

Bjørn Richard Nuland, Jens Lunnan Hjort,
Tone Fløtten og Elisabeth Backe-Hansen

Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge

En evaluering av to statlige tilskuddsordninger



Bjørn Richard Nuland, Jens Lunnan Hjort,
Tone Fløtten og Elisabeth Backe-Hansen

Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge

En evaluering av to statlige tilskuddsordninger

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-708-8

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Anders Thormann / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
Bakgrunn for tilskuddsordningen.....	14
Hva er barnefattigdom?	15
Gangen i rapporten	18
2 Tilskuddsordningene	19
Tiltak for å forebygge og redusere barnefattigdom	20
Omfanget av tilskudd til kommunene.....	23
3 Metode	29
Et flersidig fokus for studien	29
Hva har vi ikke kunnet evaluere?	30
Metoder for evalueringen.....	30
Forskningsetiske overveielser.....	32
4 Kommunenes problemforståelser.....	33
Barnefattigdommen er ujevnt fordelt i norske kommuner	33
Fattigdom – er det et problem her?	37
Noen grupper anses som særlig fattigdomsutsatte.....	42
Ikke like lett å nå alle grupper.....	45
Oppsummering.....	47
5 Organisering og samarbeid i kommunene	49
Organisering av satsingen i kommunene	50
NAV-reformen og etablering av NAV-kontor.....	55
Kommunenes samarbeid med ulike aktører	59
Brukermedvirkning	62
Oppfølging	64
Blir tiltakene kommunalt felleseie?	65

6 De kommunale tiltakene mot barnefattigdom	67
Omfanget av tiltak.....	68
Hva har tiltakene kostet?	69
Hvilke målgrupper har kommunene arbeidet mot?.....	71
Hva slags tiltak har kommunene utviklet?	73
Fremdriften i kommunene	76
Idealer og realiteter i arbeidet mot barnefattigdom	78
Casebeskrivelser	82
Oppsummering.....	87
 7 Veien videre	 89
Videreføring av tiltakene	89
Forankring av tiltakene	91
Et velkomment supplement til den vanlige driften.....	92
 8 Suksesskriterier og måloppnåelse	 93
Oppnåelse av overordnede mål for satsingen	94
Oppnåelse av lokale mål for de to satsingene	96
Oppsummering.....	102
 9 Oppsummering og diskusjon.....	 103
Nasjonale og lokale målsettinger	103
Den lokale forståelsen av fattigdomsproblemet	104
Organisering og samarbeid	105
Tiltaksutvikling	108
Målsettinger og suksesskriterier	109
Videreføring av arbeidet i etterkant av prosjektperioden.....	111
Hva er det viktig å ha med seg i eventuelle nye satsinger?	112
 Referanser	 115

Forord

Prosjektet Styrket innsats i kommunene mot fattigdom blant barn, unge og familier er utført på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og NAV Drift og utvikling. Prosjektet har vært en evaluering av tilskuddsordningen *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*. I realiteten er dette to tilskuddsordninger: én med tilskudd fra BLD og én med tilskudd fra AVdir. Arbeidet med evalueringen startet opp høsten 2008. Forut for evalueringsarbeidet har Fafo og NOVA vært involvert i oppfølgingen av kommunene som har fått tilskudd, et arbeid som startet høsten 2004. Oppfølgingen har bestått i å bistå myndighetene med å arrangere nasjonale nettverkskonferanser og regionale kommunesamlinger, ha kontakt med kommunene ved behov, utvikle en nettside samt innhente og systematisere årlige rapporteringer av arbeidet i 2006, 2007 og 2008. De årlige rapporteringene er oppsummert i egne Fafo-notater (Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009).

Vi vil først og fremst rette en takk til alle respondentene i tilskuddskommunene og informantene i de elleve case-kommunene. Vi vil også takke Tor Øverbø for transkribering av intervjuene.

Forskerteamet har bestått av forskere fra NOVA og Fafo. Tone Fløtten (Fafo) og Elisabeth Backe-Hansen (NOVA) har vært prosjektledere. Jens Lunnan Hjort (NOVA) og Bjørn Richard Nuland (Fafo) har gjort all datainnsamling. Bjørn Richard Nuland har hatt hovedansvar for kapittel 1, 2, 5 og 7, Jens Lunnan Hjort for kapittel 6, Tone Fløtten for kapittel 4 og 9 og Elisabeth Backe-Hansen for kapittel 3 og 8. Vi vil gjerne takke Arne Backer Grønningsæter (Fafo) for kvalitetssikring av rapporten.

Referansegruppen til prosjektet har bestått av Vegard Forøy (Bufdir), Bjørn Halse (Bufdir), Ann-Sophi Glad (BLD), Eirik Christopher Gundersen (BLD), Irene Anibrika (NAV Drift og utvikling) og Tove Kristin Dalheim (AVdir). Vi vil gjerne takke referansegruppen for godt samarbeid, konstruktive kommentarer og nyttige innspill underveis i prosjektet og i arbeidet med rapporten.

Til slutt en takk til informasjonsavdelingen ved Fafo for ferdigstilling av rapporten.

Oslo, oktober 2009

Bjørn Richard Nuland, Jens Lunnan Hjort, Tone Fløtten og Elisabeth Backe-Hansen

Sammendrag

Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge har vært iverksatt siden 2004 for å bedre situasjonen til barn, unge og familier. Dette er ett av flere statlige virkemidler i kampen mot barnefattigdom, gjennomført av Barne- og likestillingsarbeidet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i form av to tilskuddsordninger. Tilskuddsordningene har vært benyttet av en rekke kommuner og bydeler mellom 2004 og 2008, etter søknad fra henholdsvis barneverntjenesten og sosialtjenesten. I denne rapporten evalueres disse tilskuddsordningene.

Fem spørsmål har stått sentralt for evalueringen:

1. Hvordan forstår kommunene de lokale barnefattigdomsproblemene?
2. Hvordan har kommunene organisert arbeidet mot barnefattigdom, og i hvilken grad har tilskuddene ført til samarbeid i kommunene og bydelene?
3. Hva slags tiltak har vært iverksatt på grunnlag av tilskuddsmidlene, og hvordan har kommunene gått frem i utviklingen av tiltak?
4. Hvilke suksesskriterier har kommunene pekt ut for arbeidet sitt, og hvilke målsettinger har kommunene satt seg?
5. Hvordan planlegger kommunene å videreføre arbeidet mot barnefattigdom etter at prosjektperioden er over?

Det har imidlertid ligget utenfor de økonomiske og tidsmessige rammene for evalueringen å vurdere eventuelle endringer over tid for individuelle barn og unge og deres familier i løpet av prosjektperioden.

Evalueringen bygger på årlige rapporteringer fra kommunene og bydelene for årene 2006 til 2008, på en egenevaluering fra 62 kommuner og bydeler som ble gjennomført våren 2009, samt på intervjuer med sentrale aktører i ti utvalgte kommuner og én bydel våren 2009.

Tilskuddsordningene mot virkningene av barnefattigdom må ses i sammenheng med den generelle arbeids-, velferds- og skattepolitikken. Politikk og tiltak på disse områdene skal bidra til å styrke barnefamiliers økonomi slik at de kommer ut av fattigdomssituasjonen. Skal barn og unges situasjon forbedres varig, kreves det til dels ganske

omfattende og langvarige tiltak, som enten sikrer at foreldrene er i arbeid, eller sikrer god nok inntekt også for dem som forblir utenfor arbeidslivet. I dette perspektivet er de tilskuddene som evalueres i denne rapporten, av begrenset betydning. De kan ikke forventes å bidra til annet enn at barna og ungdommene som er berørt, gis muligheter til sosial deltakelse på linje med sine jevnaldrende. Tiltakene må således ses som et supplement, om enn som et viktig supplement, til den overordnede politikken.

Kommunenes og bydelenes problemforståelse analyseres i kapittel 4. Det viste seg å være store variasjoner mellom tiltakskommunene og -bydelene når det gjaldt *hvordan de lokale fattigdomsproblemene oppfattes*. I noen kommuner var det stor oppmerksomhet om barnefattigdommen, og det er utarbeidet egne fattigdomsplaner. I andre kommuner ble fattigdomsbegrepet oppfattet som fjernt og uaktuelt, og barnas situasjon ble beskrevet på andre måter. Men uansett om fattigdomsbegrepet benyttes eller ikke, er det likevel ikke tvil om at det rettes stor oppmerksomhet mot barn og unges materielle og sosiale levekår i mange av tilskuddskommunene og -bydelene. Nesten alle som ble intervjuet, mente også at tilskuddsordningene hadde bidratt til å øke bevisstheten om barnefattigdom blant de som arbeider innenfor relevante kommunale etater.

De kommunalt ansatte vi intervjuet ga tydelig uttrykk for at noen grupper er mer fattigdomsutsatt enn andre. Barn og unge med flyktning- og innvandrerbakgrunn er en slik gruppe, likeledes barn i eneforsørgerfamilier, de som faller ut av skolen, barn og unge med psykiske problemer og barn og unge som har foreldre med psykiske problemer ble oftest trukket frem som risikogrupper. Kommunene opplevde det også som vanskelig å nå mange av disse gruppene med tiltak.

Organisering av arbeidet mot barnefattigdom og samarbeid mellom kommunale etater i forbindelse med tilskuddsordningene analyseres i kapittel 5. Det viste seg at kommunene og bydelene valgte ulik organisering av arbeidet med tiltakene, og de hadde også ulike erfaringer fra dette arbeidet. Av de i alt 62 kommunene og bydelene som inngikk i analysene, hadde for eksempel 13 prosent opprettet egne prosjektstillinger, mens 40 prosent hadde forankret prosjektet i etatsledelsen. Det siste gjaldt særlig kommuner og bydeler som fikk tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet.

Imidlertid var en rekke aktører i tillegg til barnevern- og sosialtjenesten trukket inn i den konkrete driften av tiltakene, som frivillige organisasjoner (44 %), utdannings-etaten (40 %) og helsestasjon (39 %), kulturetat (34 %) og NAV-kontor (34 %). På tross av at barn og unge med flyktning- og innvandrerbakgrunn ble sett som en særlig risikogruppe, var ikke innvandrings-/flyktningkontoret lokalt involvert i mer enn 29 prosent av kommunene og bydelene. De aller fleste kommunene og bydelene anså samarbeid med andre som viktig i arbeidet mot barnefattigdom, da særlig helsestasjon, innvandrings-/flyktningkontor og skolen. I praksis foregikk det også et ganske utbredt samarbeid i tilskuddskommunene og -bydelene, særlig mellom barneverntjenesten og sosialtjenesten.

Felles for flere av kommunene og bydelene er at man har jobbet aktivt med bevisstgjøring om problematikken, og jobbet kompetansehevende i etatene. Det som står frem som den viktigste faktoren for fremdriften i prosjektet, har vært å ha en koordinator eller en prosjektleder som har drevet prosjektet og har kunnet skape kontinuitet i arbeidet.

Innholdet i tiltakene presenteres og kategoriseres i kapittel 6. Tiltak mot fattigdom kan deles inn i forebyggende tiltak, direkte fattigdomsreduserende tiltak og avhjelpende tiltak. Tiltakene som inngår i de to tilskuddsordningene som evalueres her, fungerer i hovedsak som avhjelpende tiltak. Det vil si at de forsøker å lindre situasjonen her og nå for barn og unge i inntektsfattige familier. Samtidig kan disse tiltakene fungere forebyggende, for eksempel gjennom å motvirke en utvikling der barn og unge fra inntektsfattige familier tidlig havner utenfor viktige, sosiale arenaer.

Kommunene har hatt stor frihet i tiltaksutviklingen. Det er mange måter å avhjelpe situasjonen til barn, unge og familier som er rammet av barnefattigdom på. Dermed har også variasjonsbredden blant tiltakene vært stor, og omfattet alt fra en enkelt utbetaling til én familie til idrettsutstyr, til kvalifiseringstiltak for unge som har falt utenfor eller kompetansehevende tiltak for ansatte i de kommunale tjenestene. Andre eksempler på større satsinger har vært styrking av helsesøstertjenesten ved en videregående skole eller etableringen av en internettkafé for ungdom i én kommune.

Antallet tiltak per kommune i perioden varierte fra ett til tolv. En tredjedel av kommunene og bydelene oppga at de hadde iverksatt ett tiltak, mens det gjennomsnittlige antallet tiltak var 3,3. Knappt 20 prosent av tiltakene hadde kostet mer enn 100 000 kroner, mens cirka 40 prosent hadde kostet mellom 10 000 og 100 000 kroner, og resten hadde kostet mindre enn 10 000 kroner. Tiltakene har blitt mer kostnadskrevende i løpet av tiltaksperioden.

Flertallet av tiltakene rettet seg mot barn, ungdom og familier, mens langt færre tiltak rettet seg mot kompetanseheving av kommunalt ansatte. Det var også svært få tiltak rettet spesifikt mot barn og unge med minoritetsbakgrunn. Dette er et tankekors når vi samtidig vet at denne gruppen er sterkt overrepresentert blant fattige barn og unge, og når vi dessuten så at kommunene og bydelene mente dette er risikogrupper. Det er imidlertid ikke gitt at det er nødvendig med særskilte tiltak for denne gruppen, det kan være vel så relevant å sørge for at barn og unge med minoritetsbakgrunn inkluderes i ordinære tiltak.

Det store mangfoldet av tiltak kommunene og bydelene utviklet, har gjort det vanskelig å gruppere tiltakene i klart avgrensede kategorier. Likevel var det mulig å gjøre åtte grove kategoriseringer, hvorav den første blir kalt *kompetansehevende tiltak for barn, ungdom og foreldre*. Eksempler her er leksehjelp, eller hjelp til ungdom med jobbsøking. Slike tiltak utgjorde mellom 15 og 19 prosent i løpet av årene 2006 til 2008. Den andre kategorien var *direkte tilskudd til familier*, for eksempel i form av dekning av egenandeler eller kontingenter. Disse utgjorde 19 prosent det første året, men ikke

mer enn henholdsvis 6 og 9 prosent de to neste årene. Den tredje kategorien var *tiltak som skal fremme aktivitet blant barn og unge*, som sommerleire og ridekurs. Slike tiltak utgjorde en stor andel av satsingen totalt i alle tre år, fra 30 prosent i 2006, til 25 og 23 prosent de to neste årene. Den fjerde kategorien var *aktiviteter og ferieopplevelser for hele familien*, for eksempel gårdsopphold. Dette var det lite av det første året, ikke mer enn 5 prosent, men mer av de to neste årene, henholdsvis 18 og 15 prosent. Den femte kategorien var *jobbtilbud til ungdom*, for eksempel kvalifisering gjennom sommerjobber eller helgejobber. Disse tiltakene var ikke veldig omfattende, de sto for henholdsvis 4, 8 og 5 prosent de tre årene, men samtidig er slike tiltak viktige for å motvirke marginalisering blant ungdom. De tre siste kategoriene var *utstyr*, som oftest utstyrsbanker i skoler, *kompetanseheving i kommunen og hjelpeapparatet og annet*. Av disse var det utstyr som hadde særlig omfang, nemlig henholdsvis 9, 14 og 15 prosent de tre årene.

Vi konkluderer følgelig med at kommunene og bydelene har innrettet satsingen mot barn og ungdom, og til dels familiene deres, og at tiltakene generelt i stor grad har vært innrettet mot å gi barn og unge anledning til sosial deltakelse og/eller kompetanseheving. Samtidig kan det diskuteres om tiltakene har vært tilstrekkelig målrettet mot risikogrupper for fattigdom, og da særlig barn og unge med innvandrerbakgrunn.

Kommunenes og bydelenes planer fremover presenteres i kapittel 7. Her er det spørsmål om i hvor stor grad kommunene og bydelene har planlagt en videreføring av tiltakene etter at prosjektperioden med tilskuddsmidler er avsluttet, og hvordan tiltakene er forankret i kommunene. De aller fleste oppgir at det er aktuelt å videreføre tiltakene, varierende mellom 83 prosent i 2006, 90 prosent i 2007 og 82 prosent i 2008. Dersom de statlige tilskuddene opphører, synker imidlertid de positive svarene til 35 prosent. Det er bare få som er sikre på at tiltakene ikke vil bli videreført, mens resten er usikre. Dette illustrerer en kjent problemstilling fra kommunale prosjekter, nemlig at det er relativt enkelt å sette i gang tiltak med statlige midler, men langt vanskeligere å innarbeide utgiftene til tiltakene i de ordinære, kommunale budsjettene. Det var heller ikke noe premiss for tildelingen av midler at så skulle skje.

Når statlige satsinger skal omsettes til kommunale tiltak, har det også betydning hvordan prosjektene er organisert, og i hvor stor grad og på hvilke måter administrativ og politisk ledelse lokalt er involvert. Her var det også store variasjoner mellom kommunene og bydelene. Våre data tyder imidlertid på at det er flere utfordringer knyttet til forankring av tiltakene på litt lengre sikt, og at tiltakene er nokså avhengige av fortsatte statlige tilskudd for å ha livets rett.

Suksesskriterier og måloppnåelse for satsingen diskuteres i kapittel 8. Her har vi konsentrert oss om fire spørsmål, hvorav det første er deltakelse på lik linje med andre. Her vurderer vi at satsingen på et generelt nivå *har bidratt til å skape anledninger* til at utvalgte grupper med barn og unge i områder med store levekårsulemper har kunnet delta på lik linje med andre. Det andre spørsmålet handler om å motvirke marginalisering, sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom. Her konkluderer vi at tiltakene

kan bidra indirekte til å hindre reproduksjon av fattigdom, igjen gjennom å skape muligheter for deltakelse på viktige sosiale arenaer, og gjennom den vekten som også har vært lagt på kompetanseheving. Vi vet jo at utdanning er en viktig forutsetning for å komme i arbeid, som igjen reduserer sannsynligheten for å bli fattig. Det tredje spørsmålet handler om hvorvidt kommunene og bydelene har nådd sine egne mål med tiltakene. Knappt halvparten opplever at dette har skjedd, i alle tre årene som inngår i evalueringen. Videre mener mange av kommunene og bydelene at de stort sett har nådd de målgruppene de hadde satt seg fore å nå.

Det siste spørsmålet vi diskuterer, er om noen tiltak er mer funksjonelle enn andre. Som tidligere nevnt var det få sterke, sentrale føringer om hvordan tiltakene skulle utformes, og prosjektet som helhet har båret preg av å la «hundre blomster blomstre». Dette har i stor grad bidratt til den kreativiteten og variasjonen tiltakene har fått lokalt. Vi har også vist at mange av informantene oppfatter fattigdomsproblem utelukkende som et sosialhjelps- eller barnevernsproblem. Dermed blir det personer de to tjenestene allerede kjenner som lettest inkluderes i tiltakene. Samtidig viser studier av omfanget av barnefattigdom at ikke alle fattige barnefamilier mottar sosialhjelp eller er i kontakt med barnevernet. Tiltaksutøverne bør derfor være tilstrekkelig oppmerksomme på alle grupper som kan være utsatt for fattigdom, hvilket igjen understreker betydningen av å få med aktører som helsestasjon, skole og barnehage. Men på grunnlag av vår evaluering er det vanskelig å fastslå at noen tiltak virker mer funksjonelle enn andre. Det viktigste er igjen at *tiltakene målrettes mot å gi barn og unge fra fattige familier anledning til å delta, og anledning til å øke sin mestringskompetanse.*

I rapportens siste kapittel, kapittel 9, oppsummeres og drøftes hovedkonklusjonene. Her konkluderer vi med at kommunene, om enn i ulik grad på ulike forvaltningsnivåer, har fått økt kjennskap til barnefattigdom og dens effekter, og økt kjennskap til betydningen av å motvirke disse effektene. Dette er en positiv effekt av tilskuddsordningen. Samtidig vil det være et åpent spørsmål om denne økte oppmerksomheten vedvarer, særlig hvis tiltakene ikke opprettholdes i kommunal regi.

En overordnet målsetting med tilskuddsordningen har vært å bedre samordningen av lokale tiltak overfor målgruppene. I all hovedsak har det vært barneverntjenesten og sosialtjenesten som har koordinert bruken av tilskuddsmidlene, mens flere deler av kommunen har vært involvert i den konkrete driften av ett eller flere tiltak. Det er en generell bevissthet om at forebygging og bekjempelse av fattigdom krever innsats fra flere enheter i kommunen. Etter vårt syn er det en positiv effekt av satsingen om tilskuddsordningen har bidratt til en åpning for å inkludere oppmerksomhet om barnefattigdom og dens konsekvenser i allerede pågående kommunalt samarbeid. Dette synes kommunene og bydelene særlig å lykkes med der prosjektleder eller koordinator har vært en ildsjel i arbeidet og sett det å skape oppmerksomhet om barnefattigdom som en viktig del av sitt arbeid. For øvrig har samarbeidet om tiltaksutvikling og -implementering variert ut fra lokale forhold, og har også vært preget av at opprettingen av

NAV-kontorer i kommunene der sosialtjenesten også inngår, har skjedd samtidig med prosjektperioden. Generelt kan vi si at det har foregått et ganske utbredt samarbeid om tiltakene i allerede etablerte samarbeidsfora i kommunene og bydelene. Til en viss grad har det også blitt etablert samarbeid med frivillige organisasjoner og det private næringslivet.

Som allerede nevnt, har kommunene og bydelene hatt stor frihet i utformingen av tiltak, noe som igjen har gitt stor variasjonsbredde innenfor rammen av de grove kategoriene som lot seg avgrense. Samtidig konkluderer vi med at det er en viss avstand mellom idealer og realiteter når det gjelder målgrupper og implementering av tiltak, og at det er vanskelig å peke ut en optimal form på tiltaksarbeidet.

Hvis satsingen på å utvikle gode tiltak mot virkningene av barnefattigdom skal fortsette, bør tiltakene for det første være enkle i form og lette å igangsette. Dermed blir satsingen mindre sårbar. For det andre bør tilskuddsordningen i større grad ses i sammenheng med, og utlyses sammen med, andre tilskuddsordninger. Dette gjør organisering og ikke minst rapportering enklere for kommunene. For det tredje bør så tiltakene beholde innretningen mot økt sosial inkludering og økt mestringskompetanse, på grunn av at slike tiltak gir barn og unge anledninger til å delta på viktige sosiale arenaer. For det fjerde bør arbeidet starte med en nærmere avgrensning av risikogrupper lokalt, som grunnlag for en bedre målretting av tiltakene. For det femte bør kommunene spesifisere konkrete målsettinger for arbeidet sitt, slik at fattigdomsarbeidet blir mer forpliktende for ulike kommunale aktører.

Men uansett om det iverksettes en ny tilskuddsordning eller ikke, vil vi anbefale at det utformes en veileder til kommuner og bydeler om hvilke lokale tiltak som kan iverksettes og eksempler på hvordan arbeidet kan organiseres.

1 Innledning

Innsatsen for å bekjempe barnefattigdom har tre komponenter: For det første må det iverksettes tiltak slik at inntekten i barnefamiliene heves. For det andre er det viktig å bedre levekårene til fattige barn og unge her og nå. For det tredje må tiltak mot barnefattigdom bidra til å hindre at barn og unge som opplever fattigdom i barndommen, selv blir fattige som voksne, det vil si at fattigdomspolitikken må forhindre reproduksjon av fattigdom.

Inntektshevingen i fattige barnefamilier finner enten sted ved at forsørgerne øker sin inntekt via eget arbeid, ved at det blir flere forsørgere som bidrar til familieinntekten, og/eller ved at skattepolitikken og inntektsoverføringene i velferdsstaten er slik utformet at fattigdom unngås. Det kan imidlertid ta tid å heve familieinntekten over fattigdomsgrensen, og innenfor den norske velferdsstaten er det en rekke tiltak som skal sikre barns grunnleggende rettigheter, for eksempel rett til skolegang og helsestell, uavhengig av familiens økonomi. I tillegg gis det tilskudd til for eksempel kultur- og fritidsaktiviteter og til frivillige organisasjoner for at barn skal ha mulighet til å delta i jevnalderaktiviteter. Som et ytterligere virkemiddel i kampen mot barnefattigdom har Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)¹ de siste årene invitert barneverntjenesten og sosialtjenesten i en rekke norske kommuner og bydeler til å delta i et styrket samarbeid for å bedre situasjonen til barn, unge og familier gjennom tilskuddsordningen *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*².

Det er disse to tilskuddsordningene som er tema for denne rapporten. Gjennom en evaluering av de to tilskuddsordningene har vi ønsket å oppsummere arbeidet som har blitt gjort i kommunene på grunnlag av tilskuddsmidlene. Fem spørsmål står sentralt:

1. Hvordan forstår kommunene de lokale barnefattigdomsproblemene?

¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) overtok ansvaret for å forvalte tilskuddene fra Barne- og likestillingsdepartementet fra 2008. Frem til 2008 var tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet. I denne rapporten vil vi bruke BLD og AVdir til å betegne de bevilgende myndighetene.

² I realiteten er dette to tilskuddsordninger: én med tilskudd fra BLD og én med tilskudd fra AVdir.

2. Hvordan har kommunene organisert arbeidet mot barnefattigdom, og i hvilken grad har tilskuddene ført til samarbeid i innad i kommunene?
3. Hva slags tiltak er iverksatt på grunnlag av tilskuddsmidlene, og hvordan har kommunene gått frem i utviklingen av tiltak?
4. Hvordan planlegger kommunene å videreføre arbeidet mot barnefattigdom etter at prosjektperioden er over?
5. Hvilke suksesskriterier har kommunene pekt ut for arbeidet sitt, og hvilke målsettinger har kommunene satt seg?

Bakgrunn for tilskuddsordningen

Allerede i 1982 ble det etablert en statlig tilskuddsordning rettet mot ungdom i større bysamfunn (Haualand 2004). På det tidspunktet var verken fattigdom generelt eller barnefattigdom spesielt noe aktuelt tema i norsk offentlighet, men i etterkant av den store oppmerksomheten knyttet til fattigdom i forbindelse med stortingsvalget i 2001 utarbeidet Bondevik-regjeringen en tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr 6 (2002–2003)). I dette dokumentet er bekjempelse av fattigdom blant barn og unge løftet frem som et viktig satsingsområde:

Regjeringen vil arbeide for å forebygge sosial utstøting som har sammenheng med fattigdomsproblemer. Det er særlig viktig å sikre sosial inkludering av barn og unge som på grunn av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon står i fare for å bli utestengt fra aktiviteter i skole- og fritidssammenheng [...] Dette er ikke minst viktig for å hindre at fattigdom og sosial utstøting går i arv. (*Tiltaksplan mot fattigdom* 2002:6)

Stoltenberg II-regjeringen utarbeidet en ny handlingsplan mot fattigdom i 2006, og her trekkes også bekjempelse av barnefattigdom frem.

Bekjempelse av barnefattigdom er viktig for å sikre barns velferd på kort sikt, og for å forebygge fattigdom på lengre sikt ved å hindre at barn og unge blir marginalisert i eget voksenliv. [...] Regjeringen vil iverksette tiltak for at barn og unge i vanskeligstilte familier kan delta på lik linje med andre. [...] Regjeringen vil styrke arbeidet rettet mot sårbare grupper av barn og unge for å forhindre at fattigdom går i arv. (*Handlingsplan mot fattigdom* 2006:5)

Bekjempelse av barnefattigdom og virkningene av den er også et viktig satsingsområde i våre naboland. En fersk EU-rapport om barnefattigdom stiller opp bekjempelse av fattigdom blant barn og unge som en viktig strategi for fremtidig økt velstand i Europa:

Poverty always means fewer opportunities, curtailed dreams and wasted potential. But in the case of children it is our future that is at stake. Lack of opportunities now all too often will have long-term consequences for the individuals concerned and for society as a whole. Swift action will instead off now as well as bear fruit in the years to come, because fighting child poverty is the most effective way to prepare a brighter future for Europe (EU 2008).

I den norske satsingen har forebyggende og helhetlig sosialt arbeid overfor barn og familier som opplever fattigdom, stått sentralt. Barn og unge som lever i fattigdom, har ofte problemer på en rekke områder og behov for hjelp og støtte fra mange ulike tjenester, derfor har regjeringen ønsket å stimulere til tiltaksutvikling og kompetanseheving i kommunene, med særlig vekt på å utnytte og samordne tjenesteapparatet bedre (*Handlingsplan mot fattigdom* 2006:26). Gjennom tilskuddsordningene *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge* har det blitt gitt tilskudd fra BLD og AVdir til kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge. Formålet er å bidra til at barn og unge i områder med store levekårsulempen kan delta på lik linje med andre, og å motvirke marginalisering, sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom. Målet skal nås gjennom å iverksette lokale tiltak og lokale modeller som kan danne utgangspunktet for arbeidet med å kartlegge og samordne tjenester rettet mot barn og familier som lever i fattigdom (*Handlingsplan mot fattigdom* 2008:26).

Den enkelte kommune har stått relativt fritt til å selv velge hvordan det er mest relevant å bruke midlene på lokalt nivå. Av den grunn er det store kommunale variasjoner i hvordan midlene har blitt fordelt, hva slags tiltak man har utviklet, hvilke målgrupper man har pekt ut, og hvilke kommunale instanser som har vært involvert i satsingen. På samme tid har det også vært en sentral målsetting at satsingen skal bidra til å nå de overordnede, nasjonale målene for fattigdomsbekjempelsen. I tillegg til at det skal iverksettes lokale tiltak, er det en generell målsetting å sørge for at det skjer en kunnskapsutvikling som gir økt oppmerksomhet på fattigdomsproblemet. Denne økte oppmerksomheten skal igjen bidra til bedre samordning av tjenestetilbudet for fattige barn, unge og familier.

Hva er barnefattigdom?

Fattigdom er et alvorlig problem for alle det rammer. Selv om det er vanskelig å gradere problemet, er det likevel vanlig å hevde at fattigdom er mer problematisk når den rammer sårbare grupper som for eksempel barn, enn når den rammer arbeidsføre, barnløse voksne (Fløtten 1999). Barn har få eller ingen muligheter til å påvirke sin egen situasjon

eller sine egne levekår. De er helt avhengige av voksne som sørger for dem, og slår dette feil, må det offentlige tre støttende til (ibid.). Også fra et verdimeslig standpunkt er fattigdom blant barn særlig problematisk. Sjanselikhhet er en sentral norm i det norske samfunn, en norm som eventuell fattigdom blant barn klart vil bryte med.

Fattigdomsbegrepet er omdiskutert blant både forskere og politikere. Det er uenighet om hva som skal være selve kjernen i begrepet, hvordan det mer presist skal defineres, og hva som er gode praktiske indikatorer som kan brukes for å kartlegge fenomenets utbredelse i ulike deler av befolkningen og beskrive endringer over tid (Hansen mfl. 2008). I utviklede land er det vanlig å bruke en relativ definisjon på fattigdom (Townsend 1979). Personer som har betydelig lavere inntekt eller dårligere levekår enn andre i samfunnet, blir definert som fattige. For å operasjonalisere en relativ fattigdomsdefinisjon kan flere fattigdomsmål benyttes (Fløtten 1999), men det vanligste er å ta utgangspunkt i folks inntekt. Fattigdomsgrensen settes som regel ved en gitt andel av medianinntekten³. I Norge og resten av Europa er det vanlig å bruke OECDs eller EUs mål for fattigdom (Nadim og Nielsen 2009). OECD setter fattigdomsgrensen ved 50 prosent av medianinntekten, mens EU har et mindre strengt mål og setter grensen ved 60 prosent av medianinntekten for det de kaller «risk of poverty» (EU 2008, Nadim og Nielsen 2009). Nadim og Nielsen viser i sin rapport omfang, utvikling og geografisk variasjon av barnefattigdom i Norge. De finner at det har vært en økning i årlig barnefattigdom i perioden 2000–2006 fra litt over 5,1 til 7,9 prosent. Dette betyr at antallet fattige barn har økt fra 50 000 til 85 000 barn.

Til tross for at forskningen oftest benytter inntektsmål på fattigdom, er det sosiale aspektet viktig i den allmenne forståelsen av fattigdom som fenomen. Mangel på penger gir ikke bare risiko for dårlige materielle levekår, det påvirker også de sosiale levekårene. I dagens velstandssamfunn kreves det mer ressurser enn før for å kunne delta i aktiviteter og sosiale sammenhenger. En god barndom handler blant annet om å ha tilgang til de samme godene og å ha mulighet til å delta på aktiviteter som de fleste andre på samme alder (*Handlingsplan mot fattigdom* 2006:5). Forskning viser at de fleste barn som lever i inntektsfattige husholdninger, har forholdsvis vanlige materielle og sosiale levekår, men at en større andel barn i familier med svak økonomi imidlertid sliter sosialt og deltar mindre i aktiviteter på fritiden og i skolesammenheng enn andre barn (se for eksempel Sletten mfl. 2004, Sandbæk 2004, 2008, Fløtten og Kavli 2009). Skillet mellom barn og unge som kan delta, og som ikke kan, blir også forsterket av at det er mange som har god råd i Norge. Hvor mye andre har, avgjør hvilke forventninger barn møter i hverdagen, og de negative konsekvensene av å vokse opp i fattigdom kan derfor være reelle, også i et rikt land som Norge (jf. Sandbæk 2008). At alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg, trekkes frem som ett av tre delmål i handlingsplanen (AID

³ Medianinntekten er den inntekten som deler befolkningens inntektsfordeling i to like store deler, slik at halvparten av befolkningen har en inntekt over medianinntekten, mens den andre halvparten har inntekt under.

2006, 2008). I tråd med handlingsplanens formulering vil vi derfor i denne rapporten forstå fattigdomsbekjempelse som sosial inkludering. For øvrig har vi ikke kunnskap om hvorvidt de barna/ungdommene som omfattes av kommunale tiltak faktisk er fattige i statistisk forstand.

Innenfor fattigdomsforskningen diskuteres barn og unges status som medborgere og hva slags konsekvenser deres medborgerstatus bør få for utviklingen av politikk og tiltak (Grødem og Sandbæk 2009). Barn kan ikke oppfattes bare som vedheng til sine fattige foreldre, de lever i høyeste grad sine egne liv og bidrar til å forme sine egne omgivelser. En av hovedanbefalingene fra det pågående NOVA-prosjektet «Barns levekår – betydningen av familiens inntekt for barns hverdag» har vært at fattigdomsreduserende tiltak også bør rettes direkte mot barn (Sandbæk, red. 2004, 2008) og ikke bare kanaliseres gjennom foreldrene. Barns liv utspiller seg på arenaer utenfor familien – på skolen og i fritidsaktiviteter – og en viktig del av innsatsen mot virkningene av fattigdom kan være å rette tiltak mot disse arenaene. Dette vil ikke redusere fattigdommen slik den kommer til uttrykk i statistikken, men kan ha stor betydning for å gjøre livene til barn fra fattige familier lettere her og nå. I tillegg kan man håpe at slik innsats potensielt kan bidra til at barna har mindre sannsynlighet for selv å bli fattige som voksne.

Som allerede nevnt må tilskuddsordningene mot virkningene av barnefattigdom ses i sammenheng med den generelle arbeids-, velferds- og skattepolitikken. Politikk og tiltak på disse områdene skal bidra til å styrke barnefamiliers økonomi slik at de kommer ut av fattigdomssituasjonen. Skal barn og unges situasjon forbedres varig, kreves det til dels ganske omfattende og langvarige tiltak som enten sikrer at foreldrene er i arbeid, eller som sikrer god nok inntekt også for dem som forblir utenfor arbeidslivet. Fra dette perspektivet er de tilskuddene som diskuteres i denne rapporten, av begrenset betydning og kan ikke forventes å bidra til annet enn at barna og ungdommene som er berørt, gis muligheter til sosial deltakelse på linje med sine jevnaldrende. De diskuterte tiltakene kan på ingen måte erstatte den generelle velferdspolitiske innsatsen på fattigdomsområdet, men må ses som et supplement til den overordnede politikken.

Evalueringen av tilskuddsordningene *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge* handler for det første om å vurdere måloppnåelsen ut fra den enkelte kommunes egne målsettinger. For det andre handler den om å vurdere i hvilken grad satsingen har korrespondert med de overordnede nasjonale målene i fattigdomspolitikken. Tiltak mot fattigdom kan deles inn i *forebyggende tiltak* (som utdanningspolitikk, arbeidsmarkedspolitik, herunder kvalifiseringsprogrammet), *direkte fattigdomsreduserende tiltak* (som skattepolitikk eller trygdepolitikk (herunder sosialhjelpen og kvalifiseringsstønad) og *avhjelpende tiltak* (som helsepolitikk, boligpolitikk og ulike tilskuddsordninger) (Hansen mfl. 2008). Tilskuddsmidlene for bekjempelse av barnefattigdom kommer i størst grad i den siste kategorien tiltak. Det vil si at dette er lindrende eller kompenserende tiltak.

Det å bevilge midler til utstyrsbanker, fritidsaktiviteter, leksehjelp, kulturtilbud med videre er positivt for fattige barns situasjon her og nå, men disse midlene har neppe noen umiddelbar effekt på barnefattighedsratene (Hyggen 2009). Det er imidlertid ikke utenkelig at kommunene som får tilført statlige stimuleringsmidler for å bekjempe barnefattigdom, retter større oppmerksomhet mot situasjonen til barn i lavinntektsfamilier, og at dette også kan gi seg utslag i at kommunene iverksetter andre tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen til disse familiene (ibid.). Hvorvidt dette skjer, er imidlertid et empirisk spørsmål som ikke er tema for denne rapporten.

Gangen i rapporten

Rapporten er delt inn i ni kapitler. Kapittel 2 er en presentasjon av tilskuddsordningene som skal evalueres, hvilke kommuner som har fått tilskudd, hvilke kriterier som ligger til grunn for tildeling, og hvilke andre statlige tilskuddsordninger som har bekjempelse av barnefattigdom som mål.

I kapittel 3 gjør vi rede for undersøkelsens metodiske perspektiv, datagrunnlag og begrunnelse for valg av casekommuner i prosjektet.

Kapittel 4 omhandler tilskuddskommunenes problemforståelse. Både på bakgrunn av spørreundersøkelsen som er gjennomført, og de kvalitative intervjuene drøftes kommunenes opplevelse av egne fattighedsproblemer og hvordan de ser og forstår situasjonen i sin egen kommune, herunder hvilke målgrupper de retter oppmerksomheten mot.

Kapittel 5 tar for seg organisering og samarbeid. Sentrale spørsmål er: Hvordan legges arbeidet opp i kommunen? Hvilke etater samarbeider? Hvordan påvirker NAV-reformen arbeidet med barnefattigdom? I hvilken grad samarbeider kommunen med frivillige organisasjoner og/eller privat næringsliv?

I kapittel 6 ser vi nærmere på tiltakene som er iverksatt, og hvordan det arbeides i kommunene som har mottatt tilskudd.

Kapittel 7 konsentreres om hva kommunene har planlagt når det gjelder videreføring av arbeidet.

Hvilke suksesskriterier kommunene har pekt ut for arbeidet sitt, er tema for kapittel 8. Her vil vi se på i hvilken grad kommunene har nådd de målene de satte seg.

Kapittel 9 er et avsluttende og drøftende kapittel der de viktigste funnene i evalueringen oppsummeres, og vi peker på noen utfordringer for det fremtidige arbeidet med å bekjempe barnefattigdom.

2 Tilskuddsordningene

Siden 2002 har både handlingsplanene mot fattigdom og ulike offentlige utredninger problematisert oppvekst- og levekårene til barn fra familier med lav inntekt. Med to regjeringers store ambisjoner på området har man fått mulighet til å utvikle langsiktighet i arbeidet med å bekjempe virkningene av fattigdom blant barn og unge, både kommunalt og statlig. Det har vært viktig å gjøre fattigdom og sosial ekskludering til et tema for flere enn de relativt få profesjonelle som møter de fattige og ekskluderte. Det overordnede målet for politikken har vært å redusere fattigdom og hindre sosial ekskludering ved å styrke det sosiale og forebyggende arbeidet i kommunene, utvikle nye lokale tiltak overfor målgruppen, bedre samordningen av de lokale tiltakene og å styrke og utvikle kunnskapen og kompetansen til aktørene i lokalsamfunnet (Langeng 2006). For å nå målet har myndighetene ønsket å utvikle tiltak på flere nivåer, både tiltak overfor det enkelte barn, overfor familien og generelle tiltak som involverer målgruppen (ibid.).

I de bevilgende myndighetenes styringsdokumenter er flere aktiviteter trukket frem som midler for å nå dette målet:

- Man har styrket og utvidet antall kommuner i tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn.
- Barne- og likestillingsdepartementet har i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (senere i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet / Arbeids- og velferdsdirektoratet) arrangert regionale konferanser om fattigdom siden 2004.
- Samarbeidet mellom BLD, Bufdir og AVdir knyttet til arbeidet i kommuner med barnefattigdom har blitt styrket. Innsatsen knyttet til barneverntjenesten og sosialtjenesten (NAV) har også blitt styrket.
- Barne- og likestillingsdepartementet har utarbeidet publikasjonen *Fattigdom blant barn, unge og familier – et kunnskaps- og erfaringshefte* (BLD 2006).
- Det har blitt etablert en referansegruppe bestående av representanter fra BLD, Bufdir, AVdir, NOVA og Fafo som følger satsingen.

Tiltak for å forebygge og redusere barnefattigdom

Siden 2004 har staten bevilget tilskuddsmidler til et utvalg kommuner som enten har høye barnefattighedsrater, eller som har stort sosialhjelpsmottak i barnefamilier. Midlene har blitt kanalisert gjennom flere tilskuddsordninger som til sammen skal bidra til bekjempelse av barnefattigdom, blant annet gjennom følgende (hentet fra Handlingsplan mot fattigdom 2008):

- Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge
- Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn
- Bedre samarbeid og koordinering av tjenester til utsatte barn og unge
- Unge utenfor
- Utsatte unge 17–23 i overgangsfaser
- Nordlandsprosjektet «Unge i svevet»
- Tiltak for barn med psykisk syke og/eller rusmiddelavhengige foreldre

Tabell 2.1 Kommuner og tilskudd fordelt på år og bevilgende myndighet

Kommune	Region	2006		2007		2008	
		BLD	SHdir	BLD	SHdir	BLD/ Bufdir	SHdir/ AVdir
Gran	Øst	x		x			
Ringsaker	Øst	x	x	x	x	x	x
Kongsvinger	Øst	x	x	x		x	x
Vestby	Øst	x	x	x	x	x	x
Grue	Øst	x	x	x	x	x	x
Eidskog	Øst	x	x	x	x	x	x
Eidsberg	Øst	x	x	x	x	x	
Askim	Øst	x					
Bærum	Øst						x
Fredrikstad	Øst		x		x		x
Gjøvik	Øst		x		x		x
Halden	Øst		x		x		
Hamar	Øst		x		x		x
Nordre Land	Øst				x		
Sarpsborg	Øst		x				
Trysil	Øst				x		
Alna	Oslo		x		x		x
Bjerke	Oslo						x
Grünerløkka	Oslo		x		x		x
Gamle Oslo	Oslo		x				
Sagene	Oslo		x		x		x
Stovner	Oslo		x		x		x

Søndre Nordstrand	Oslo				x		x
Re	Sør	x	x	x	x	x	x
Nome	Sør	x	x	x	x	x	x
Nedre Eiker	Sør	x	x	x	x	x	x
Birkenes	Sør	x				x	
Arendal	Sør		x				x
Bamble	Sør				x		
Drammen	Sør		x		x		x
Drangedal	Sør				x		x
Notodden	Sør						x
Gjerstad	Sør				x		
Horten	Sør				x		x
Kristiansand	Sør		x		x		x
Larvik	Sør		x		x		x
Sandefjord	Sør		x		x		x
Sauherad	Sør				x		
Strand	Vest	x	x	x	x	x	x
Gloppen	Vest	x		x			
Sund	Vest	x	x			x	x
Bergen	Vest		x		x		x
Fjell	Vest				x		x
Sandnes	Vest		x				
Stavanger	Vest		x		x		x
Surnadal	Midt	x		x		x	
Bjugn	Midt	x	x	x		x	x
Inderøy	Midt	x	x	x		x	
Namsos	Midt						x
Kristiansund	Midt						x
Molde	Midt				x		x
Trondheim	Midt		x		x		x
Narvik	Nord	x	x	x		x	
Sortland	Nord	x	x	x	x	x	
Vågan	Nord	x	x	x	x	x	
Hammerfest	Nord	x		x			
Hadsel	Nord	x	x	x	x		x
Andøy	Nord	x	x	x	x	x	x
Alta	Nord	x	x	x	x	x	x
Lenvik	Nord	x		x		x	
Balsfjord	Nord	x		x		x	
Vestvågøy	Nord	x		x		x	
Fauske	Nord	x		x		x	
Kvæfjord	Nord				x		x
Rana	Nord				x		
Saltdal	Nord				x		
Tromsø	Nord		x		x		
Antall totalt		29	39	26	43	24	40
	totalt		49		55		51

Kilde: Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009

Denne rapporten omhandler kun arbeidet som er gjort i kommuner som får tilskudd til *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*. Tilskuddsmidlene har blitt kanalisert til barneverntjenesten og sosialtjenesten i deltakende kommuner og bydeler, fra henholdsvis BLD og AVdir. BLD har siden 2004 gitt tilskudd til 30 kommuner som enten har høye barnefattighedsrater, eller som har stort sosialhjelpsmottak i barnefamilier. Dette er i hovedsak forholdsvis små kommuner, og de har blitt invitert til å søke tilskudd fordi BLD har ønsket at de skal ta tak i sine regionale fattighedsutfordringer (Lorck og Glad 2006). Grunnlagsmaterialet for utvelgelsen var blant annet Fafos rapport (Ytrehus 2004) som viste kommunale variasjoner i barnefattigdom. Fra 2006 har også AVdir bevilget midler til enkelte kommuner med samme hensikt. Tilskuddsmidlene herfra har blitt lyst ut, og alle landets kommuner har hatt anledning til å sende inn prosjektsøknader. Aktuelle kommuner/prosjekter har blitt plukket ut på grunnlag av søknadene, og frem til 2008 har til sammen 57 kommuner og bydeler mottatt midler fra AVdir.

Fafo og NOVA fikk i 2006 oppdrag å følge opp kommunene som fikk tilskuddsmidler. I den forbindelse ble det utarbeidet et rapporteringsskjema. Det ble brukt i de årlige rapporteringene fra kommunene som fikk tilskudd i 2006, 2007 og 2008. Rapporteringene er oppsummert i egne Fafo-notater (Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009).

I perioden 2006–2008 har til sammen 67 kommuner/bydeler fått tilskuddsmidler fra BLD og/eller AVdir (tabell 2.1). Av disse har 19 kommuner i løpet av perioden mottatt midler fra begge. BLD har gitt tilskudd til 29 kommuner og AVdir til 57 kommuner.

Kommunene har stått ganske fritt til å utforme prosjekter i tråd med de utfordringene de selv har opplevd å ha lokalt. Ved å gi stort spillerom til kommunene i utarbeidelsen av tiltak har de sentrale myndighetene ønsket å få frem gode eksempler på hva som fremmer og hva som hemmer arbeidet med barnefattigdom i kommunene. Gjennom møteplasser som regionale og nasjonale samlinger og konferanser har kommunene fått mulighet til å drøfte felles utfordringer og til å lære av hverandres erfaringer.

I begge tilskuddsordningene har kommunene og bydelene måttet søke om midler for hvert år, og det er ikke alle kommunene eller bydelene som har deltatt i ordningen alle tre årene. Noen kommuner har også fått avslag på søknadene sine om tilskudd.

I vurderingen av tilskudd har det vært viktig for de bevilgende myndighetene å ta innover seg variasjonen mellom kommuner og landsdeler når det gjelder lavinntektsandeler og geografisk fordeling av fattigdom blant barn (Lorck og Glad 2006). Prinsipper som har ligget til grunn for vurdering av prosjektstøtte, har vært følgende:

- Prosjekter som får støtte, kan videreføres og forankres i den faste strukturen. Myndighetene har derfor vært tilbakeholdne med å gi støtte når det søkes kun om midler til opprettelse av stillinger og lønn.

- Myndighetene har vært generelt skeptiske til tiltak som omfatter økonomisk støtte direkte til enkeltindivider. Slik støtte burde heller settes i verk innenfor eksisterende rammer og regelverk.
- Bevilgningen skal ikke erstatte eller opprettholde eksisterende kommunale tjenester, tilbud eller stillinger.
- Tiltak som aktiviserer og midler som benyttes direkte mot målgruppen, prioriteres foran midler til organisering og administrasjon (ibid.).

De to tilskuddsordningene har litt ulike føringer på ett punkt. Tilskuddene fra BLD skal ikke dekke lønnsmidler til ansatte i barneverntjenesten, selv om det var adgang til å lønne spesielt engasjerte prosjektmedarbeidere. Derimot kan tilskuddene fra AVdir til sosialtjenesten brukes til lønnsmidler.

Omfanget av tilskudd til kommunene

I løpet av perioden som omfattes av denne rapporten, har det vært en økning i den totale bevilgningen til tilskuddskommunene (Tabell 2.2).

Tabell 2.2 Tilskudd til kommunene, rapportert 2006-2008. I kroner.

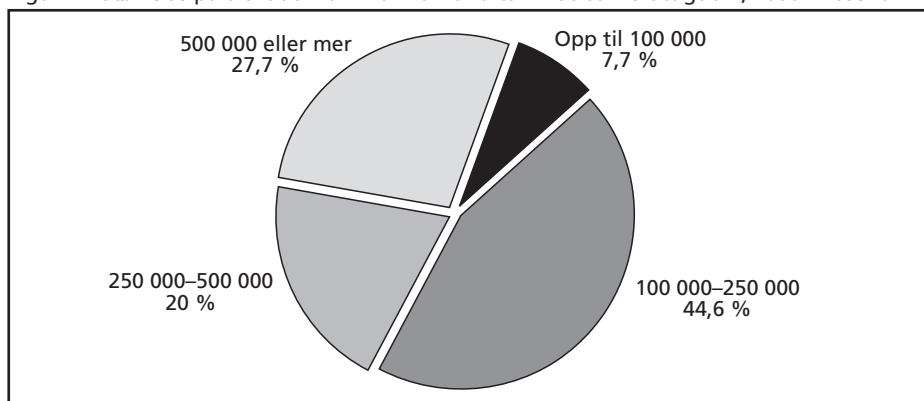
	BLD	AVdir	Totalt
2006	4 344 000	13 044 375	17 388 375
2007	4 632 300	16 958 432	19 540 732
2008	4 802 632	21 345 748	26 148 380

Kilde: Christensen mfl 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009

I 2006 ble det gjort rede for tilskudd for i overkant av 17 millioner kroner og i 2007 for om lag 19,5 million kroner. Bevilgningen økte ytterligere i 2008, og dette året ble det gjort rede for tilskudd for til sammen 26,1 millioner kroner. Fire femdel av denne summen er bevilgninger fra AVdir. Økningen i tilskuddsbeløp er i stor grad en konsekvens av at AVdir har utvidet antall tilskuddskommuner som mottar støtte.

Det er store variasjoner i hvor mye midler som har gått til hver enkelt kommunale barnevern- eller sosialtjeneste (figur 2.1). I 2008 var det minste rapporterte tilskuddet på 67 048 kroner, mens det største var på 1,8 millioner kroner. Den største andelen av kommunene, nesten halvparten, har fått tilskudd på mellom 100 000 og 250 000 kroner.

Figur 2.1 Størrelse på tilskudd fra BLD/AVdir til tiltak mot barnefattigdom, 2008. Prosent.



Kilde: Nuland 2009

Mottaker av tilskuddene i kommunene er i de fleste tilfellene sosialkontor eller barneverntjenesten. Ettersom noen kommuner får flere tilskudd, har vi brukt enhet i analysen i stedet for kommune. Når vi sorterer gjennomsnittlig tilskudd til den enkelte enhet som mottar tilskudd etter år og bevilgende myndighet, ser vi at det gjennomsnittlige tilskuddet fra AVdir er betraktelig større enn tilsvarende fra BLD (tabell 2.3). Videre ser vi at det gjennomsnittlige tilskuddet har økt betraktelig fra år til år, og da særlig fra 2007 til 2008. At det har skjedd en økning i gjennomsnittlig tilskudd fra BLD, har sammenheng med at det har vært færre kommuner som har søkt om midler, samtidig som den totale bevilgningen har økt noe. Antall kommuner som mottok midler fra BLD, har sunket fra 29 i 2006 til 24 i 2008. Følgelig var det mer midler til fordeling per kommune.

Tabell 2.3 Gjennomsnittlig tilskudd til enhet, 2006-2008, i kroner.

	2006	2007	2008
BLD	173 760	181 292	200 110
AVdir	359 839	387 692	520 628
Alle	282 306	312 909	402 283

Kilde: Christensen mfl 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009

Andre tilskuddsordninger rettet mot barn og unge

I tillegg til satsingen som denne rapporten omhandler, er det som vi nevnte innledningsvis i dette kapitlet også andre satsinger rettet mot kommunene med bekjempelse av fattigdom blant barn og unge som mål. Kommuner som mottar tilskudd via flere ordninger, vil antakelig ha større muligheter for å ha en omfattende og koordinert

innsats enn kommuner som kun mottar midler fra én ordning. Av denne grunn er det interessant å undersøke hvor mange kommuner som mottar støtte fra flere ordninger, og om det er noen av de samme kommunene som mottar midler.⁴ I analysene senere i rapporten vil vi bruke dette, altså om kommunen mottar støtte fra flere ordninger, som en bakgrunnsvariabel.

Som tidligere nevnt er det til sammen 67 kommuner og bydeler som har fått tilskudd.⁵ Det er 19 kommuner/bydeler som i løpet av 2006–2008 har fått tilskudd fra både BLD og AVdir. I tabellen (2.4) er det ikke antall kommuner som er oppgitt, men enheter som mottar tilskudd, som er ført opp. En enhet vil i de fleste tilfellene være barneverntjenesten eller sosialtjenesten i en kommune eller bydel. Til sammen er det 86 enheter som i løpet av 2006–2008 har fått tilskudd. 38 av disse enhetene er i kommuner som får støtte fra begge ordninger. De utgjør nesten halvparten av enhetene som i perioden har mottatt tilskudd.

Tabell 2.4 Kommunale enheter i tilskuddskommunene etter hvor mange og hvilke tilskuddsordninger de har mottatt midler fra. Antall og prosent. N = 86.

Satsing den kommunale enheten har mottatt midler fra	Antall enheter som har mottatt tilskudd	Prosent
Både BLD og AVdir	38	44
Får også tilskudd fra tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	21	24
Får også tilskudd fra tilskuddsordningen Unge utenfor	7	8
Får også tilskudd fra tilskuddsordningen Utsatte unge 17-23 i overgangsfaser	10	12
Får også tilskudd fra tilskuddsordningen Nordlandsprosjektet	5	6
Kun midler fra én satsing	20	23
Totalt antall enheter med midler fra mer enn én satsing	66	77

⁴ Vi har brukt *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats* i 2009 til informasjon om andre satsinger som har som formål å bekjempe fattigdom blant barn og unge.

⁵ Bydelene i Oslo kommune som har fått tilskudd som bydeler, er en egen enhet og telles som én kommune. Bergen kommune har fått midler som har blitt fordelt på to bydeler, men ettersom tilskudd har gått til Bergen kommune sentralt, telles også Bergen som én kommune.

Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn

BLD har siden 2003 innenfor Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn særlig rettet seg mot barn, unge og familier med fattigdomsproblemer. Ordningen omfatter 23 større bysamfunn og sju prioriterte bydeler i Oslo. Både ungdomsgrupper, bydeler, frivillige organisasjoner samt offentlige og private etater eller institusjoner kan få tilskudd fra ordningen. Midlene fordeles til tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter og tiltak som bidrar til arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdanning. Fra 2008 ble ordningen utvidet slik at det også ble mulig å søke om tilskudd til langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering av barn og unge som berøres av fattigdomsproblemer.

Det er med andre ord flere likhetstrekk mellom denne ordningen og ordningen denne rapporten omhandler. BLD gir ikke tilskudd til de samme kommunene i sin tildeling. I ordningen denne rapporten ser på, er det i hovedsak mindre kommuner som får tilskudd fra departementet. Men det er flere av de større kommunene som får tilskudd fra AVdir, som også får tilskudd fra BLD. De 23 bykommunene som får tilskudd gjennom ordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, er: Oslo (inkl. sju prioriterte bydeler: Sagene, Gamle Oslo, Grünerløkka, Søndre Nordstrand, Alna, Stovner og Grorud), Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Drammen, Skien, Fredrikstad, Sandnes, Sarpsborg, Bodø, Sandefjord, Larvik, Ålesund, Arendal, Porsgrunn, Haugesund, Tønsberg, Halden, Moss, Hamar og Gjøvik.

Av enhetene som får tilskudd til *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*, er det 21 som er i en kommune som også får støtte av satsingen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn.

Unge utenfor

BLD inviterte i 2007 åtte kommuner til utviklingsarbeidet Unge utenfor rettet mot ungdom i alderen 15–25 år som står utenfor opplæring og arbeidsliv, og som i liten grad klarer å nyttiggjøre seg av universelle ordninger. Kommunene/bydelene mottar stimuleringsstilskudd fra BLD for å utvikle, prøve ut og iverksette strukturer som skal sørge for at ungdom i målgruppen fanges opp og gis adekvat hjelp til å komme i opplæring eller jobb. De åtte kommunene som mottar midler fra denne ordningen, er: bydelene Søndre Nordstrand, Gamle Oslo og Bjerke i Oslo, Sarpsborg, Kristiansand, Skien, Tromsø og Trondheim.

Det er sju enheter som i perioden 2006–2008 har fått tilskudd både fra de ordningen som er tema for denne rapporten, og fra ordningen *Unge utenfor*.

Utsatte unge 17–23 i overgangsfaser

I 2006 igangsatte BLD og AVdir et treårig utviklingsarbeid som retter søkelyset mot overgangen til et selvstendig voksenliv for utsatte unge. Utviklingsarbeidet omfatter for

eksempel hjelp og støtte fra barnevernet og sosialtjenesten, rehabilitering av unge etter straffegjennomføring og overganger fra skole til arbeid. Åtte utvalgte kommuner deltar og har iverksatt tiltak for målgruppen. Arbeidet skal berøre blant annet utdanning/arbeid, bolig og meningsfull fritid. Myndighetene skal se på utviklingsarbeidet i sammenheng med Unge utenfor. De åtte kommunene som får tilskudd i denne ordningen, er: Balsfjord, Bodø, Drammen, Gran, Re, Sortland, Sund og Surnadal.

Alle de åtte kommunene får også tilskudd fra satsingen som evalueres i denne rapporten. Totalt er det ti av enhetene som har fått tilskuddsmidler fra begge ordningene.

Nordlandsprosjektet «Ungdom i svevet»

Nordlandsprosjektet «Ungdom i svevet» er et paraplyprosjekt som ledes av Fylkesmannen i Nordland og gjennomføres med støtte fra AVdir, Bufdir og Helsedirektoratet. Prosjektet består av ti ulike delprosjekter i åtte kommuner i Nordland, hvor formålet er å kartlegge, prøve ut, dokumentere og formidle kunnskap om virksomme tilnærningsmåter, metoder og samarbeidsformer overfor ungdom i risikozonen. De åtte kommunene som er med i prosjektet, er: Alstahaug, Bodø, Brønnøy, Dønna, Lødingen, Rana, Saltdal, Sortland og Vestvågøy.

Fire av disse kommunene har også fått støtte til *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*. For noen av kommunene har arbeidet med «ungdom i svevet» startet opp med midler fra AVdir, men etter at Nordlandsprosjektet startet, har arbeidet fått tilskudd gjennom denne ordningen, og ikke lenger mottatt støtte fra AVdir. Kun én av kommunene har fått tilskudd fra begge ordningene samme år (Sortland). Til sammen er det fem enheter som i løpet av perioden 2006–2008 har fått midler fra AVdir og/eller BLD, og også som har fått tilskudd fra Nordlandsprosjektet.

Kommuner som får midler fra mer enn én satsing

Sett under ett får de fleste kommunene som får tilskudd til *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*, støtte fra flere enn én ordning. Dette gjelder 66 av de 86 kommunale enhetene (77 prosent). Det er med andre ord kun 20 enheter (23 prosent) som befinner seg i en kommune som ikke har mottar midler fra noen av de andre tilskuddsordningene. Flesteparten av de 66 enhetene får støtte fra to tilskuddsordninger, mens det er noen få som får støtte fra tre ordninger.

At tilskuddskommunene får støtte fra flere tilskuddsordninger med lignende målsetting, er et viktig moment for evalueringen. Kommuner vil selvfølgelig maksimere tilgangen på prosjektmidler og søke ekstern finansiering i den grad det er mulig. I flere tilfeller har tilgangen på flere tilskuddsmidler medført en effektivisering i bruken av midlene, siden man har kunnet samkjøre prosjektene med støtte fra flere statlige satsinger. At det er flere tilskuddsordninger med relatert eller overlappende målsetting, gjør det

samtidig mer komplisert når vi skal evaluere. Flere av kommunene har problemer med å knytte arbeid konkret til én konkret tilskuddsordning, og i flere kommuner skiller man ikke mellom de ulike tilskuddene, men kaller alt «fattigdomsmidler». Vi kommer tilbake til diskusjonen om dette i kapitlet som omhandler organisering og samarbeid.

3 Metode

Et flersidig fokus for studien

Studiens problemstillinger reflekterer flere typer analyser. For det første undersøker vi hvilke målsettinger kommunene og bydelene satte for arbeidet, om disse målsettingene er nådd, hvordan satsingen har vært organisert, og i hvor stor grad det har skjedd endringer i valg og sammensetning av tiltak over tid. Her er vi interessert i å analysere i hvor stor grad kommunene selv vurderer at deres målsettinger er nådd, herunder hva som har fremmet og hva som har hemmet måloppnåelsen. Et mer overgripende spørsmål i denne sammenhengen er i hvor stor grad satsingen har bidratt til å bekjempe ulike virkninger av barnefattigdom, og/eller om satsingen har bidratt til økt sosial inklusjon av utsatte grupper med barn og unge.

For det andre har det vært en overordnet målsetting med satsingen å bedre samordningen av lokale tiltak overfor målgruppene. Her har vi vært opptatt av å undersøke hvordan kommunene vurderer samarbeidet på tvers av tjenesteapparatet, og om satsingen har ført til nye måter å samarbeide på, eller om nye samarbeidspartnere er trukket inn.

For det tredje har fattigdomssatsingen noen overordnede, nasjonale mål. Da blir spørsmålet hvordan kommunene/bydelene forstår disse, og i hvor stor grad de nasjonale målene inngår som en del av deres strategiske tenkning. Her inngår også om vi kan spore endringer i den strategiske tenkningen etter at de ble med i satsingen, og om tiltakene har ført til endret fokus i kommunene, for eksempel i form av mer arbeid mot barnefattigdom.

Det er en forutsetning for vellykket implementering at anbefalte tiltak er forankret i den organisasjonen som skal implementere dem. Likeledes er det en kjent problemstilling at det er enkelt å iverksette prosjekter med ekstern finansiering, men en langt større utfordring å finne midler til fortsatt drift når prosjektperioden er over. Derfor har vi også undersøkt om kommunene/bydelene har planer for videreføring av tiltakene etter at prosjektperioden er over, på hvilke måter disse planene i tilfelle er integrert i kommunens øvrige planer, og hvor forpliktet den enkelte kommunen er til å følge opp en videreføring av tiltakene.

Hva har vi ikke kunnet evaluere?

I denne studien må vi ta to forbehold. For det første har verken de årlige rapporteringene eller egevalueringen fra kommunene og bydelene sagt noe om enkeltindivider. Det har heller ikke vært innenfor de tidsmessige eller økonomiske rammene for vår evaluering å intervju brukere av de ulike tiltakene. Følgelig kan vi ikke si noe om effekten av tiltakene for individuelle barn, unge eller familier som har fått tilbud som er finansiert av de to ordningene.

For det andre er det ikke mulig å foreta en direkte evaluering av tiltakenes betydning for fattigdomsutviklingen på sikt. Et sentralt element i den nasjonale fattigdomsstrategien er å hindre at fattigdom og sosial eksklusjon går i arv. Hvorvidt tiltakene som iverksettes på grunnlag av de to tilskuddsordningene vi ser på kan ha en langsiktig fattigdomsreducerende effekt, ligger det utenfor denne evalueringen å vurdere, og tilskuddsordningen er heller ikke utformet på en slik måte at en effektevaluering av denne typen kan gjennomføres. Dette spørsmålet vil imidlertid bli *diskutert* i rapporten.

Metoder for evalueringen

Både prosessevaluering og resultatevaluering

Problemstillingene for evalueringen tilsier to typer evalueringsmetodikk. Den ene er såkalt *prosessevaluering*, også kalt formativ evaluering, hvor hensikten er å analysere prosesser knyttet til gjennomføringen av det fenomenet som skal evalueres. Denne tilnærmingen ble brukt da vi for eksempel skulle undersøke problemstillinger som hvordan beslutninger om fordelingen av tiltaksmidler ble tatt, og måten satsingene ble forankret i kommunen. Den andre er såkalt *resultatevaluering*, også kalt summativ evaluering, hvor hensikten er å analysere i hvor stor grad målene for en innsats er nådd. Denne tilnærmingen ble brukt da vi for eksempel skulle undersøke problemstillinger som i hvor stor grad de iverksatte tiltakene nådde målgruppene.

Vi har evaluert to statlige satsinger som har vært implementert i et stort antall kommuner og bydeler som ytre sett hadde det til felles at de hadde store levekårsutfordringer i et gitt år. Innenfor disse rammene har det vært stor variasjon både med hensyn til hvor mye midler den enkelte kommunen eller bydelen har mottatt, i hvor stor grad kommunen eller bydelen også har hatt midler fra andre statlige satsinger i samme tidsrom, og på hvilke måter tiltakene har blitt utformet. Utgangspunktet for å iverksette tiltakene har også variert. Følgelig har vi måttet konsentrere evalueringen om prosesser og resultater knyttet til eksisterende sentrale og lokale målsettinger. Dermed har det også vært viktig å få med prosessdelen og ikke bare resultatdelen i evalueringen.

Analyser av en egenevaluering fra alle kommunene og bydelene

Kommunene og bydelene har gjennomført årlige rapporteringer til BLD og AVdir. Rapporteringene har vært gjennomført og analysert av Fafo og NOVA i samarbeid (Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009). I 2009 ble det så sendt ut et elektronisk evalueringsskjema til samtlige kommuner og bydeler som hadde deltatt i satsingen, enten de hadde fått midler alle tre år eller færre av årene, og enten satsingen fortsatt pågikk i 2008 eller hadde blitt avsluttet tidligere. Skjemaet ble sendt til den som på det tidspunktet var kontaktperson og derved ansvarlig for prosjektet.

Til sammen ble det sendt spørreskjemaer til 86 kommunale enheter. Vi mottok svar fra 62. Det gir en svarprosent på 72 prosent. Vi mottok svar fra 21 kommuner som hadde fått tilskudd fra BLD (svarprosent 72), og 41 som hadde fått tilskudd fra AVdir (svarprosent 72).

I og med at det foreligger rapporteringer fra årene 2006 til 2008 i tillegg til egenevalueringen fra 2009, har vi hatt et rikt materiale å analysere. Vi har fått god informasjon om hvordan tiltakene har vært organisert, hvor mange tiltak som har vært iverksatt, om hva som har betydd noe for organiseringen av satsingen, med videre. Det at det foreligger data fra flere fortløpende år, har også gjort det mulig å analysere utviklingstrender over tid.

Data fra rapporteringene og egenevalueringen er primært analysert ved hjelp av deskriptive statistiske teknikker. Analysene viser fordelinger på variabler som tilskuddenes størrelse, ulike typer tiltak, grad av samarbeid, kommunenes informanternes holdninger til tverrfaglig og tverretattlig samarbeid med videre. Siden det totalt er 62 kommuner som har besvart spørreskjemaet, er vi forsiktige med å bryte ned tabellene. Noen forskjeller mellom AVdir- og BLD-kommunene nevnes imidlertid i teksten.

Casestudier i ti kommuner og en bydel i Oslo

For å supplere og utdype informasjonen fra evalueringsskjemaet valgte vi å gjennomføre en caseundersøkelse i ti kommuner og én bydel i Oslo (se tabell 3.1 på neste side). Disse ble valgt ut etter følgende kriterier:

- om kommunen hadde fått midler kun for 2008 eller hadde vært med lenger,
- hvor stort innbyggertall kommunen har,
- om kommunen hadde fått midler fra kun én bevilgende myndighet eller begge, og
- hvor i landet kommunen ligger.

Tre av kommunene vi valgte ut, var nye i ordningen fra 2008. Seks av kommunene hadde over 15 000 innbyggere. Den største kommunen med hensyn til innbyggere var Bergen kommune (252 918), mens den minste kommunen var Kvæfjord (3023). Fem av kommunene hadde fått midler fra begge bevilgende myndigheter. Når det gjelder den geografiske spredningen, valgte vi ut en bydel i Oslo, to kommuner i region Nord, to i region Midt, to i region Vest, to i region Øst og to kommuner i region Sør.

Tabell 3.1 Case-kommunene

	Befolkning	Stor	Ny i ordningen	Midler fra begge myndigheter	Region
Alna	46 029	1			Oslo
Ringsaker	34 425	1		1	Øst
Fredrikstad	72 935	1			Øst
Bergen	252 918	1		1	Vest
Sund	5983			1	Vest
Kristiansund	22 982	1	1		Midt
Bjugn	4533			1	Midt
Kvæfjord	3023		1		Nord
Alta	18 597	1		1	Nord
Notodden	12 320		1		Sør
Re	8593			1	Sør
Total		6	3	6	

Vi tok sikte på å involvere informanter på flere nivåer i hver av kommunene. Foruten prosjektansvarlige intervjuet vi ansatte i hjelpetjenestene, administrative ledere på kommunalt nivå og lokalpolitikere. I den enkelte casekommune har vi intervjuet mellom to og seks personer. Til sammen er det gjennomført 30 intervjuer med i alt 41 informanter. På denne måten har vi kunnet fange opp vesentlig variasjon mellom kommunene, både med hensyn til selve tiltakene og hvordan de organiseres og forankres lokalt. Videre kunne variasjonen etter de gitte kriteriene også vise forskjeller med hensyn til hvordan de involverte personene oppfatter utfordringene med barnefattigdom i sin kommune, hvilke erfaringer de har med utviklingen av tiltak og samarbeidet mellom ulike instanser lokalt, og hva de mener fremmer og hemmer gode tiltak.

Gjennom intervjuene har vi fått god og utdypende informasjon om hvordan prosesser og utvikling har vært i kommunene i prosjektperioden.

Resultater fra tre spesielt utvalgte casekommuner presenteres i kapittel 6.

Forskningsetiske overveielser

Evalueringen var meldepliktig til Personvernombudet for forskning, som har tilrådd gjennomføringen av prosjektet.

Navnene på kommunene og bydelene som har deltatt i satsingene, er offentlig kjent. Følgelig har vi brukt navn når vi presenterer tabeller med oversikt over for eksempel inntektsdata, hvem de ulike kommunene og bydelene har fått midler fra, og så videre. Når vi presenterer sitater fra casestudien, ivaretar vi informantenes konfidensialitet gjennom å betegne dem med posisjon i kommunen (prosjektleder, politiker mv.). Vi oppgir imidlertid ikke hvilke kommuner informantene kommer fra.

4 Kommunenes problemforståelser

Selv om fattigdom står høyt på den politiske dagsordenen og er et nasjonalt diskusjonstema, er det ikke gitt at fattigdomsproblemet oppleves like påtrengende på lokalt nivå. I en tidligere undersøkelse av et utvalg kommuners forståelse av de lokale fattigdomsutfordringene ble det slått fast at det var betydelig ambivalens og til dels uenighet i kommunene om fattigdomsbegrepets relevans som betegnelse for sosiale utfordringer (Hansen mfl 2008:79). Nå er riktignok kommunene som mottar midler via BLDs tilskuddsordning valgt ut fordi de har betydelige andeler barn som lever i inntektsfattige familier eller i familier som mottar sosialhjelp, og kommunene som mottar tilskuddsmidler fra AVdir har selv søkt om støtte via en fattigdomsreduserende tilskuddsordning. Dermed er det grunn til å anta at de har større bevissthet om temaet enn mange andre kommuner. Det er likevel interessant å undersøke kommunenes egen forståelse av fattigdomsproblemet nærmere. Hvordan kommunene forstår problemet vil ha betydning for hvor stor oppmerksomhet barnefattigdommen får, og hvor relevant kommunen opplever at det er å iverksette tiltak. I dette kapitlet spør vi:

- Hvor store fattigdomsproblemer har kommunene?
- Hvordan ser/forstår de kommunale aktørene situasjonen i kommunen?
- Hvilke grupper regner kommunene det som mest utfordrende å nå med tiltak?

Barnefattigdommen er ujevnt fordelt i norske kommuner

Det er klare forskjeller mellom norske kommuner når det gjelder hvor mange av barnefamiliene som er fattige og/eller mottar sosialhjelp. Nadim og Nielsen (2009) viser i sin rapport om barnefattigdommen i norske kommuner i 2006 at barnefattigdommen var størst i lbestad i Troms (18,4 prosent av barna bor i familier med inntekt under 60 prosent av medianinntekten) og minst i Masfjorden i Hordaland (1,6 prosent). Torsken i Troms har den største andelen barn i sosialhjelpmottakende familier (18,7prosent), mens Masfjorden i Hordaland også her kommer best ut (0,3 prosent).

Ved hjelp av Nadim og Nielsens rapport har vi plukket ut tilskuddskommunene og sett på fattigdomsutviklingen i disse kommunene. Tabell 4.1 viser andel og antall barn

Tabell 4.1 Andel og antall barn 0–17 år i hushold under fattigdomsgrensen (EU, 60 prosent av medianinntekt) 2000 og 2007. Andel og antall barn i hushold som mottok sosialhjelp i 2000 og 2007.

Kommune	2000				2007			
	Barn under fattigdomsgrensen, 60 % av medianinntekt		Barn i hushold med sosialhjelp		Barn under fattigdomsgrensen, 60 % av medianinntekt		Barn i hushold med sosialhjelp	
	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall
Halden	8,2	454	9,4	521	13,2	814	8,0	492
Sarpsborg	5,2	504	8,4	815	11,4	1279	7,2	814
Fredrikstad	6,6	918	7,6	1062	12,6	2025	8,3	1336
Askim	6,7	193	6,2	181	13,5	447	8,6	284
Eidsberg	7,9	166	8,8	184	11,8	282	7,6	181
Vestby	4,2	119	4,2	119	6,8	236	2,3	79
Bærum	2,5	589	3,3	770	4,2	1138	3,5	942
Oslo	8,3	7360	9,1	8085	15,0	16660	8,6	9508
Gamle Oslo	21,3	1114	24,7	1289	31,5	2172	21,3	1469
Grünerløkka	16,6	740	20,4	908	24,2	1370	14,0	792
Sagene	14,7	402	15,6	426	21,4	884	13,1	541
Bjerke	8,8	377	11,8	508	19,4	1160	12,2	728
Stovner	10,2	596	8,7	505	19,8	1449	11,7	853
Alna	11,2	971	11,1	960	19,4	1931	8,9	881
Søndre Nordstrand	11,0	1004	11,1	1013	21,0	2171	13,0	1346
Kongsvinger	7,4	246	6,9	230	11,3	399	8,5	299
Hamar	3,5	178	5,9	301	8,1	450	7,6	424
Ringsaker	5,0	341	5,8	394	7,2	530	5,7	423
Eidskog	8,7	114	13,0	169	11,9	161	10,6	143
Grue	9,9	93	10,4	98	12,0	111	7,8	72
Trysil	5,1	63	6,9	86	8,5	112	7,2	94
Gjøvik	6,6	359	8,7	476	8,5	504	8,0	479
Gran	6,0	158	5,1	135	6,8	195	4,7	136
Nordre Land	6,0	81	7,4	99	10,5	139	5,4	72
Drammen	7,6	833	6,0	663	13,6	1748	8,5	1093
Nedre Eiker	6,0	286	6,8	325	7,4	395	6,3	337
Horten	6,9	356	5,1	265	9,0	506	6,3	358
Sandefjord	6,4	544	5,3	447	9,8	932	7,2	684
Larvik	5,8	508	7,4	654	9,8	888	7,1	647
Re	5,3	107	8,8	178	8,4	176	7,6	160
Notodden	4,8	115	5,7	135	7,1	177	5,8	144
Bamble	5,8	197	6,5	219	11,0	361	6,6	219

Drangedal	6,7	59	8,4	74	8,8	77	6,8	59
Nome	5,3	69	9,3	120	11,1	155	11,1	155
Sauherad	4,6	46	9,5	94	13,3	128	6,2	59
Arendal	6,1	528	5,8	500	8,4	767	7,2	655
Gjerstad	8,2	41	15,5	77	11,9	68	13,6	78
Birkenes	8,2	88	4,9	52	9,0	107	4,0	48
Kristiansand	6,3	1081	5,7	973	8,1	1525	4,6	865
Sandnes	4,8	671	2,8	391	5,4	870	2,6	426
Stavanger	5,4	1327	4,6	1133	6,9	1952	4,0	1138
Strand	3,6	99	6,6	178	5,6	164	5,5	161
Bergen	4,9	2479	6,5	3311	8,0	4408	5,4	2999
Sund	6,2	79	3,9	49	9,1	134	9,1	134
Fjell	4,3	231	4,9	262	5,8	364	4,5	283
Gloppen	2,3	29	5,0	64	4,8	64	4,5	61
Molde	3,0	158	5,0	269	4,2	227	3,1	170
Kristiansund	4,9	160	7,8	255	7,7	382	4,9	243
Surnadal	6,1	85	5,6	78	5,7	80	4,6	65
Trondheim	5,0	1602	5,8	1873	7,7	2794	4,9	1800
Bjugn	9,0	90	5,6	56	9,5	96	4,1	41
Namsos	4,0	113	4,1	115	6,8	215	4,7	149
Inderøy	4,1	58	6,6	93	7,5	109	5,6	81
Narvik	4,0	163	6,3	255	5,8	233	4,4	176
Rana	4,3	242	6,4	361	6,6	385	6,7	387
Saltdal	5,3	54	12,2	125	12,5	119	8,8	84
Fauske	7,6	159	10,8	226	7,8	166	6,7	143
Vestvågøy	7,1	179	7,0	177	7,7	203	5,7	151
Vågan	5,6	109	9,1	177	7,7	153	8,0	159
Hadsel	4,1	73	5,7	101	9,0	160	7,5	134
Sortland	6,6	148	8,2	184	7,4	177	7,0	169
Andøy	5,3	62	6,5	77	8,3	92	5,4	60
Tromsø	4,0	550	3,7	513	5,4	835	3,9	609
Kvæfjord	4,4	33	9,2	69	7,5	53	9,8	70
Lenvik	6,9	179	9,0	233	8,7	238	6,1	166
Balsfjord	6,5	80	6,2	76	10,8	133	3,5	43
Hammerfest	3,1	61	4,6	91	4,3	95	3,6	78
Alta	3,5	156	6,2	279	5,5	274	6,2	309
Total for hele landet	5,1	50 075	6,0	59 207	8,1	88 161	5,5	59 647

Note: Basert på kommuneinndelingen per 1.1.2006

i alderen 0–17 år som bodde i en familie med inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekten i 2000 og 2007. Tilsvarende viser tabell 4.1 andel og antall barn i samme alder som bodde i en husholdning som mottok sosialhjelp en eller flere ganger i løpet av 2000 og 2007. Av tiltakskommunene var det Gjerstad som hadde flest fattige barn i 2000, mens i 2007 lå Drammen på topp. Gjerstad hadde også den høyeste andelen barn i sosialhjelpsfamilier i 2000 og 2007. Lavest andel inntektsfattige barn hadde Gloppen i 2000, og Bærum i 2007. Bærum hadde lavest andel barn i sosialhjelpsfamilier i 2000, mens Vestby lå lavest i 2007. Ser vi på situasjonen i tilskuddskommunene i 2007, er det tre forhold som peker seg ut (tabell 4.1).

For det første var det store variasjoner i både fattigdom og sosialhjelpsmottak mellom tilskuddskommunene. I Drammen bodde nesten 14 prosent av barna i inntektsfattige familier i 2007, og dette var nesten fem ganger så mange inntektsfattige barn som i Sandnes. Det var også stor forskjell på hvor mange barnefamilier som mottok sosialhjelp. I Gjerstad bodde over 13 prosent av barna i en familie som mottok sosialhjelp i 2007, mens det samme var tilfellet for drøyt 2 prosent av barna i Vestby.

For det andre ser vi at den nasjonale trenden med økende inntektsfattigdom i barnefamilier var markert også i de fleste tilskuddskommunene. I om lag to av tre tilskuddskommuner økte inntektsfattigdommen med minst 1 prosentpoeng i årene 2000–2007, og flere steder ble den nesten doblet. Sterkest var økningen i Sauherad med nesten 10 prosentpoengs økning, eller nær en tredobling av andel barn i inntektsfattige familier i løpet av sjuårsperioden.

Mens inntektsfattigdommen økte, er imidlertid det tredje funnet at sosialhjelpsmottaket i barnefamilier ble redusert i de aller fleste tilskuddskommunene. På landsbasis økte andelen barn som bor i familier som mottar sosialhjelp, marginalt – med 0,4 prosentpoeng – mens andelen sank i 41 av de 67 tilskuddskommunene. Det er med andre ord et misforhold mellom inntektsfattigdom og sosialhjelpsmottak på nasjonalt nivå, og det er heller ikke alltid slik at de kommunene som hadde sterkest økning i inntektsfattigdom, hadde den sterkeste veksten i sosialhjelpsmottak. I Nordre Land økte for eksempel andelen inntektsfattige barn med 4,5 prosentpoeng, mens andelen barn i familier med sosialhjelpsmottak sank med 2,2 prosentpoeng.⁶

En slik situasjon, der inntektsfattigdommen øker, mens sosialhjelpsmottaket er stabilt eller går ned, kan ha flere forklaringer. På den ene siden kan den være uttrykk for at situasjonen i de inntektsfattige barnefamiliene tross alt ikke er så ille at det er nødvendig å søke om sosialhjelp. På den andre siden kan dette misforholdet skyldes at kommunene har strammet inn på sosialhjelpsordningen, slik at mange familier ikke får tildelt sosialhjelp selv om deres inntekt er svært begrenset. Siden sosialhjelpen er behovsprøvd, kan en tredje mulighet være at det å ha inntekt under fattigdomsgrensen ikke på langt nær alltid tilsier at inntekten er så lav at det er aktuelt å yte sosialhjelp.

⁶ Nordre Land fikk kun tilskudd i 2007.

Vi har ikke data til å undersøke noen av disse tre forklaringene nærmere, men det er rimelig å anta at alle forklaringene har noe for seg, og ulike forklaringer er gyldige i ulike kommuner.

Fattigdom – er det et problem her?

Selv om andelen fattige barnefamilier og andelen barnefamilier som mottar sosialhjelp, varierer mellom kommunene som deltar i tilskuddsordningen, har alle kommunene problemer av et slikt omfang at det er naturlig å forvente at det i alle fall er en viss bevissthet i kommunen om dem. I intervjuene som ble gjennomført i prosjektet, kommer det imidlertid tydelig frem at det er forskjeller i hvordan fattigdomsproblemene oppleves både innen og mellom kommunene.

For det første var det langt fra alle aktørene vi intervjuet, som oppfatter at kommunen deres har et barnefattigdomsproblem. I den ene enden av skalaen finner vi informantene som gir uttrykk for at de slett ikke er klar over at det var et fattigdomsproblem i deres kommune. Riktignok kan de ha merket seg at det er enkeltfamilier som sliter økonomisk, men det er ikke gitt at dette oppfattes som uttrykk for et mer omfattende problem, eller at de kaller problemene for fattigdom.

Dette er en kommune med mange barn som har foreldre med dårlig økonomi, uten at jeg forholder meg til et spesielt fattigdomsbegrep. (intervju, etatsleder)

Vi ble litt paffe over at dette prosjektet nærmest ble kastet etter oss fra departementet. (intervju, prosjektansatt)

Det er særlig administrativt ansatte på høyt nivå og informanter fra det politiske systemet som er tilbakeholdne med å bruke fattigdomsbegrepet. Jo nærmere førstelinjen vi kommer, jo større er oppfatningen av barnefattigdom som et problem, og i den andre enden av skalaen finner vi nettopp dem som jobber tett på barn, unge eller familier med fattigdomsproblemer. Saksbehandlere på sosialkontor, i barneverntjenesten og NAV har naturlig nok problemene tettere innpå livet og ser dermed situasjonen på en annen måte enn politikere og sentralt ansatte kommunebyråkrater. Samtidig må det bemerkes at det var flere eksempler på både administrativt ansatte og politikere som var svært bevisste på de lokale fattigdomsproblemene. Alt i alt er nesten halvparten av alle som deltok i spørreundersøkelsen til denne evalueringen, helt eller delvis enige i at barnefattigdom er et tema på den politiske dagsordenen i kommunen.

Det kan være flere årsaker til at oppmerksomheten rundt barnefattigdom er lav i en del kommuner. En politiker som var engasjert i helse- og sosialpolitikk, mente for eksempel at kommunen vedkommende bodde i, hadde betydelige fattigdomsproblemer,

men at fattigdom likevel ikke var et brennbart politisk tema fordi det tross alt gjaldt et lite mindretall av innbyggerne og dermed var lite synlig. I et annet tilfelle trakk en etatsleder frem at det kunne være vanskelig å få åpenhet og bevisstgjøring omkring temaet fordi det fortsatt er skambelagt å fremstå som fattig. For øvrig bekrefter intervjuene i dette prosjektet Hansen og medforfatteres (2008:41) påpekning om at selve fattigdomsbegrepet oppleves som fremmed av mange. En av informantene mente til og med at ordet er skremmende:

[...] vi syntes at ordet «fattigdom» var for grelt å bruke. (intervju, prosjektmedarbeider)

Noe av poenget med å intervju flere aktører i hver kommune var nettopp å fange denne forskjellen i oppfatning. Hadde vi kun intervjuet ansatte i barnevern/sosialtjeneste, ville vi raskt fått inntrykk av at barnefattigdom var et sentralt tema i alle kommunene, og hadde vi kun intervjuet administrativ ledelse eller politikere, kunne vi like gjerne fått inntrykk av det motsatte. Bredden av informanter gjør at vi avdekker forskjellene i oppfatninger innad i kommunene. Og det understreker utfordringene som fremdeles er til stede når det gjelder å rette søkelyset mot barnefattigdom på alle nivåer i kommunene. For selv om de fleste vi har intervjuet, har hatt god kjennskap til det kommunale fattigdomsarbeidet, gjenspeiler deres kommentarer at de mener det er mangel på kunnskap og oppmerksomhet, blant annet i det politiske miljøet.

Det er jo en skam at kommunen er en «fattigbarnkommune», samtidig er det viktig å gripe fatt i det og prøve å gjøre noe. Så da får vi veldig velvilje fra både administrasjonen, rådmannen, kommunalsjefen og politikerne som gjerne vil gjøre noe. Men de vet jo lite om hva de kan og vil gjøre. [...] det er lite kreativitet. Det er administrasjonen som styrer politikerne, ikke omvendt. Merkelig nok. (intervju, prosjektansatt)

Det vet jeg ikke noe om, fordi jeg treffer nesten ikke politikere med vår modell. [...] Hvis du spør dem, så sier de sikkert «ja». Men jeg tror ikke det er [...] Jeg burde ha visst det hvis det var på deres agenda. Jeg burde ha merket det. (intervju, barnevernansatt)

For det andre viser intervjuene at mange av informantene oppfatter fattigdomsproblemet utelukkende som et sosialhjelps- eller barnevernsproblem. Kun et fåtall av kommunene har gjennomført kartlegging av fattigdommen. Dermed er det de personene som er i kontakt med barnevern og/eller sosialkontor, som kommer i kommunens søkelys, og som oftest inkluderes i tiltakene. Som vi kommer tilbake til nedenfor, står man dermed i fare for å ikke være tilstrekkelig oppmerksom på alle grupper som kan være utsatt for fattigdom, eller i alle fall for å ikke nå dem med tiltak (jf figur 4.3).

Vi har i hvert fall nok av dem. At de enten er kjent av oss (les: barneverntjenesten) eller sosialtjenesten, det tror jeg. Jeg tror ikke det er grupper av befolkningen her som er veldig fattige som vi ikke vet om. (intervju, barnevernansatt)

Vi forholder oss til sosialkontorets norm. Selv om det ikke er noe som eksplisitt må gjøres, så skjeler vi til «Hva regner man i denne kommunen man skal ha igjen når faste regninger er betalt?». Og det er også et annet begrep for økonomisk evne enn man ellers bruker, for det er [...] Man kaller det nettobeløp, egentlig, hva man har igjen i pungen når faste regninger er betalt. Helt fristilt. (intervju, barnevernansatt)

Det også er jo noe som har kommet ut av bevisstheten hos barnevernansatte i forhold til økonomien til foreldrene. For én ting er omsorgsevnen. Men som jeg har sagt mange ganger: Hvis ikke folk vet hvordan de skal få mat i magen dagen etterpå, og hvordan det barnet skal få den nye dressen som de trenger i barnehagen, så er ikke fokuset kanskje på omsorg i den forstand. Bevisstheten på det ble økt i barnevernet. Og også å etterspørre økonomi som en del av undersøkelsen, ikke bare hvor stort hjerte de har for barna sine. (intervju, prosjektansatt)

For det tredje var det forholdsvis mange av dem som hadde «tatt stilling til» fattigdomsbegrepet, som anvendte begrepet i en ikke-økonomisk betydning. Fattigdom handler vel så mye om sosial utestengning som dårlig økonomi. Informantene fremhever problemene med at barna ikke har sosiale opplevelser, at de ikke kan delta på normale aktiviteter, og at de bor i familier som ikke har ressurser – økonomiske og/eller sosiale – til å sikre dem gode ferie- og fritidsopplevelser. Denne forståelsen stemmer samtidig godt overens med kunnskapen vi har om at sosial utestengning er en mulig *konsekvens* av fattigdom for barn og unge. Dessuten er det mange informanter som påpeker problemet med at fattigdom går i arv, og at de gjerne møter flere generasjoner fra samme familie i sitt arbeid. Dette kan ses i sammenheng med at tilskuddsmidlene var forankret i barneverntjenesten og sosialtjenesten.

Disse barna var fattige på aktiviteter. De kommer på skolen uten å ha opplevd noe. (intervju, prosjektarbeider)

Jeg tror at alle kommuner har problemer med barnefattigdom. Og hvis man ser på statistikken, så vet jeg ikke om vår kommer så spesielt dårlig ut, men det er klart at de vanskeligstilte familiene som har veldig lite ressurser, så blir det om fattigdom [...] Den sammensatte fattigdommen handler som regel ikke bare om kroner og øre. Jeg skal være litt forsiktig med hva jeg sier, fordi det handler om det også. Men ofte er det en sammensatt grunn og et sammensatt problemområde. Og når man skal bryte den sosiale arven, så handler det ikke om kroner og øre alene. (intervju, ansatt i NAV)

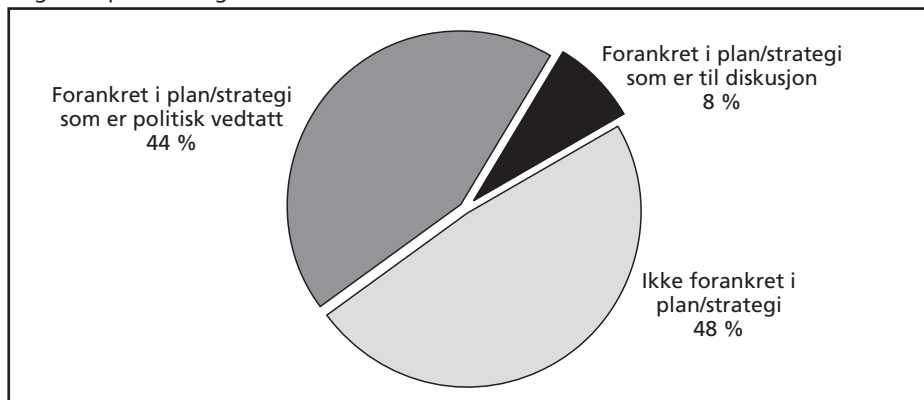
[...] det går på målgrupper med fattigdom. At de har overskudd til å gjøre det «normale» aktivitetene som våre barn deltar i. (intervju, sosialkontor)

Og hvordan jobber vi, og hva er det vi gjør i sosialtjenesten og barnevernet som på en måte virket hemmende og fremmede i forhold til fattigdom? Og hvordan tar vi vare på disse ungene? Hvordan sikrer vi ferie og fritid? For det ble klart, gjennom kartlegging, at det var et av områdene hvor vi hadde vært litt kjipe. Fordi man har så mye penger i en kommune, også blir det litt fokus på «mat i magen og tak over hodet». Og så blir det de ekstratingene som disse ungene ikke fikk. (intervju, prosjektansatt)

I forhold til statlige satsinger, er det noe med å tilpasse det lokalt. Man har stor valgfrihet – hvis jeg tenker opp mot fattigdomssatsingen – og muligheter til å utføre det som man ønsker. For eksempel som det har vært i rusfeltet, så har det vært massiv statlig [...] både tiltak, oppfølging, bevilgninger – det settes veldig ofte på dagsorden. Og det savner jeg i forhold til barn. Jeg føler vi hjelper mange andre ting når det gjelder barn, at de kan ikke snakke høyt for seg selv. Det berører ikke menigmann i gaten som det berører å se en del rusmisbrukere som gjør hærverk og innbrudd. Det gjør ikke de stille, snille barna før de blir ungdommer og de blir problemer i seg selv. Der synes jeg ikke at den statlige satsingen er god nok. Her er det en gruppe som ikke fronter seg selv, og som ikke er ubehagelig for oss. Det er kjempeflott å kunne søke, men da er det på en måte bak et kommunalt initiativ – det øremerkes ikke noe, det kreves ikke noe. Det er veldig mye privat initiativ på kommuneplan for å nå ut [...] De statlige institusjonene nedbemanner og nedskjærer som gjør at brukerne sitter litt skadelidende igjen. Jeg synes selv at det er for lite. Det snakkes mye om det, men det gjøres for lite konkret. Hadde jeg selv vært i kategorien, ville jeg følt meg veldig tilsidesatt. Det blir liksom «festtale». (intervju, prosjektansvarlig)

For det fjerde er det store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvordan kommunen som helhet jobber med fattigdomsproblemene, og dermed implisitt hvordan problemene oppfattes. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med evalueringen, ble det spurt om arbeidet med barnefattigdom var forankret i en kommunal plan eller strategi. Her er kommunene delt i to. Nesten halvparten av kommunene som deltok i denne undersøkelsen, oppga at arbeidet med fattigdom blant barn og unge var forankret i en plan eller strategi som var politisk vedtatt, og ytterligere 8 prosent hadde forankret arbeidet i en plan/strategi som var under diskusjon. Den siste halvparten av kommunene hadde ikke forankret arbeidet i en plan/strategi (figur 4.1). Det er rimelig å anta at dersom det er utarbeidet en plan eller strategi for arbeidet med barnefattigdom, er også fattigdomsbegrepet mer innarbeidet og oppfatningen av problemet større i ulike deler av den kommunale virksomheten.

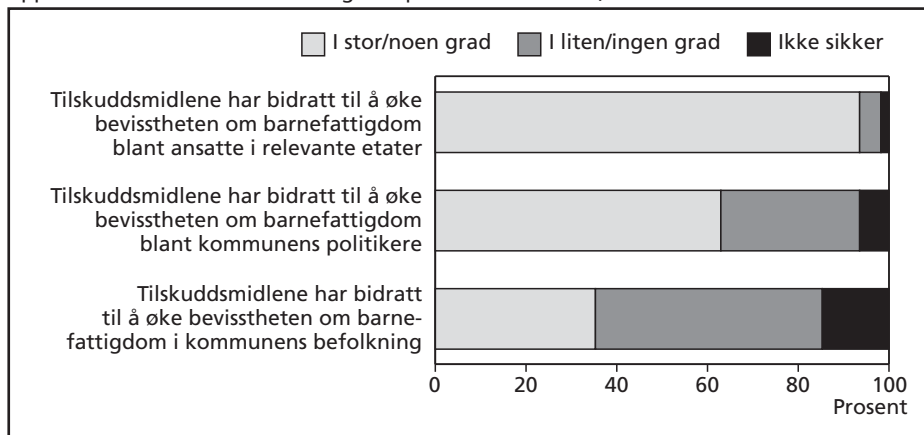
Figur 4.1 Andel tilskuddskommuner som har forankret arbeidet med fattigdom blant barn/unge i en plan/strategi. N = 62.



Samtidig må vi være klar over at selv om kommunene oppgir at de har forankret fattigdomsarbeidet i en kommunal plan, er det ytterst få eksempler på kommuner som har utarbeidet egne handlingsplaner for bekjempelse av fattigdom eller for bekjempelse av barnefattigdom. Det er heller snakk om at noen av kommunene, etter å ha arbeidet med prosjektmidlene i denne tilskuddsordningen, har inkludert noe om arbeidet sitt i de helhetlige kommunale handlingsplanene.

Selv om det ikke er utarbeidet konkrete fattigdomsplaner, sitter vi likevel igjen med inntrykket av at mange av kommunene har blitt mer opptatt av barnefattigdomsproblemet som følge av satsingen. Noen kommuner har i hovedsak brukt tilskuddsmidlene til å dekke utgifter til fritidsaktiviteter for klienter de allerede kjenner, eller de har brukt midler på allerede eksisterende ferietiltak. Enkelte kommuner har imidlertid tenkt nytt når det gjelder hva slags tiltak som er iverksatt, hvordan de skal samarbeide lokalt, og hvordan de kan nå ut til barn og ungdom. I evalueringen ble kommunene spurt eksplisitt om de mente at tilskuddsmidlene hadde hatt noen betydning for oppmerksomheten rettet mot barnefattigdom på lokalt nivå. Svarene gir inntrykk av at tilskuddsmidlene definitivt har økt bevisstheten om barnefattigdom blant dem som jobber i etater som befatter seg med problemet, og også blant kommunenes politikere. Selv om det ikke har ført til like stor oppmerksomhetsøkning for den jevne innbygger, anser imidlertid mer enn en tredel av de som svarte på spørreundersøkelsen at også kommunens innbyggere hadde blitt mer oppmerksomme på barnefattigdomsproblemet (figur 4.2).

Figur 4.2 Andel kommuneansatte etter hvordan de vurderer tilskuddsmidlenes betydning for oppmerksomheten om barnefattigdom på kommunalt nivå, N=62.



Noen grupper anses som særlig fattigdomsutsatte

På nasjonalt nivå har vi god kunnskap om hvilke grupper barn/unge som har særlig stor fattigdomsrisiko (Fløtten 1999, Epland og Kirkeberg 2007, Ytrehus 2004, Epland og Kirkeberg 2009, Nadim og Nielsen 2009). Fattigdomsandelene er særlig høye for barn i hushold (tabell 4.2):

- der det ikke er noen yrkesaktive
- med lite eller ukjent utdanning
- som mottok sosialhjelp
- som var velferdsstatsavhengige⁷
- med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn⁸
- med mange barn⁹
- med enslig forsørger

⁷ Som velferdsstatsavhengige regnes hushold der overføringer utgjør mer enn halvparten av husholdets inntekt.

⁸ Her blir barn som tilhører en husholdning der den eldste personen har ikke-vestlig innvandringsbakgrunn regnet som å ha ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.

⁹ Barn i husholdninger med 3 eller flere barn under 18 år.

Tabell 4.2 Andel og antall barn under fattigdomsgrensen etter ulike kjennetegn ved husholdningen. 2006.

	Andel barn under lavinntekstgrensen	Antall barn under fattigdomsgrensen
Alle barn	7,9	85 451
Barnets alder		
Under 6 år	8,1	27 970
6–12år	7,8	33 594
13–17 år	7,7	23 858
Husholdningens høyeste utdanningsnivå		
Grunnskole	27,3	31 375
Videregående opplæring	6,6	29 461
Høyere utdanning	3,0	15 175
Uoppgitt	47,8	9 389
Antall barn under 18 år i husholdningen		
1	5,9	13 868
2	5,4	25 365
3	8,5	21 649
4 eller flere	21,0	23 540
Husholdningstype		
Barn av enslig forsørger	18,6	32 878
Barn i øvrige familier	5,7	52 573
Yrkestilknytning		
Barn av enslige forsørger		
Ingen i arbeid	43,8	18 908
Én eller flere i arbeid	11,2	13 970
Barn i øvrige familier		
Ingen i arbeid	53,4	15 738
Én i arbeid	13,9	22 925
To eller flere i arbeid	1,9	13 910
Mottatt sosialhjelp	43,8	29 124
Velferdsstatsavhengig*	39,9	45 815
Innvandringsbakgrunn		
Ikke-vestlig bakgrunn	33,4	33 856
herav fra Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika samt Tyrkia	35,2	30 113
herav fra Øst-Europa	23,6	3 538
Andre	5,2	51 566

* Husholdninger som har mer enn halvparten av sin inntekt fra offentlige overføringer

Kilde: Nadim og Nielsen 2009, tabell 2.7

Mens selve fattigdomsbegrepet i en del kommuner og av en del aktører oppleves som fremmed, er det ikke tvil om at så å si alle vi snakket med, hadde en klar oppfatning av hvilke grupper som var spesielt utsatt for økonomiske og/eller sosiale problemer i deres kommune. Bare i drøyt én av fire kommuner har det vært gjennomført systematiske kartlegginger av barnefattigdommen, men det er likevel stort samsvar mellom kommunenes utpeking av særskilt utsatte grupper og de gruppene som statistisk sett har størst fattigdomsrisiko på nasjonalt nivå. Om det ikke har vært gjennomført systematiske kartlegginger, er det dessuten mange kommuner som fremhever at de har kartlagt barnefamiliene i sosialtjenesten og invitert foreldrene til samtale for å se på hvilke behov barna i disse familiene har.

Det er naturlig, gitt tilskuddsmidlenes forankring i barneverntjenesten og sosialkontor, at svært mange trekker frem barnevernsbarn og barn av sosialklienter som utsatte grupper. Det er imidlertid ulike årsaker til at familier kommer i kontakt med barnevernet og/eller sosialetaten, og det er en rekke risikofaktorer som trekkes frem.

For det første fremhevet mange av informantene at *barn og unge med flyktning- og innvandrerbakgrunn* var særlig utsatte. I noen kommuner settes det nesten likhetstegn mellom fattigdom og innvandrer-/flyktningfamilier. Og økt fattigdom forklares med at det er bosatt flere flyktningfamilier i kommunen.

[...] vi [har] jobbet veldig systematisk med flyktningfamiliene. De har god oppfølging. De bor veldig bra, de har fått gratis barnehage. Så der ser vi at de mekanismene hjelper. Der gir vi dem det lille puffet de trenger for å klare seg selv. De blir ikke rike, men heller ikke så fattige [...] [de blir] ikke sosialklienter som de første flyktningene i [...]. De opplevde vi ble sosialklienter år etter år etter år. (intervju, prosjektmedarbeider)

At barn og unge med minoritetsbakgrunn oppleves som særlig fattigdomsutsatte, er ikke overraskende, gitt at fattigdommen har en sterk etnisk dimensjon i mange norske kommuner. Det er likevel stor forskjell på i hvilken grad kommunene har vært særlig opptatt av situasjonen til barn fra innvandrer- eller flyktningfamilier i arbeidet sitt. Det er svært få kommuner som sier at de har utviklet tiltak spesielt rettet mot denne målgruppen. Rapporteringene viser at det er svært få tiltak som har innvandrerbarn som egen målgruppe. Dette tyder på at tiltakskommunene i stor grad tenker at tiltakene både skal nå innvandrerbarn og etnisk norske barn. I 2008 var det kun 15 av de 211 tiltakene som hadde barn/unge med innvandrerbakgrunn som egen målgruppe (Nuland 2009).

En bydel i Oslo har imidlertid hatt et helt konkret mål om å arbeide med innvandrerbarn og har derfor rekruttert barn til tiltakene via introduksjonsprogrammet (introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere).

En annen gruppe som fremheves, er *barn i eneforsørgerfamilier*, og særlig i familier der en ung mor er eneforsørger. En av informantene oppfattet det å få barn alene i ung

alder som en strategi noen kvinner valgte som erstatning for utdanning og jobb. Samtidig påpekte den samme informanten at disse unge kvinnene hadde «en sjokkerende tung problematikk» helt fra tidlige ungdomsår.

Den tredje gruppen som trekkes frem, er *de som faller ut av skolen*, såkalte drop outs. Det er velkjent at unge som ikke fullfører videregående utdanning, har langt større risiko for å falle utenfor arbeidsmarkedet enn andre (NOU 2009: 10). Det at kommunene gjør en særlig innsats med å skape tiltak for denne gruppen, er viktig som forebygging av fremtidig fattigdom.

Vi har mange drop out-elever, og det som er unormalt [her], er at mange av dem ønsker å gå på sosialen. De har ikke initiativ, så vi jobber mye med det. (intervju, prosjektarbeider)

Den siste gruppen som trekkes frem, er *barn/unge med psykiske problemer* og *barn/unge som har foreldre med psykiske problemer*.

Flere av kommunene er eksplisitte på at de jobber *forebyggende*, og at det er viktig å fange opp de barn/ungdommer som de ser står i fare for å falle utenfor, enten det nå gjelder barn/unge med rusproblemer, unge mødre eller drop outs.

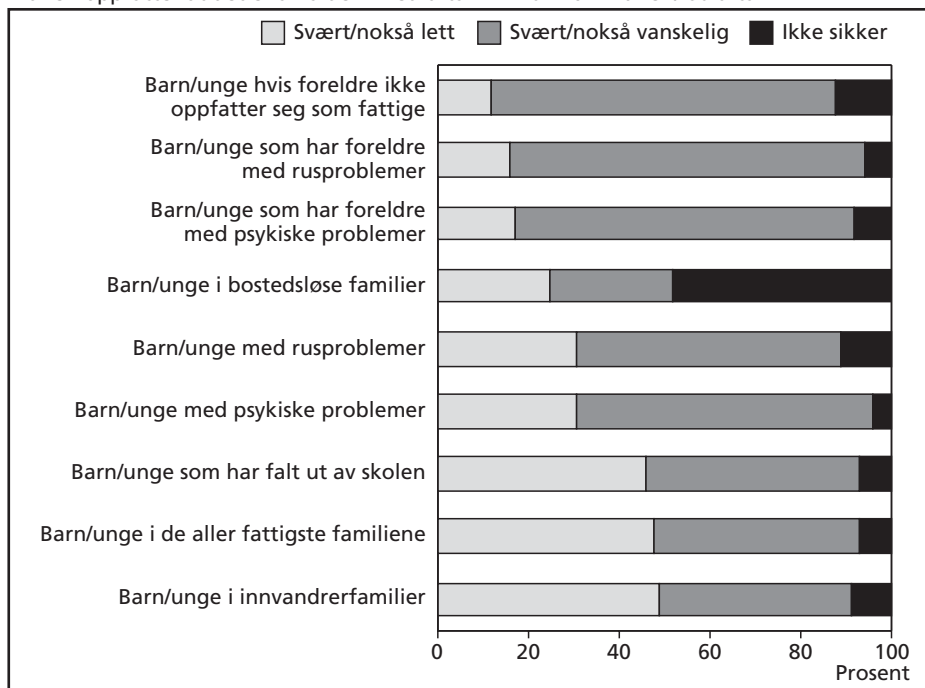
Ikke like lett å nå alle grupper

Det er mange ulike grupper som fremheves som risikogrupper, og det oppfattes ikke som like enkelt å nå alle (figur 4.3). De det er aller vanskeligst å nå frem til, er de som har foreldre som ikke selv oppfatter seg som fattige. En sannsynlig forklaring på at dette er vanskelig, er at disse foreldrene ikke tar kontakt med det offentlige hjelpeapparatet. De søker for eksempel ikke sosialhjelp, og da har de kommunalt ansatte fra de etatene vi har snakket med, få muligheter til å få kontakt. Skal denne gruppen nås, må man antakelig gå via andre instanser enn sosialkontor/barnevern, som for eksempel helsestasjon eller skole/barnehager.

Det er også vanskelig å nå barn av rusmiddelmisbrukere og barn som har foreldre med psykiske problemer.

De gruppene det oppleves som minst vanskelig å nå, er barn/unge fra innvandrerk familier, barn/unge i de aller fattigste familiene og barn/unge som faller ut av skolen. Som nevnt over er det flere av informantene som nærmest setter likhetstegn mellom det å være innvandrер og det å være fattig. Dels har en slik forestilling en viss rot i virkeligheten siden fattigdomsrisikoen er så mye høyere for innvandrerbarn enn andre. Dels kan den høye andelen som mener det er lett å nå innvandrerbarn med tiltak, henge sammen med at innvandrerbarn er lette å identifisere. Det er mye snakk om den skjulte fattigdommen i Norge, at man ikke kan se på noen at de er fattige, og at fattige skjuler

Figur 4.3 Ulike grupper fattige barn/unge etter hvor vanskelig de prosjektansvarlige i kommunen oppfatter at det er å nå dem med tiltak. N = 62 kommuner / 86 tiltak.



situasjonen sin av frykt for stigmatisering. Ikke-vestlige innvandrere er imidlertid en lett identifiserbar gruppe, så dersom man bor i en kommune eller bydel der fattigdommen blant innvandrere er høy, er det faktisk enkelt å nå denne gruppen med tiltak. I enkelte bydeler i Oslo har for eksempel ni av ti fattige barn innvandrerbakgrunn (Nadim og Nielsen 2009). Iverksetter man tiltak overfor innvandrerbarn, kan man dermed være ganske sikker på at man når de fattige barna. Samtidig må vi minne om at det er svært få kommuner som sier at de faktisk har iverksatt tiltak spesielt rettet mot denne målgruppen (jf. Nuland 2009).

At kommunene også oppfatter det som forholdsvis enkelt å nå barna/ungdommene fra de aller fattigste familiene, kan henge sammen med at disse familiene er nødt til å være i kontakt med det kommunale hjelpeapparatet, for eksempel på grunn av at de ikke kan klare seg uten sosialhjelp. Likeledes er barn/unge som faller ut av skolen, allerede i kommunenes søkelys via utdanningsetaten og andre instanser, så det er heller ikke uventet at det oppleves som forholdsvis enkelt å nå denne gruppen med tiltak.

Det er én gruppe barn/unge som nesten halvparten av kommunene oppgir at de ikke er sikre på om det er lett å nå, eller at gruppen er uaktuell, og det er barn/unge i bostedsløse familier. I en rapport om den norske bostedsløsheten fra 2009 ble det vist at

en firedel av de bostedsløse er under 24 år (Dyb og Johannesen 2009).¹⁰ På bakgrunn av dette kunne man tro at bostedsløshet blant unge ville være et aktuelt problem for mange kommuner. Det er imidlertid viktig å huske at ordningen som drøftes i denne rapporten, primært er rettet inn mot personer under 18 år. De unge som registreres som bostedsløse selv, er i all hovedsak eldre enn dette. Selv om 16 prosent av de bostedsløse har daglig eller delt omsorg for barn under 18 år (ibid., s. 16), er antallet bostedsløse barn tross alt lite. Dyb og Johannesen oppgir et uvektet tall på 378 bostedsløse barn, men påpeker at tallet sannsynligvis er høyere. Selv om det er uakseptabelt at barn ikke har et stabilt botilbud, er det i hovedsak de store bykommunene som har bostedsløshetsproblemer, mens tilskuddsordningen som er tema for denne rapporten, primært er rettet mot mindre kommuner. Det er derfor ikke uventet at bostedsløse barn ikke har blitt viet særlig stor oppmerksomhet innenfor denne satsingen.

Oppsummering

Som vi har sett, er det store variasjoner både mellom norske kommuner generelt og tiltakskommunene når det gjelder fattigdomsproblemets omfang. I noen kommuner er det svært få inntektsfattige barn og svært få barn som bor i en familie som har erfaringer med sosialhjelpsmottak. I andre kommuner er det mange barn som har opplevd slike problemer. Siden det er mange små kommuner med i satsingen, er det imidlertid viktig å ikke se seg blind på prosenttallene, men også skjele til opplysningene om antall barn. Når for eksempel Gjerstad kommer ut som en kommune med en betydelig andel barn i familier som har mottatt sosialhjelp, er det viktig å huske at det er 78 barn som utgjør disse drøyt 13 prosentene.

Det er også store variasjoner kommunene imellom når det gjelder hvordan de oppfatter de lokale fattigdomsproblemene. I noen kommuner er det rettet stor oppmerksomhet mot barnefattigdommen, og det er til og med utarbeidet egne fattigdomsplaner. I andre kommuner oppfattes fattigdomsbegrepet som fjernt og uaktuelt, og barnas situasjon beskrives med andre begreper. Uansett om fattigdomsbegrepet benyttes eller ikke, er det likevel ikke tvil om at det er stor oppmerksomhet om barn og unges materielle og sosiale levekår i mange av tiltakskommunene. Nesten alle som ble intervjuet i forbindelse med evalueringen, mente at tilskuddsordningen hadde

¹⁰ Det er flere ulike definisjoner på bostedsløshet. I stortingsmelding nr. 23 (2003–2004), benyttes denne definisjonen; «Personer som ikke disponerer eid eller leid bolig og er henvist til tilfeldige boalternativ, samt personer som ikke har ordnet oppholdssted for kommende natt. Dette omfatter også personer som oppholder seg på institusjoner, hospits eller liknende som ikke har egnet bosted ved eventuell utskrivelse og denne utskrivelsen finner sted innen to måneder eller mindre. Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slekt eller venner» (kap. 5.3)

bidratt til å øke bevisstheten om barnefattigdommen blant dem som jobbet innenfor relevante kommunale etater.

De kommunalt ansatte gir tydelig uttrykk for at noen grupper er mer fattigdomsutsatt enn andre. Barn og unge med flyktning- og innvandrerbakgrunn, barn i eneforsørgerfamilier, de som faller ut av skolen, barn/unge med psykiske problemer og barn/unge som har foreldre med psykiske problemer, er de gruppene som oftest trekkes frem som risikogrupper. Kommunene opplever det som vanskelig å nå mange av de utsatte gruppene med tiltak.

5 Organisering og samarbeid i kommunene

I kommunene og bydelene som mottar tilskudd, har innsatsen hovedsakelig vært kanalisert gjennom barneverntjenesten og sosialtjenesten. Hensikten med å kanalisere midlene til begge disse tjenestene har vært å bidra til mer tverrfaglig samarbeid og å forankre arbeidet i tjenester som allerede retter seg mot barn, unge og familier som opplever fattigdom. Samtidig har man sett et behov for at ansatte i barneverntjenesten skal se at fattigdom kan være en del av problembildet, og sikre overgangen til voksentilværelsen gjennom et godt fungerende ettervern (Lorck og Glad 2006). Den kommunale sosialtjenesten har et bredt mandat. Tjenesten skal fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer (Langeng 2006). I en tid der sosialtjenesten skal omorganiseres og tilpasses NAV-strukturen, har det vært viktig å sikre at også NAV-kontorene får mandat til å bekjempe barnefattigdom (ibid.). Ved at midlene kanaliseres til kommunen via statlige tilskudd, har man kunnet supplere det daglige arbeidet i det offentlige hjelpeapparatet, og satt barneverntjenesten og sosialtjenesten i førerretet for utviklingen av nye tiltak. Målsettingen er at de nye tiltakene etter hvert skal bli en vanlig og inkorporert del av kommunenes tiltakspakker og tjenester. Hvordan kommunene har valgt å organisere arbeidet, og hvordan man samarbeider med andre aktører, kan være viktig for hvorvidt man lykkes med innsatsen. I dette kapitlet spør vi:

- Hvordan har kommunene valgt å organisere satsingen? Er det systematiske forskjeller etter utvalgte bakgrunnskjennetegn når det gjelder valg av organisering?
- Hvordan samarbeider kommunene med andre aktører (interkommunale, intrakommunale, frivillige, private)?
- Hvordan oppleves den valgte organiseringen og de eksisterende samarbeidsrelasjonene?
- Hva fremheves som fordeler og ulemper i organisasjonsformen?

Organisering av satsingen i kommunene

Tilskuddsmidlene fra BLD og AVdir rettes mot henholdsvis barneverntjenesten eller sosialtjenesten. I noen tilfeller er det NAV-kontoret som forvalter tilskuddsmidlene fordi man har organisert sosialtjenesten inn i NAV-kontor. Det er naturlig å tenke at tilskuddene fra BLD blir forvaltet av barneverntjenesten og tilskuddene fra AVdir av sosialtjenesten/NAV-kontor. Intervjuene i casekommunene og erfaringer fra region-samlingene som har vært gjennomført, viser allikevel at dette ikke alltid er tilfellet, selv om det er disse instansene som fremstår som de sentrale aktørene i satsingen.

Ansaret for tilskuddsmidlene

I hvilken grad ansvaret for forvaltning av tilskuddsmidlene er plassert på ledernivå i kommunen, vil kunne si noe om prioriteringen av arbeidet og myndighet til å integrere arbeidet i satsingen med den ordinære driften.

Tabell 5.1 Stillingstypen til personen som har ansvaret for forvaltning av tilskuddsmidlene. Prosent. N = 62.

	Andel kommuner	Mer enn én satsing
Etatsleder	40	40
Annen	35	36
Prosjektstilling	13	14
Saksbehandler	11	10
Total	100	100
n	62	50

Kommunene som mottar tilskudd, har valgt ulike stillinger i etatene til å være ansvarlige for forvaltningen av tilskuddsmidlene. Flest enheter, to av fem, har valgt å legge ansvaret til etatsleder. Dette gjelder særlig i kommuner som primært får tilskudd fra BLD. I kommunene som primært får støtte fra AVdir, er det større variasjon. I tilskuddene fra direktoratet er det færre begrensninger på å bruke tilskuddsmidler til lønn, noe som kan være en av forklaringene på at flere har lagt ansvaret for bruken av tilskuddsmidlene til en prosjektstilling. Ser vi på hvilke kommuner dette er, ser vi at dette er de samme kommunene som mottar tilskudd fra flere enn én satsing. Det kan tyde på at i disse kommunene kan man ha valgt en organisering der man har slått sammen arbeidet fra flere satsinger i felles prosjektgrupper eller at det er nært samarbeid med prosjektarbeid knyttet til tilskudd fra de andre tilskuddsordningene.

Mer enn én av tre kommuner oppgir at det er en person med «annen» stilling i kommunen som har ansvaret for forvaltningen av tilskuddsmidlene. Der hvor respon-

denten har svart «annen» stilling, har vi spurt hvilken stilling denne personen har. Svarene viser at det i stor grad er ulike lederstillinger som i størst grad trekkes frem i denne kategorien, som seksjonsleder, mellomleder eller fagleder. I og med at flere sosialtjenester er organisert inn i NAV-kontor og flere barneverntjenester inn i avdelinger for oppvekst, kan det se ut som en del kommuner har etablert mellomlederstillinger for å lede barneverntjenesten eller sosialtjenesten. Disse vil være ledere i underavdelinger i større etater som er underlagt en etatsleder. Det er likevel grunn til å tro at mellomlederstillinger har mye av det faglige ansvaret i tjenestene de leder.

Tilskuddsmidlene blir i stor grad forvaltet av personer som har lederansvar, og det gir grunn til å tro at kommunene ønsker å plassere myndigheten i driften av tiltakene med mulighet for å knytte arbeidet nært opp mot arbeidet som foregår i de kommunale enhetene for øvrig. At få kommuner har opprettet prosjektstillinger til å forvalte satsingen, kan bety at arbeidet i stor grad foregår nært opp mot den ordinære driften, og i liten grad blir drevet som prosjekter på «utsiden» av sosialkontorene og barneverntjenesten. Begge strategier har fordeler og ulemper. Hvor mye ansvar og myndighet en leder eller mellomleder har, vil også variere fra kommune til kommune. Det er derfor vanskelig å si noe konkret om hvordan disse funnene virker inn på arbeidet i satsingen. Men at tilskuddsmidlene i stor grad blir plassert på ledernivå i kommunen, tyder på at kommunene gir arbeidet prioritet.

Aktører som er involvert i tiltakene

Selv om tilskuddsmidlene i hovedsak koordineres av barneverntjenesten eller sosialtjenesten, er ofte flere deler av kommunen involvert i den konkrete driften i ett eller flere av tiltakene. I de fleste kommunene er det en bevissthet om at forebygging og bekjempelse av barnefattigdom krever tjenester fra flere enheter i kommunen. Deltaelsen kan være i forbindelse med rekruttering av brukere til tiltak, utvikling av tiltak eller i drifting av tiltak. Ulike instanser på ulike nivåer er involvert i oppgaver knyttet til forebygging og bekjempelse av fattigdom. De ulike instansene møter også barna på ulike arenaer, og ved å knytte flere etater og samarbeidspartnere inn i arbeidet vil man potensielt nå ut til flere barn og unge i kommunen. Selv om barneverntjenesten og sosialkontoret er de viktigste aktørene i fattigdomsarbeidet i kommunen, er for eksempel skolen og helsestasjonen viktige instanser som i større grad kommer i kontakt med hele kommunens befolkning. De kan derfor være viktige i rekrutteringen av deltakere til tiltak. Innvandrings-/flyktningkontorene er også viktige fordi barn av innvandrere har stor risiko for å oppleve vedvarende fattigdom (Nadim og Nielsen 2009).

Tidligere studier viser at frivillige organisasjoner utfører en rekke tjenester med betydning for fattigdomsbekjempelsen i norske kommuner (Gautun mfl. 2005, Lund 2006, Nuland 2007). Forskningen viser at dette arbeidet spiller en viktig supplerende rolle for det offentlige tilbudet. Kanskje er det også slik at brukerne møtes på en annen,

mindre byråkratisk og mer fleksibel måte enn tilfellet er i det offentlige hjelpeapparatet. For barn og unge er det grunn til å tro at det er mindre stigmatiserende å delta i aktiviteter i regi av en frivillig organisasjon enn i aktiviteter i regi av barneverntjenesten eller sosialkontoret. Kulturetaten er tilsvarende en aktør som vi kan tenke oss har aktiviteter som i mindre grad oppleves som stigmatiserende for brukerne.

I Fami-rapporten om kommunale strategier i arbeidet med barnefattigdom, fant forfatterne at flere kommuner etterlyste det private næringslivet høyere på banen i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom (Hansen mfl. 2008). Også i arbeidet mot barnefattigdom kan det private næringslivet spille en rolle. Bedrifter kan for eksempel hjelpe ungdom med jobbtilbud, kommunene kan inngå samarbeid med private fritidstilbud, eller kommunen kan låne lokaler.

For å få et inntrykk av hvorvidt det foregår et samarbeid med andre aktører, har vi sett på hvem som, i tillegg til barneverntjenesten og sosialkontor, har vært trukket inn i arbeidet. Vi har ønsket å se på om det er variasjon mellom kommunene når det gjelder hvilke aktører som deltar etter om de mottar tilskudd fra departementet eller direktoratet, eller om kommunen får tilskudd fra flere ordninger.

Tabell 5.2 Etater eller aktører involvert i den konkrete driften av ett eller flere av tiltakene som er finansiert via tilskuddsordningen. Prosent. N = 62.

	Andel kommuner	Mer enn én satsing
Sosialkontor	75	80
Barnevernkontor	73	74
Frivillig organisasjoner	44	46
Utdanningsetat	40	40
Helsestasjon	39	40
Kulturetat	34	34
NAV-kontor	34	36
Andre	31	30
Innvandrings-/flyktningkontor	29	24
Privat næringsliv	15	16
n	62	50

Barneverntjenesten og sosialtjenesten er involvert i tiltaksarbeidet i de fleste kommunene (omtrent tre av fire kommuner). Disse to tjenestene er i litt større grad involvert når det gjelder kommuner som får støtte fra flere enn én satsing.

Tabell 5.2 skiller ikke på bevilgende myndighet, men dersom vi skiller på bevilgende myndighet, finner vi at barneverntjenesten spiller den viktigste rollen i kommuner som får tilskudd fra BLD (95 %) og sosialtjenesten i kommuner med tilskudd fra AVdir (88 %). Det foregår mye samarbeid mellom barneverntjenesten og sosialtjenesten. I

kommuner som får tilskudd fra BLD, er sosialtjenesten involvert i over halvparten av kommunene. I kommuner som får tilskudd fra AVdir, er barneverntjenesten involvert i nesten to av tre.

NAV-kontoret er involvert i totalt én av tre kommuner. Det gjelder i større grad for kommuner med støtte fra AVdir. Det henger nok sammen med at i flere kommuner har sosialtjenesten blitt en del av NAV-kontoret.

Selv om barneverntjenesten og sosialtjenesten fremstår som de viktigste aktørene, er det flere andre aktører i tilskuddskommunene som er involvert. Frivillige organisasjoner er involvert i litt under halvparten av kommunene. Utdanningsetaten, helsestasjonen og kulturetaten er også involvert i om lag to av fem kommuner. Skiller vi mellom bevilgende myndigheter, er det en større andel kommuner med tilskudd fra BLD som involverer utdanningsetaten, enn kommuner med tilskudd fra AVdir.

Innvandrings-/flyktningkontor og privat næringsliv er også involvert i noen tiltak, men i mindre grad enn andre aktører og instanser. I og med at mange av kommunene definerer barn fra innvandrerrfamilier som en viktig målgruppe som det er lett å nå, er det noe overraskende at ikke innvandrings-/flyktningkontorene i større grad er involvert i arbeidet med driften med ett eller flere tiltak.

Hvordan organiseres arbeidet?

I intervjuene med casekommunene har vi vært opptatt av å få innsikt i hvordan kommunene har organisert arbeidet. Vi finner at kommunene har organisert arbeidet forskjellig. Organiseringsform for prosjektarbeidet henger blant annet sammen med størrelsen på kommunen og hvordan etatene i kommunen i utgangspunktet er organisert. Noen kommuner er små med bare et par tusen innbyggere, og der har sosialkontor og barneverntjenesten kun to–tre ansatte hver. I disse kommunene er det naturlig at alle de ansatte er involvert i prosjektarbeidet, og det er ofte nært samarbeid mellom etatene. I store kommuner er enhetene store med mange ansatte. Det varierer fra kommune til kommune hvordan sosialtjenesten og barneverntjenesten er organisert. I noen av kommunene har de vært organisert sammen og har følgelig et nært samarbeid. I andre har de mindre med hverandre å gjøre og har følgelig mindre samarbeid. I de fleste intervjuene blir organiseringen av prosjektarbeidet forklart med organisasjonskartet i kommunen.

I alle casekommunene er det enten barneverntjenesten eller sosialtjenesten/NAV-kontor som driver prosjektet. I hvilken grad man har søkt samarbeid mellom de to enhetene, varierer. Det er mer samarbeid mellom enhetene i de kommunene som får tilskudd fra begge ordningene, men disse kommunene har også valgt ulike strategier i organiseringen. I noen kommuner har man «slått sammen» prosjektmidlene for å maksimere bruken av tilskuddsmidlene, og i noen av disse er det også samme person som forvalter tilskuddsmidlene. I andre kommuner har man bevisst valgt å fordele

ansvar, slik at barneverntjenesten jobber med en type tiltak og sosialtjenesten med andre, uten noe organisert samarbeid. En slik organisering har blitt valgt for å sikre at tjenestene ikke jobber parallelt, men utvikler separate prosjekter.

En av kommunene har jobbet tverrfaglig med mye samarbeid helt fra de fikk de første tilskuddsmidlene. Sosialtjenesten har vært «eier» av prosjektet, men prosjektgruppen har vært plassert i barneverntjenesten. For å sikre samarbeid på tvers av sektorene har kommunen etablert en styringsgruppe der ledelsen fra alle relevante sektorer har vært representert. Ved å koble inn alle relevante sektorer og tenke helhet i arbeidet i prosjektet har kommunen vært opptatt av å forberede seg på at de etter prosjektslutt kan forankre arbeidet i det ordinære tjenesteapparatet.

Når vi har spurt casekommunene om hvorfor de har organisert arbeidet slik de har, trekkes ofte lokale forhold og sentrale personer i tjenestene frem som de viktigste forklaringene. Erfaringer fra tidligere prosjekter har også vært viktige i noen kommuner, fordi man allerede har etablert strukturer som prosjektarbeidet passert fint inn i. Valg av organiseringsform er også for noen knyttet til hvordan man tenker seg at arbeidet kan forankres på sikt. De har tenkt at det har vært viktig at prosjektarbeidet har ført til at saksbehandlere endrer måten de møter barnefattighedsproblemer blant sine brukere på, og at man på sikt skal gjøre dette til en del av det ordinære sosiale arbeidet i kommunen. For å få til dette har det vært et virkemiddel å fordele aktiviteten i prosjektet på alle saksbehandlere, og på den måten skapt bevissthet rundt hvordan man kan jobbe mot barn, unge og familier som opplever fattigdom:

Målet er at mye av den støtten vi gir til familier, kan dekkes over sosialbudsjettet, og prosjektet har bidratt til at saksbehandlerne ser problematikken. (intervju, prosjektmedarbeider)

Vi har tidligere i rapporten presentert flere andre tilskuddsordninger som har målsettinger som minner svært mye om målsettingene til tilskuddsordningen vi evaluerer. Ser vi alle tilskudd under ett, er det tre av fire enheter som mottar tilskudd i en kommune som mottar tilskudd fra mer enn én tilskuddsordning. Det er mye prosjektaktivitet i kommunene som mottar tilskuddsmidler rettet mot utsatte barn og unge. Noen går til mer konkrete fattigdomstiltak enn andre. Fra de kvalitative intervjuene vet vi at det er varierende i hvilken grad kommunene organiserer disse prosjektene sammen eller adskilt, og graden av samarbeid varierer mellom de ulike prosjektene. Noen kommuner har samlet flere av tilskuddene i felles prosjekter for å samordne innsats. Andre har plassert prosjektene i ulike etater som jobber adskilt uten nært samarbeid. Det er allikevel grunn til å tro at flere tilskuddsordninger og flere prosjekter i samme kommune øker bevisstheten om et bestemt problem (her: barnefattighedsproblemet) og dermed i større grad påvirker arbeidet i kommunene.

NAV-reformen og etablering av NAV-kontor

Parallelt med prosjektperioden har flere av kommunene etablert NAV-kontor eller er i ferd med å etablere et. En så omfattende velferdsreform vil nødvendigvis påvirke det arbeidet som gjøres i kommunen for øvrig. NAV-reformen kan både direkte og indirekte påvirke organiseringen i kommunene og herunder organiseringen av arbeidet mot barnefattigdom. Vi har derfor spurt kommunene om status for etablering av NAV-kontor, og hva etablering av NAV-kontor har betydd for samordning av innsatsen mot barnefattigdom i dag, og hva de tenker den vil ha på litt lengre sikt.

Tabell 5.3 Andel av tiltakskommunene som har etablert NAV-kontor (per 1.5.2009). Prosent. N = 62.

	Andel kommuner
Har etablert NAV-kontor per 1.5.2009	65
Har ikke etablert NAV-kontor per 1.5.2009	35
Totalt	100

Nesten to tredeler av kommunene i tilskuddsordningen har etablert NAV-kontor per 1. mai 2009. I løpet av 2009 vil alle kommuner ha etablert NAV-kontor. Siden omorganiseringen er så nært forestående, er det sannsynlig at NAV-reformen vil påvirke arbeidet også i de 22 kommunene som ikke hadde NAV-kontor på evalueringstidspunktet. Dette var allikevel noe de ikke kunne svare konkret på, så vi har derfor kun spurt de kommunene som allerede hadde etablert NAV-kontor, om hvordan dette har hatt betydning for samordningen av innsatsen mot barnefattigdom.

Tabell 5.4 Påstander om hva etablering av NAV-kontor har betydd for samordning av innsats. Prosent. N = 40.

	Andel kommuner
Det har blitt lettere å samordne innsatsen mot barnefattigdom med NAV-kontor	17,5
Det har blitt vanskeligere å samordne innsatsen mot barnefattigdom med NAV-kontor	17,5
Etableringen av NAV-kontor har ikke hatt noen betydning for samordningen av innsats mot barnefattigdom	65
Totalt	100

Blant de 40 kommunene som hadde etablert NAV-kontor da de fylte ut evalueringsskjemaet, svarer et stort flertall, nesten to av tre, at etableringen av NAV-kontor ikke har hatt noen betydning for samordningen av innsatsen mot barnefattigdom. Et likt

antall kommuner mener det vil bli lettere eller vanskeligere å samordne innsatsen mot barnefattigdom. I rapporteringene som har vært gjennomført i 2006–2008 (Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009), har flere kommuner kommentert at NAV-reformen har hatt negativ betydning for arbeidet i prosjektene og muligheten for å samordne innsatsen. Vi er derfor overrasket over at flertallet nå svarer at det ikke er av betydning, men tolker dette som et positivt signal om at innsatsen mot barnefattigdom er forenelig med NAV-reformen.

Tabell 5.5 Påstander om hva etablering av NAV-kontor har betydd for oppmerksomhet om barnefattigdom. Prosent. N =40.

	Andel kommuner
Etableringen av NAV-kontor har ført til at oppmerksomhet mot barnefattigdom har kommet i bakgrunnen for annet arbeid	30
Etableringen av NAV-kontor har ført til økt oppmerksomhet mot barnefattigdom	5
Etableringen av NAV-kontor har ikke hatt betydning for oppmerksomheten mot barnefattigdom	65
Totalt	100

Kommunene som allerede har etablert et NAV-kontor, ble spurt om hva de mente dette hadde å si for arbeidet mot barnefattigdommen i kommunen. En såpass omfattende reform av velferdsapparatet som NAV-reformen vil potensielt kreve mye oppmerksomhet av dem som jobber i tjenestene som er involvert. Blant kommunene som mottar tilskudd, er det da også et betydelig mindretall som opplever at oppmerksomhet mot barnefattigdom har kommet i bakgrunnen for annet arbeid (tabell 5.5). Likevel opplever flertallet av kommunene, to av tre, at etableringen av NAV-kontor ikke har hatt betydning for oppmerksomheten rettet mot barnefattigdom. To av kommunene med tilskudd fra AVdir opplever faktisk at etableringen av NAV-kontor har ført til at barnefattigdom er satt på dagsorden.

NAV-reformen omfatter alle kommuner, også de som ikke hadde etablert NAV-kontor på det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført. Vi ville derfor også finne ut av hva kommunene tenkte om hvordan NAV-reformen på litt sikt kan påvirke arbeidet mot barnefattigdom.

Nesten halvparten av kommunene mener at det vil være lettere å samordne innsatsen mot barnefattigdom når de har et NAV-kontor. Litt mer enn én av tre kommuner mener at etableringen av NAV-kontor ikke vil ha noen betydning for arbeidet. Det er noen kommuner, én av fem, som mener det vil bli vanskeligere å samordne innsatsen mot barnefattigdom når de har etablert NAV-kontor. I og med at flere kommuner i rapporteringene har oppgitt at tilpasning til NAV-strukturen har vært årsak til manglende måloppnåelse i prosjektarbeidet (Hyggen 2009, Nuland 2009), tolker vi det som

Tabell 5.6 Påstander om hva etableringen av NAV-kontor vil ha å si for samordningen av arbeidet med fattigdom blant barn på litt lengre sikt. Prosent. N = 62.

	Andel kommuner
Det vil bli lettere å samordne innsatsen mot barnefattigdom med NAV-kontor	45
Det vil bli vanskeligere å samordne innsatsen mot barnefattigdom med NAV-kontor	18
Etableringen av NAV-kontor vil ikke ha noen betydning for samordning av innsats mot barnefattigdom	37
Totalt	100

et svært positivt funn at nesten to av tre kommuner stiller seg positive eller nøytrale til NAV-reformens konsekvenser for samordningen av arbeidet med fattigdom blant barn på litt lengre sikt.

Tabell 5.7 Påstander om hva etableringen av NAV-kontor kan bety for oppmerksomheten rettet mot arbeidet med fattigdom blant barn på litt lengre sikt. Prosent. N = 62.

	Andel kommuner
Vil føre til at oppmerksomhet mot barnefattigdom kommer i bakgrunnen for annet arbeid	29
Vil føre til økt oppmerksomhet mot barnefattigdom	24
Vil ikke ha betydning for oppmerksomheten mot barnefattigdom	47
Totalt	100

Ved spørsmål om hva etableringen av NAV-kontor på litt lenger sikt kan bety for oppmerksomheten rettet mot arbeidet med fattigdom blant barn, svarer flertallet av kommunene positivt eller nøytralt, til sammen mer enn to av tre. At allikevel nesten én av tre kommuner mener at etableringen av NAV-kontor vil føre til at arbeidet mot barnefattigdom kommer i bakgrunnen for annet arbeid, kan tyde på det vil bli utfordringer knyttet til å opprettholde barnefattigdom som tema høyt oppe på agendaen i kommunen.

NAV-reformen har også vært et viktig tema i flere av intervjuene i casekommunene. Funnene fra disse intervjuene stemmer godt overens med funnene i den kvantitative undersøkelsen: Det er flere kommuner som har hatt utfordringer i forbindelse med selve omorganiseringen og etableringen av NAV-kontor, men flertallet er positive til effekten NAV-reformen vil ha på litt lengre sikt for arbeidet mot barnefattigdom. Allikevel er det tydelig at omorganiseringer har en pris. Noen informanter trekker frem at det har vært utfordrende å holde på de allerede etablerte arbeidsmetodene når man skal arbeide på et NAV-kontor. Det gjelder særlig der informantene opplever at de gjennom prosjektarbeidet har funnet frem til gode arbeidsmetoder som gir resultater,

men at metodene er vanskelige å videreføre i ny NAV-struktur, og de opplever derfor at NAV-reformen får som konsekvens at metodikk de har kommet frem til, ikke kan videreføres:

Med NAV kom en helt ny organisering og jobbing. Prosjektet var en trygg base for mange, og man visste hvem man skulle forholde seg til. Den tette oppfølgingen fra prosjektet er umulig for et NAV-kontor å få til. (intervju, prosjektmedarbeider)

Andre informanter trekker frem utfordringer knyttet til å få nok oppmerksomhet om fattigdomsproblemet i de nye oppvekstenhetene:

Fokus er å få det til å fungere godt på tvers i den nye barn- og ungeavdelingen. Fattigdomsarbeidet blir en liten dråpe i et svært beger, så det er ikke noe sentralt tema. (intervju, kommunalsjef)

Flere av kommunene har tidligere organisert sosialtjenesten og barneverntjenesten i en felles tjeneste. Dette har gjort det enklere å samarbeide om tilskuddsmidlene. Når enhetene skilles og flyttes, kreves det nye strukturer for å sikre møtepunkter mellom enhetsledere og saksbehandlere slik at de kan fortsette samarbeidet. I noen av casekommunene har det vært uklart hvem som skal «ta med seg» prosjektene og tilskuddet i den nye organisasjonen. I én av casekommunene har for eksempel barneverntjenesten som resultat av omorganiseringen falt ut av arbeidet:

NAV har ønsket at barnevernet skal være inne, men barnevernet har ikke ønsket dette fordi de ikke har kapasitet. (intervju, prosjektmedarbeider)

Ser man funnene i spørreundersøkelsen og intervjuene under ett, er det ikke et entydig bilde som tegner seg av hvordan NAV-reformen påvirker arbeidet med barnefattigdom i dag, og hvordan det kan tenkes å påvirke arbeidet på sikt. For noen kommuner er det tydelig at NAV-reformen har skapt utfordringer for arbeidet med barnefattigdom, men for flertallet virker det ikke som det har hatt vesentlig betydning. Det er imidlertid ikke bare tilpasning til NAV-struktur som kan ha konsekvenser for arbeidet med barnefattigdom. I flere kommuner har også barnevernkontolet vært gjennom en omorganisering og blitt en del av en enhet for barn og oppvekst. I flere kommuner har barneverntjenesten og sosialkontolet tidligere vært organisert i samme etat, men har nå blitt delt opp i to etater. Å skape gode samarbeidsrelasjoner på tvers av etater vil derfor for noen kommuner være en ny utfordring, som kommer som konsekvens av omorganisering og NAV-reform.

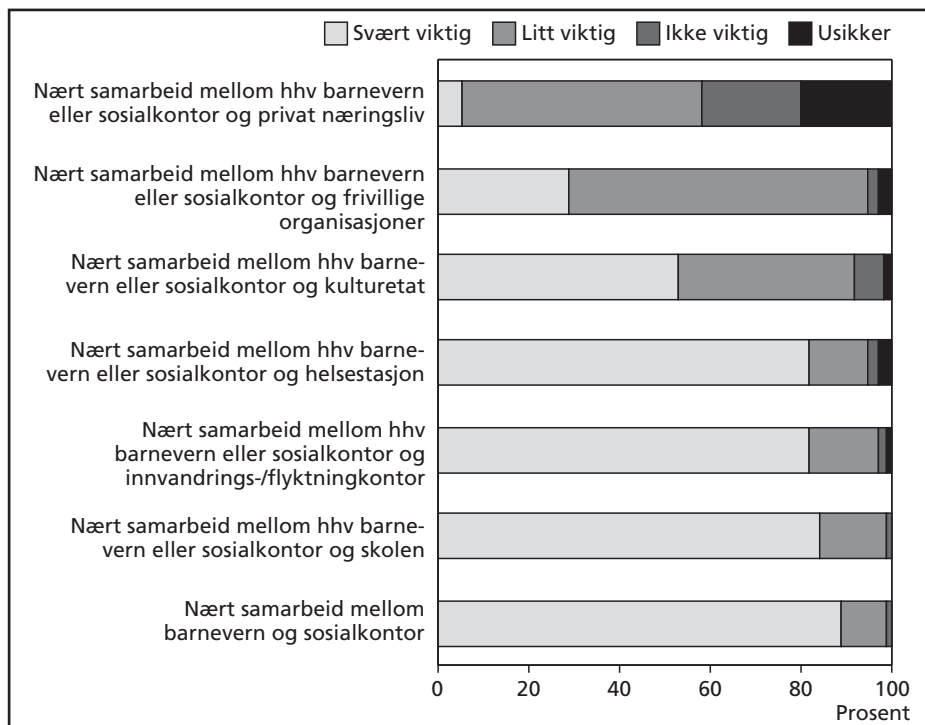
Kommunenes samarbeid med ulike aktører

Det foregår et utstrakt samarbeid internt i kommunene rundt bruken av tilskuddsmidlene. Samarbeidet med andre etater i samme kommune dreier seg for eksempel om planlegging av tiltak, utvikling av felles problemforståelser og gjennomføring av behovsanalyser. Det gjelder også kompetanseoverføring, utvelgelse av deltakere til tiltakene, oppfølging av tiltakene og koordinering (Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009). Rapporteringen fra tiltakene viser at ved siden av barneverntjenesten og sosialtjenesten er skolen, helsestasjonen, kultur- og fritidsetaten og innvandrings-/flyktningkontorene svært ofte involvert i utvelgelsen av deltakere til tiltakene. I flere tilfeller er de også involvert i driften (ibid.). Samarbeidet mellom etater i samme kommune er ofte formalisert i innarbeidede samarbeids- og tiltaksgrupper på tvers av etatsgrensene. Samarbeidet er særlig utbredt i forbindelse med koordinering av kompetanse, ressurser og midler (ibid.).

Uavhengig av hvilke aktører kommunene faktisk har etablert samarbeid med, har vi ønsket å finne ut hvilke aktører de anser som viktige samarbeidspartnere i barnefattighedsarbeidet. Kommunene fremstår som samstemte om at samarbeid er viktig, og respondentene har nesten helt gjennomgående vurdert de ulike samarbeidspartnere som svært eller litt viktige (figur 5.1 på neste side).

Ikke uventet svarer alle unntatt én respondent at nært samarbeid mellom barnevern og sosialkontor er svært viktig. Skolen, helsestasjonen og innvandrings-/flyktningkontorene fremstår også som svært viktige aktør i samarbeid. Den eneste aktøren som utpeker seg i den forstand at den anses som lite viktig som samarbeidspartner, er det private næringslivet. Det er ikke så uventet, da privat næringsliv tradisjonelt ikke har spilt en sentral rolle i fattighedsbekjempelse i Norge. Samtidig kunne man godt tenke seg at det kan være viktig å få med privat næringsliv i større grad, og at privat næringsliv potensielt kan bidra til eller tilby andre typer tiltak. For eksempel kan bedrifter tilby arbeid til ungdom som har falt ut av skole og har vanskelig for å finne seg jobb. Det er mulig å tenke seg at kommunen kan inngå samarbeid med private butikker, som for eksempel sportsbutikker, for å opprettholde utstyr i utstyrsdepot. Det er også et potensial i samarbeid med private aktører som drifter aktivitetstilbud, for eksempel en privat rideskole, slalåmkurs eller tennisklubb. Funnene kan tyde på at det er grenser for hvor kreative kommuner er, og at de i størst grad tenker kommunale tiltak når tilskuddsmidlene skal benyttes.

Figur 5.1 Informantenes vurderinger av viktigheten av samarbeid mellom ulike aktører. Prosent. N = 62.



Selv om kommunene opplever samarbeid som viktig, er det ikke alltid like lett å få til et velfungerende samarbeid med andre aktører. Vi ba derfor kommunene om å svare på i hvilken grad nære samarbeidsrelasjoner var etablert i kommunen (tabell 5.8).

Kommunene har i mindre grad har klart å få til et nært samarbeid med de aktørene som ble trukket frem som relevante, sett i relasjon til hvordan de vurderte viktigheten av samarbeidet. Allikevel viser funnene at det foregår et utbredt samarbeid i tilskuddskommunene. Kommunene har særlig lyktes med å etablere samarbeid mellom barneverntjenesten og sosialtjenesten (tabell 5.8). Skole, innvandrings-/flyktningkontor og helsestasjon fremstår også som aktører som ofte er med i samarbeidet om tiltakene.

Tidligere i kapitlet så vi at frivillige organisasjoner var involvert i tiltaksarbeidet i mange av kommunene. Til tross for dette er det nokså stor variasjon i hvorvidt respondentene sier at de har et nært samarbeid med frivillige organisasjoner. Både sosialtjenesteloven og diverse offentlige dokumenter har som uttalt målsetting at et tett samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor er nødvendig i en effektiv kamp mot fattigdom (Nuland 2007). Skal man lykkes med å styrke samarbeidet, fordrer det både god kommunikasjon mellom offentlige aktører og frivillige organisasjoner og en god og omforent forståelse av hva de respektive organisasjoner kan bidra med (ibid.).

Tabell 5.8 Påstander om samarbeidsrelasjoner og arbeid med barnefattigdom. Prosent. N = 62.

	Helt eller delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis eller helt uenig	Blankt
Det er nært samarbeid mellom barnevern og sosialkontor	77	13	10	0
Det er nært samarbeid mellom hhv. barnevern eller sosialkontor og helsestasjon	74	15	11	0
Det er nært samarbeid mellom hhv. barnevern eller sosialkontor og innvandrings-/flyktningkontor	71	13	16	0
Det er nært samarbeid mellom hhv. barnevern eller sosialkontor og skolen	69	23	8	0
Det er nært samarbeid mellom hhv. barnevern eller sosialkontor og kulturretat	50	31	16	3
Det er nært samarbeid mellom hhv. barnevern eller sosialkontor og frivillige organisasjoner	35	31	34	0
Det er nært samarbeid mellom hhv. barnevern eller sosialkontor og privat næringsliv	18	32	50	0

Funnene våre kan tyde på at kommunene ser på frivillige organisasjoner som en viktig aktør som må inkluderes i arbeidet, men at det fremdeles arbeides med å etablere nære samarbeidsrelasjoner.

Samarbeid med andre kommuner eller myndigheter

For å få til et effektivt fattigdomsarbeid kan det også være relevant for de kommunale aktørene å søke samarbeidspartnere utenfor kommunens grenser.

Tabell 5.9 Påstander om viktigheten av samarbeid. Prosent. N = 62.

	Svært viktig	Litt viktig	Ikke viktig	Usikker / vet ikke
At kommunen har utviklet samarbeid med andre kommuner om konkrete tiltak	23	47	19	11
At kommunen har muligheter for erfaringsutveksling mellom kommuner	48	44	3	5
At det er tett samarbeid med sentrale myndigheter, som departementer og direktorater	66	24	5	5

Selv om eksterne samarbeidspartnere blir sett på som mindre viktige enn interne samarbeidspartnere, er respondentene positive til slikt samarbeid. Andelen respondenter som vurderer samarbeid med andre kommuner om konkrete tiltak som «svært viktig», er lavere enn andelen som vurderer det som svært viktig å utveksle erfaringer med andre kommuner eller å samarbeide med sentrale myndigheter.

Tabell 5.10 Påstander om hvordan kommunen har samarbeidet. Prosent. N = 62.

	Helt eller delvis enig	Verken enig eller uenig	Helt eller delvis uenig
Min kommune samarbeider med andre kommuner om konkrete tiltak for fattige barn/unge	13	23	65
Min kommune har muligheter for erfaringsutveksling med andre kommuner	65	19	16
Min kommune har nært samarbeid med sentrale myndigheter om barnefattigdom	52	35	13

Når kommunene har blitt spurt om de faktisk samarbeider med eksterne samarbeidspartnere, ser vi at svært få har samarbeidet med andre kommuner om konkrete tiltak for fattige barn og unge. Det er noen flere som har samarbeidet med sentrale myndigheter, mens den vanligste formen for samarbeid med eksterne aktører er erfaringsutveksling med andre kommuner (tabell 5.10). Dette har nok sammenheng med at det både har vært gjennomført regionsamlinger for alle kommuner som får tilskudd, og at myndighetene har arrangert årlige nettverkskonferanser. I lys av disse mulighetene fremstår det som overraskende at så mange som én av tre kommuner *ikke* er enige i at kommunen har hatt mulighet for slikt samarbeid.

Brukermedvirkning

Det har i de siste årene blitt snakket mye om viktigheten av brukermedvirkning i det offentlige hjelpeapparatet, og det har vært en sentral målsetting at det skal legges til rette for kontakt med representanter for relevante brukergrupper. I denne målsettingen ligger at mottakere av tjenester og ytelser selv aktivt skal medvirke og ta beslutninger i forhold som angår dem. Brukermedvirkning på systemnivå er et viktig virkemiddel for å oppnå god kvalitet i etatenes oppgaveløsning. Med brukermedvirkning på systemnivå menes samhandling mellom en gitt etat og organisasjoner som representerer brukere i etaten i arbeidet med planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak.¹¹

¹¹ www.nav.no

Tabell 5.11 Vurdering av viktigheten av brukermedvirkning. Prosent. N = 62.

	Svært viktig	Litt viktig	Ikke viktig	Usikker/ vet ikke
Andel kommuner	87	13	0	0

På bakgrunn av at brukermedvirkning har vært en sentral målsetting generelt innenfor det offentlige hjelpeapparatet, er det ikke uventet at alle kommunene som har mottatt tilskudd, svarer at brukermedvirkning er litt eller svært viktig i arbeidet med fattigdom blant barn og unge. Det er få forskjeller i hvordan kommunene vurderer viktigheten av brukermedvirkning dersom vi skiller etter bevilgende myndighet.

Tabell 5.12 Vurdering om man har rutiner for aktiv brukermedvirkning i arbeidet. Prosent. N = 62.

	Helt eller delvis enig	Verken enig eller uenig	Helt eller delvis uenig
Andel kommuner	71	20	10

Det er ikke alltid enkelt å omsette idealet om brukermedvirkning til praksis. Til tross for den nokså unisone vurderingen av brukermedvirkning som viktig, så ser vi (tabell 5.12) imidlertid at kommunene i mindre grad har utviklet rutiner for brukermedvirkning.

I mange av intervjuene kom det frem at kommunene ofte synes det er vanskelig å involvere brukerne i utarbeidelsen av tiltak. Allikevel har det vært vanlig i de fleste kommunene å gjøre en kartlegging i den innledende fasen av prosjektet. Der har man i flere kommuner spurt barn, unge og foreldre om hva de kunne tenke seg av hjelp og bistand, og prøvd å omsette disse ønskene til tiltak og prosjekter. Dette må kunne karakteriseres som en form for brukermedvirkning. Samtidig kan man stille spørsmål om det er tilstrekkelig kun å spørre barn og unge om hva de ønsker, og om aktiv brukermedvirkning også burde involvere systemer som tar *hensyn* til barn og unges ønsker. Som nevnt innebærer brukermedvirkning også at brukerne skal være delaktige i evalueringen av tiltakene.

Vi begynte å kartlegge barnas ønsker. [...] Vi kartla familier med x antall barn, skrev brev til dem for å høre om de ville komme til en samtale for å høre hva som var ønsket. Ikke minst ønsket fra foreldrene. Hva de så som en mulighet hvis vi kunne hjelpe. (intervju, prosjektmedarbeider)

Du må lytte til de som har utfordringene, det er de som må komme til forslag til endring. Da trenger man tid og å legge til rette for det. (intervju, prosjektmedarbeider)

Oppfølging

I de to tilskuddsordningene har det vært lagt opp til flere former for oppfølging fra sentrale myndigheters side. Myndighetene har vært opptatt av å skape møteplasser for erfaringsutveksling og gjensidig læring mellom tilskuddskommunene.

Tabell 5.13 Tilfredshet med oppfølging fra BLD eller AVdir. Prosent. N = 62.

	I stor eller noen grad	I liten grad	Ikke sikker	Ikke aktuelt	n
Alle	68	18	11	3	62
Kommuner med tilskudd fra BLD	71	19	10	0	21
Kommuner med tilskudd fra AVdir	66	17	12	5	41

De fleste kommunene er tilfredse med oppfølging fra bevilgende myndighet, cirka to av tre kommuner. Men det er nesten én av fem som i liten grad er tilfredse, og også flere kommuner som ikke er sikre, eller svarer ikke aktuelt. At svaret er «ikke sikker» eller «ikke aktuelt» kan være et resultat av at man ikke har hatt oppfølging fra bevilgende myndighet, eller at det har vært usikkerhet knyttet til hva slags type oppfølging disse kommunene kunne forvente.

Tabell 5.14 Tilfredshet med nettverkskonferanser. Prosent. N = 62.

	I stor eller noen grad	I liten grad	Ikke sikker	Ikke aktuelt	Totalt
Andel kommuner	68	3	16	13	100

De fleste kommunene er også tilfredse med nettverkskonferansene. Men det er en større andel som svarer «ikke sikker» og «ikke aktuelt». Dersom man svarer «ikke sikker» eller «ikke aktuelt» fordi kommunen ikke har deltatt på konferansen, kan vi tolke tilbakemeldingene som at de som deltar på konferanse, opplever at de får noe igjen for det. Det er allikevel grunn til å spørre om hvorfor nesten én av tre kommuner ikke er sikre eller synes det er uaktuelt å vurdere nytten av nettverkskonferanser som er lagt opp for kommuner som får tilskudd.

Tabell 5.15 Tilfredshet med regionsamlinger. Prosent. N = 62.

	I stor eller noen grad	I liten grad	Ikke sikker	Ikke aktuelt	Totalt
Andel kommuner	55	6	16	23	100

Sammenlignet med tabell 5.13 og 5.14 er det noe færre kommuner som er tilfredse med regionsamlingene (tabell 5.15). Det er allikevel over halvparten av kommunene som svarer at de i stor eller noen grad er tilfredse. Nesten 40 prosent svarer at de ikke er sikre, eller at det ikke er aktuelt å svare på spørsmålet. Som i forrige spørsmål spør vi oss hva årsakene til det kan være, og vi tror også her at det er manglende erfaring fra deltakelse på regionsamling som gjør at disse svarkategoriene blir valgt.

Blir tiltakene kommunalt felleseie?

Organiseringsform kan være viktig for at prosjektarbeid skal fungere bra. Samtidig er det ikke mulig å gi noe fasitsvar på hvordan man skal organisere et prosjekt for å få gode resultater. I innsatsen mot barnefattigdom har kommunene valgt å organisere arbeidet ulikt, og de har ulike erfaringer fra arbeidet sitt. Et trekk ved strategiene er at de i stor grad er tilpasset lokale forhold, viktige personer, lokal kultur og erfaring med prosjektarbeid. Felles for flere er at man har jobbet aktivt med bevisstgjøring om problematikken, og man har jobbet kompetansehevende i etatene for at saksbehandlerne skal få innblikk i hvordan man kan gå frem. Det som står frem som den viktigste faktoren, er å ha en koordinator eller prosjektleder som driver prosjektet, og som skaper kontinuitet i arbeidet. I flere av kommunene hvor vi har intervjuet, har vi møtt engasjerte prosjektledere som brenner for arbeidet sitt. For oss fremstår disse personene ofte som en av de viktigste forklaringene på hvorfor kommunene opplever at prosjektene gir resultater. Engasjementet ser ut til å smitte over på andre deler av den kommunale virksomheten.

For noen kommuner har det vært viktig å tenke forankring tidlig i prosjektperioden. Dette for å sikre at arbeidet kan fortsette etter at tilskuddene opphører. Vi har allerede nevnt én kommune som etablerte tverrfaglig styringsgruppe. Andre forankringsstrategier er markedsføring og arbeid rettet mot lokale politikere og administrativ ledelse. Målet med dette har vært at barnefattigdom skal bli et viktig tema i den kommunale handlingsplanen. Flere kommuner har også gjennomført interne evalueringer av hva som fungerer og ikke fungerer. I en diskusjon om fremtidig finansiering og videreføring av tiltak vil det være viktig at man kan dokumentere erfaring, og effekt av arbeidet.

At tiltakene etableres bredt i kommunen med involvering av mange etater og andre aktører, kan være med å gjøre tiltakene til kommunalt felleseie. Det er allikevel samarbeid mellom kommunale etater, og særlig mellom sosialkontor og barneverntjenesten, som er mest utbredt.

Det er nokså unisont blant tilskuddskommunene at brukermedvirkning er viktig, men kommunene har i mindre grad utviklet rutiner for brukermedvirkning.

Det kanskje viktigste i arbeidet handler om å øke bevisstheten omkring barnefattigdomsproblemet og kompetansen på temaet. Selv om de nasjonale handlingsplanene er essensielle for å holde fattigdomsbekjempelsen høyt oppe på dagsordenen, spiller kommunene en helt avgjørende rolle i bestrebelsene etter å få til en helhetlig innsats i fattigdomsbekjempelsen (Hansen mfl. 2008). For å kunne nå de overordnede *nasjonale* målene, som var å iverksette tiltak og utvikle kunnskap som retter økt oppmerksomhet mot fattigdom, og som kan bidra til bedre samordning av tjenestetilbudet for fattige barn, unge og familier (AID 2008), er man helt avhengig av kommunal oppmerksomhet og eierskap til arbeidet.

6 De kommunale tiltakene mot barnefattigdom

Tiltakene mot fattigdom kan deles inn i forebyggende tiltak, direkte fattigdomsreduserende tiltak og avhjelpende tiltak (jf. Hansen mfl. 2008). Tiltakene som har blitt finansiert BLD og AVdir fungerer i hovedsak som avhjelpende tiltak, det vil si at de forsøker å lindre situasjonen her og nå for barn og unge i inntektsfattige familier. Samtidig kan de fungere som forebyggende tiltak. For eksempel kan tiltak som orienteres mot kvalifisering og kompetanseheving av unge og barneforeldre, forebygge at familiene forblir fattige. Også tiltak som rettes mot sosial inkludering av barn i inntektsfattige familier, kan motvirke en utvikling der disse barna tidlig i livet havner utenfor viktige sosiale arenaer. Når dette er sagt, er det nok i all hovedsak de direkte fattigdomsreduserende tiltakene, som for eksempel justeringer av trygdesatser og sosialhjelpssatser, som har gjennomslagskraften til å kunne påvirke fattigdomsstatistikken.

Kommunene har hatt stor frihet med hensyn til hva slags tiltak de har utviklet. Det er mange måter å avhjelpe situasjonen for barn, ungdom og familier som er rammet av fattigdom på. Dermed er også variasjonsbredden blant tiltakene som er finansiert av denne satsingen, svært stor. Ett tiltak kan være en liten enkeltutbetaling til en familie for eksempel til idrettsutstyr, et annet kan være kvalifiserende tiltak for ungdom som har falt utenfor, et tredje kan være kompetansehevende tiltak for de ansatte i hjelpetjenestene.

I dette kapitlet vil vi beskrive mangfoldet av tiltak nærmere. Det empiriske grunnlaget for beskrivelsen er nokså omfattende og består av både kvalitative intervjuer, årlige rapporteringer og informasjon fra spørreskjemaet som ble utarbeidet i forbindelse med evalueringen (se kapittel 3). Innledningsvis vil vi presentere statistikk om omfanget og finansieringen av tiltakene. Videre presenteres noen måter å systematisere variasjonen av tiltak på. Så vendes oppmerksomheten mot prosessen med å utvikle tiltakene i kommunene. Det pekes på noen trekk som har gått igjen i informantenes beskrivelser av prosessen, før kapitlet avslutningsvis utfyller dette med mer detaljerte beskrivelser av prosessen i tre utvalgte kommuner.

Kapitlet tar for seg en rekke spørsmål knyttet til tiltakene kommunene har utviklet, og hvordan de involverte beskriver prosessen med å utvikle tiltakene. Hva slags tiltak har kommunene satt i gang for midlene fra BLD og AVdir? Hvilke målgrupper pekes ut i kommunene? Hva slags endringer har skjedd i de kommunale tiltakspakkene i perioden 2006–2008? Hvordan har utviklingen i kommunene tatt form?

Omfanget av tiltak

For 2008 er det totalt 52 kommuner (og bydeler) som rapporterer om midler fra ordningene.¹² Av disse er det 13 kommuner som har fått midler fra begge ordningene. Dermed er det totalt snakk om 65 enheter (barnevern/sosialtjeneste), fordelt på de 52 kommunene. Til sammen rapporteres det om 211 tiltak i 2008, noe som tilsvarer et gjennomsnitt på cirka 4,1 tiltak per kommune. Det er en nedgang fra 2007, da det ble rapportert 223 tiltak, mens det i 2006 ble rapportert 203 tiltak. Det må imidlertid presiseres at det er nokså stor forskjell på hvordan respondentene tolker hva som utgjør et tiltak. Noen kommuner har regnet store tiltak med mye aktivitet som ett tiltak, mens andre kommuner har regnet små tiltak, som for eksempel engangstilskudd til én familie, som ett tiltak. Det gjør at kommunene kommer ut nokså forskjellig når det gjelder antall tiltak.

Tabell 6.1 Antall tiltak i den enkelte enhet (barneverntjeneste/sosialtjeneste), 2006–2008.

Antall tiltak per enhet	2006	2007	2008
0	0	2	1
1	21	20	18
2	10	9	9
3	8	14	14
4	4	8	4
5	5	8	11
6	8	1	2
7	3	2	2
8	1	3	1
9	1	2	2
10	0	0	1
11	1	0	0
12	0	2	0
Antall tiltak	203	223	211
Gjennomsnittlig antall tiltak per enhet	3,3	3,2	3,2
N	62	69	65

Kilder: Christensen mfl. (2008), Hyggen (2009), Nuland (2009).

Vi ser av tabell 6.1 at det mest hyppig oppgitte antall tiltak for den enkelte enhet (som oftest sosialtjeneste eller barneverntjeneste) er kun ett tiltak. Samtidig ser vi at mange enheter oppgir tre tiltak eller flere. Noen få enheter oppgir helt opp mot ti–tolv enkeltstående tiltak. Gjennomsnittet for den enkelte enhet ligger i overkant

¹² Tidligere i rapporten har vi rapportert på grunnlag av svarene til 62 kommuner/bydeler. Dette skyldes at en del kommuner/bydeler har mottatt tilskuddsmidler i 2006 og/eller 2007, uten at de også mottar midler i 2008.

av tre tiltak. Gjennomsnittlig antall tiltak per kommune ligger høyere (ca. 4,1 tiltak) fordi noen kommuner får tiltaksmidler både fra BLD og AVdir og dermed til både sosial- og barneverntjeneste.

Det hender også at kommuner oppgir at de ikke har iverksatt noen tiltak. Dette kan for eksempel skyldes at de har måttet fryse midlene på grunn av omorganisering, at bemanningssituasjonen har gjort dette nødvendig, eller at de har overført midler til et annet år.

Omfanget av tiltak har holdt seg relativt stabilt gjennom perioden vi har rapporteringer for. Som vi skal se nedenfor, betyr det imidlertid ikke at innholdet i tiltakspakken har vært konstant. Videre tilsier erfaringene fra regionsamlingene og de kvalitative intervjuene at en del av de tiltakene som oppfattes som mest vellykkede, er tiltak det har tatt litt tid å planlegge og å få på plass.

Hva har tiltakene kostet?

Vi kan gå nærmere inn og se på hva kommunene har rapportert om hvor mye midler som har gått med til hvert enkelt tiltak. Det er imidlertid rimelig å ta noen forbehold når resultatene skal tolkes. For det første er det som nevnt store forskjeller i hva som meldes som et tiltak. Videre er det også forskjeller i hvordan midler til tiltak blir rapportert. Noen kommuner har rapportert hva som ble bevilget til tiltaket, mens andre har rapportert om midler som ble brukt, og nevnt at det gjenstår midler som man har søkt om å overføre til følgende budsjettår. Det har også blitt ført opp 0 kroner for en del tiltak, noe som kan forklares blant annet ved at midler fra ett tiltak finansierer flere tiltak, eller at det er gjenstående midler fra fjoråret som har blitt brukt. Likevel kan vi naturligvis ta utgangspunkt i den innrapporterte bruken av midler for å danne oss et generelt bilde av størrelsen på tiltakene.

Tabell 6.2 Prosent av tiltakene som koster opptil 10 000 kroner, opptil 100 000 kroner og over 100 000 kroner. 2006–2008.

	2006	2007	2008
Opp til 10 000 kroner	42	20	13
10 000 – 100 000 kroner	40	58	58
Mer enn 100 000 kroner	18	22	29
Total	100	100	100
N	203	223	211

Kilder: Christensen mfl. (2008), Hyggen (2009), Nuland (2009).

Vi ser av tabell 6.2 at det er en viss tendens til at tiltakene har blitt mer kostbare gjennom perioden. Dette kan speile en utvikling der tiltak prøves ut det første året og senere bygges ut. Hovedvekten er likevel tiltak som har budsjett på under 100 000 kroner.

Tabell 6.3 Midler per tiltak i kroner, finansiert av BLD og AVdir. Gjennomsnitt. 2006–2008.

	2006	2007	2008
BLD	44 078	52 138	55 958
AVdir	189 102	107 597	149 399
Alle	110 353	84 864	114 414
N	203	223	211

Kilder: Christensen mfl. (2008), Hyggen (2009), Nuland (2009).

Ut av tabell 6.3 kan vi lese at det er enhetene som får midler fra AVdir, som har de største (i betydningen mest kostbare) tiltakene. På AVdir-siden er det ganske store svingninger i hva det gjennomsnittlige tiltaket koster fra år til år. De totale bevilgningene fra AVdir har økt betraktelig fra år til år (se kapittel 2). Dette tyder på at det er kommunenes organisering i flere små eller færre store tiltak som blir utslagsgivende.

Vi kan også gå nærmere inn og fordele finansieringen av tiltak på de ulike kategoriene av tiltak som vi tidligere skisserte. Tabell 6.4 sammenligner midler per tiltak oppdelt i ulike kategorier av tiltak fra de årlige rapportene for 2007 og 2008 (Hyggen 2009, Nuland 2009).

Tabell 6.4 Målsetting og budsjettstørrelse for enkelttiltak, finansiert av hhv. BLD og AVdir. Gjennomsnitt i kroner. 2007–2008.

	BLD		AVdir	
	2007	2008	2007	2008
Kompetanseheving bruker (barn/ungdom/ familier)	43 103	64 006	140 968	216 279
Direkte økonomisk støtte	43 900	34 777	102 489	114 708
Aktiviteter	44 863	61 278	70 786	104 817
Ferie/ aktivitet med familie	40 645	44 926	65 310	122 023
Jobbtilbud	168 015	84 243	168 594	152 494
Annet	0	10 000	176 667	105 236
Kompetanseheving etat/ kommune	41 980	65 000	256 371	230 489
Utstyr/skolebøker	35 745	49 857	43 277	79 379
Total	52 138	55 958	115 535	149 399
N	95	79	128	133

Kilder: Hyggen (2009), Nuland (2009).

Av tabell 6.4 ser vi at det særlig er kompetansehevingstiltakene som er dyre. Det gjelder både kompetansehevingstiltak for målgruppen og for hjelpetjenestene. Mye av økningen i kostbarheten av det gjennomsnittlige AVdir-finansierte tiltaket fra 2007 til 2008 i tabell 6.3 skyldes en tilsvarende økning i kostbarheten av de kompetansehevende tiltakene på brukernivå. En grundigere gjennomgang av de ulike kategoriene av tiltak følger senere i kapitlet.

Hvilke målgrupper har kommunene arbeidet mot?

Målet med denne satsingen har vært å bidra til at barn og unge i områder med store levekårsulemper kan delta på lik linje med andre, og å motvirke marginalisering, sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom (AID 2008). I tillegg blir det presisert i handlingsplanen mot fattigdom at dette målet skal nås gjennom å iverksette lokale tiltak og lokale modeller som kan danne utgangspunkt for arbeidet med å kartlegge og samordne tjenester for barn og familier som lever i fattigdom (ibid.). Det gjør at også ansatte i kommunens etater som jobber med barn, unge og familier, kan være en målgruppe.

I det følgende vil vi se nærmere på om det har vært en hovedvekt på noen av målgruppene, og om det har vært endringer i hvilke målgrupper kommunene konsentrerer seg om gjennom perioden.

Tabell 6.5 Primær målgruppe for tiltak, 2006-2008. Prosent.

	2006	2007	2008
Barn	35	23	33
Ungdom	22	26	24
Familie	18	23	21
Åpent for alle	16	20	11
Ansatte, etat og lignende	7	4	4
Barn/unge med minoritetsbakgrunn	3	4	7
Totalt	100	100	100
N	62	69	65

Kilder: Christensen mfl. (2008), Hyggen (2009), Nuland (2009).

I forbindelse med tabell 6.5 bør vi ta forbehold om at mange av tiltakene er vanskelige å plassere i en avgrenset kategori. Flere av tiltakene har mer enn én målgruppe, for eksempel tiltak som retter seg både mot barn og ungdom. Videre har vi ikke spesifisert noen grense mellom barn og ungdom, og oppfatningen av hvor denne grensen går, vil

varierte. Det er derfor vanskelig å komme med konkrete forklaringer på de få endringene i hvordan tiltakene fordeler seg over tid.

Det som imidlertid kan slås fast, er at det er mange tiltak som retter seg mot barn, unge og familier, mens det er langt færre tiltak som retter seg mot kommuneansattes kompetanse. Det er også svært få tiltak som er spesifikt rettet mot barn og unge med minoritetsbakgrunn. Mange tiltak er åpne for alle.

Med tanke på at minoriteter er sterkt overrepresentert blant fattige barn (Nadim og Nilsen 2009), kan man stille spørsmål om hvorfor ikke flere tiltak retter seg mot denne gruppen. Samtidig vil det med en målsetting om sosial inkludering også være viktig å ha åpne tiltak som ikke er avgrenset til en spesifikk gruppe, slik at barn/unge med minoritetsbakgrunn kan være ønsket målgruppe i mange av de generelt rettede tiltakene.

Etter hva vi har erfart gjennom regionsamlingene og de kvalitative intervjuene, har valget av målgruppe som regel vært motivert ut fra en oppfatning om at gruppen har behov for ytterligere oppfølging. Som beskrevet i kapittel 4 trekker kommunene ofte frem barn med minoritetsbakgrunn, unge i risikosonen for å falle ut av skolen og barn i eneforsørgerfamilier som risikogrupper. I tillegg, dog i stor grad overlappende med de nevnte gruppene, kommer familier som fra før av har kontakt med barnevern- eller sosialtjenesten.

Nå er det også som regel slik at det i en gitt kommune kan være god grunn til å gjøre en ekstra innsats overfor flere ulike målgrupper, men som mange av informantene sier: «et sted må man begynne».

Vi kan spore en utbredt oppfatning blant de kommuneansatte om at fattigdom både har en økonomisk og en sosial dimensjon (jf. kapittel 4). De fleste vi har snakket med, gir uttrykk for at det er ønskelig med en blanding av målrettede og åpne tiltak. Tiltak mot barnefattigdom er naturligvis ment å bedre situasjonen til en bestemt gruppe barn og ungdom. Ressurskrevende tiltak som for eksempel omfatter en grad av individuell oppfølging, blir det naturlig å målrette mot dem som har mest behov for det. Samtidig ønsker man at tiltakene skal bidra til sosial inkludering gjennom aktive og «normale» opplevelser, og da er det tjenlig med åpne tiltak. Oppfatningen blant de kommuneansatte er dermed her i tråd med oppfatningen i forskningsfeltet om at det sammensatte problemområdet barnefattigdom krever en helhetlig tenkning og en kombinasjon av selektive og åpne tiltak (f.eks. Backe-Hansen 2004).

Hva slags tiltak har kommunene utviklet?

Det store mangfoldet av tiltak gjør det vanskelig å gruppere dem i klart avgrensede kategorier. I forbindelse med rapporten for 2007 utarbeidet likevel Hyggen (2009) åtte grove kategorier av tiltak. Selv om en del tiltak gjerne vil være grensetilfeller eller kvalifisere for to eller flere av kategoriene, er dette et nyttig grep for å skaffe seg en oversikt over variasjonen i satsingen.

Den første kategorien har vi kalt *kompetansehevende tiltak for barn, unge eller foreldre*. Variasjonen som finnes innenfor denne kategorien, tilsier en bred definisjon av hva som kan være kompetansehevende tiltak. Eksempler på slike tiltak er leksehjelp, som er mye tatt i bruk, eller hjelp med jobbsøking for ungdommer eller barneforeldre. Kategorien rommer også mange typer kurs for barn, unge og foreldre. Eksempler på tema for kurs er datakunnskaper, helse, privatøkonomi, kunst, jobbsøking og mopedmekking.

Den andre kategorien er *direkte tilskudd til familier*, som er ment å motvirke effektene av barnefattigdom. Ofte gjør egenandeler, kontingenter, kostbar transport og kostbart utstyr at barn i fattige familier går glipp av aktiverende og integrerende fritids- og feireaktiviteter. De direkte tilskuddene er ofte øremerket slike aktiviteter for barna. Andre formål slike tilskudd kan ha, er støtte til julefeiring, bursdagsselskaper eller til at familien skal kunne beholde sin bil.

Den tredje kategorien er *tiltak som skal fremme aktivitet blant barn og unge*. Igjen er det svært stor variasjon med hensyn til hva slags aktiviteter som har vært arrangert. Eksempler som kan listes opp, er sommerleire, ridekurs, badeturer, rusfrie konserter, ungdomsklubber, filmkvelder, samlinger med matlaging, måltider og så videre. For noen av aktivitetene har man forsøkt å målrette tiltaket mot dem som har størst behov, samtidig som mange av aktivitetene også er åpne for alle.

Den fjerde kategorien omfatter *aktiviteter og ferieopplevelser med familie*. Denne typen tiltak forsøker å skape gode opplevelser og fremme samhold innad i familien. Familier som er rammet av fattigdom, har ofte ikke råd til å dra på ferie, slik de aller fleste familier gjør minst én gang i året. Det kan være belastende å ikke ha ferieopplevelser å fortelle om. Eksempler på tiltak innen denne kategorien er blant annet gårdsopphold og utenlandsturer. I noen tilfeller er det arrangert felles opphold og turer for flere familier sammen, mens det i andre tilfeller gis støtte til en enslig mor eller far og deres barn alene.

Den femte kategorien er *jobbtilbud til ungdom*. Det kan være svært vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet som ung dersom man har lave kvalifikasjoner og ingen arbeidserfaring. Denne typen tiltak søker å avhjelpe dette ved å gi ungdom erfaring i form av sommerjobb eller helgejobb. Det er gjerne ulike etater i kommunen som har slike jobber å tilby, for eksempel renholdsetaten, friluftsetaten eller lignende.

Den sjette kategorien tiltak er mer indirekte ment å påvirke situasjonen for dem som er rammet av fattigdom gjennom *kompetanseheving i kommunen og hjelpeappa-*

ratet. Under denne rubrikken kommer kartlegging av behov i kommunen, forbedring av metoder og samarbeidsrutiner mellom etater, kurs og deltakelse på seminarer og konferanser. Som regel har denne typen tiltak også en ambisjon om å øke bevisstheten om barnefattigdom i hjelpeapparatet så vel som i kommunen generelt.

Den sjuende kategorien omfatter oppretting og oppdatering av *utstyrsbanker*. Som oftest er disse lokalisert på en skole, men de har også blitt opprettet i barnehage og på bibliotek. I noen tilfeller har midler gått til utstyrsbank hos lokale idrettslag. Slike utlånsordninger organiseres på mange ulike måter, men er alle ment å bidra til inkludering av barn og unge fra familier med dårlig råd ved å gi dem mulighet til å delta i ulike utstyrskrevede aktiviteter.

Til slutt ble det satt opp en «annet»-kategori, som omfatter tiltak som ikke lar seg systematisere innenfor de andre kategoriene. For eksempel kan det være gratis skolemat eller frukt på skoler eller oppussing av fellesarealer som brukes av barn.

Tabell 6.6 Målsetting for tiltak, i antall tiltak og prosent, 2006-2008

	2006		2007		2008	
	Tiltak	Prosent	Tiltak	Prosent	Tiltak	Prosent
Kompetanseheving bruker (barn/ungdom/familie)	29	15	37	17	40	19
Direkte økonomisk støtte	37	19	14	6	19	9
Aktiviteter	60	30	55	25	48	23
Ferie/aktivitet med familie	9	5	40	18	31	15
Jobbtilbud	8	4	18	8	11	5
Annet	11	5	8	4	7	3
Kompetanseheving etat/kommune	23	12	20	9	24	11
Utstyr	18	9	31	14	31	15
Totalt	195	100	223	100	211	100

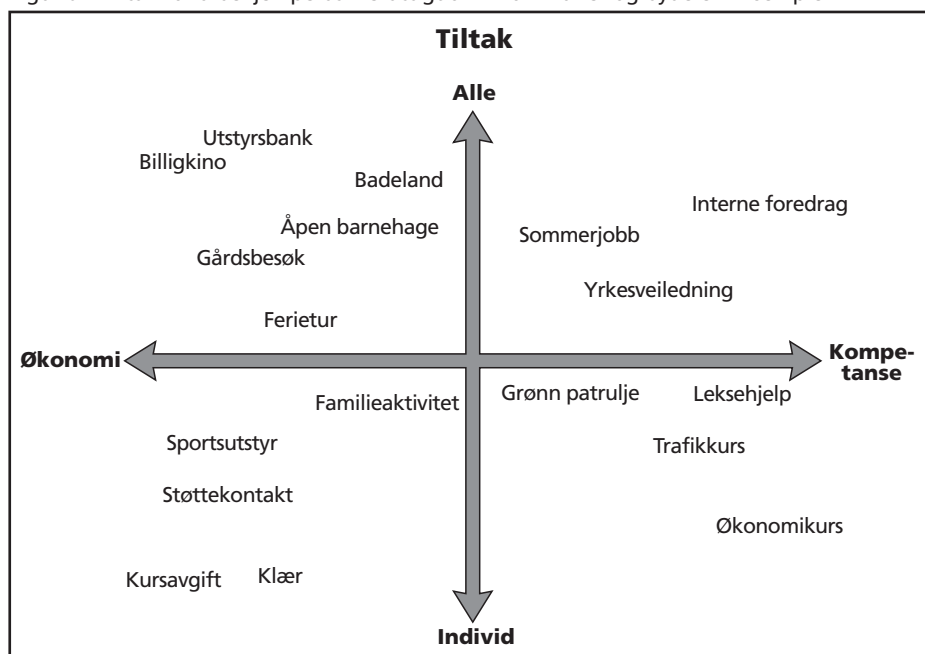
Kilder: Christensen mfl. (2008), Hyggen (2009), Nuland (2009).

Tabell 6.6 viser spredningen mellom ulike kategorier av tiltak gjennom perioden. Aktiviserende tiltak for barn og unge utgjør den største kategorien med en firedel til en tredel av alle registrerte tiltak. Vi ser også at det de to siste årene har vært utbredt med familiebaserte ferieturer eller aktivitetsturer. Også kompetanseheving i målgruppen er utbredt. I 2008 falt en femdel av tiltakene inn under denne kategorien. Tiltaksmidlene er også mange steder benyttet til innkjøp av nødvendig utstyr til aktivitet og skole i de ulike kommunene og bydelene. Utstyrsbanker og lignende har økt fra 9 prosent av tiltakene i 2006 til 15 prosent i 2008. Kompetansehevende tiltak for hjelpeapparatet har utgjort om lag 10 prosent av tiltakspakken. 5–8 prosent av tiltakene har vært ulike former for sommerjobb eller lønnet aktivitet for unge i risikoutsatte grupper.

Det første året startet mange med individuelle tilskudd til familier (gjerne foranlediget av en kartlegging av behov i disse familiene). Vi ser at denne typen tiltak blir halvert i løpet av perioden, fra en femdel av tiltakspakken til en tiel. Dette kan igjen ses i sammenheng med at BLD i 2007 presiserte overfor kommunene at kriteriene for ordningen ikke skulle omslutte økonomiske tilskudd til enkeltfamilier, og at slike tiltak heller burde gjennomføres innenfor den vanlige kommunale driften.

Hyggen (2009) foreslår videre en ytterligere måte å systematisere mangfoldet av tiltak på, der de kan sammenlignes langs to dimensjoner (figur 6.1). Den vertikale aksene beskriver tiltakenes variasjon med hensyn til om de er åpne for alle eller målrettet mot spesifikke grupper. Den horisontale aksene skiller mellom tiltak som avhjelper familienes økonomiske situasjon, og tiltak som er rettet mot kompetanseheving (bredt definert, den kan være rettet mot kommuneapparatet, foreldre, unge eller barn). Figur 6.1 gir ikke en fullstendig kategorisering av tiltakene, men er ment som en illustrasjon på variasjonsbredden i tiltakene som er iverksatt.

Figur 6.1 Tiltak for å bekjempe barnefattigdom i kommuner og bydeler. Eksempler.



Kilde: Hyggen (2009).

Fremdriften i kommunene

De kvalitative intervjuene og regionsamlingene kan utfylle andre empiriske inntak med hensyn til hvordan prosessen med å planlegge, gjennomføre og eventuelt videreføre tiltak har tatt form i kommunene. I det følgende kombineres disse inntakene med resultatene fra spørreskjemaet fra evalueringen for å presentere typiske trekk i denne prosessen. Selv om vi kan identifisere en del fellestrekk, må det understrekes at prosessen har fått sin særegne form i hver enkelt kommune. Dette blir særlig tydelig i kapitlets siste del, der prosessen i tre av casekommunene beskrives nærmere.

Det er vanlig at det dannes en styringsgruppe tidlig i prosessen, som legger en plan for hvordan midlene skal brukes. Det varierer en del hvor utvidet denne gruppen er, og hvor mye tid de har brukt på å diskutere og planlegge tiltak. Som regel har gruppen kommet sammen flere ganger underveis i perioden, for eksempel på månedlig eller halvårlig basis, for å diskutere videre drift av tiltakene. De fleste enhetene har hatt representanter fra andre etater med i styringsgruppen. Få av enhetene oppgir at de har tatt beslutningen om hvordan midlene skulle brukes uten å diskutere det med representanter fra andre etater.

Videre har en del av kommunene gjerne satt av en viss andel av stillingen til en bestemt person for å koordinere driften av midlene. I noen tilfeller har det også vært snakk om halve og hele stillinger.

I selve driften av tiltakene har et overveiende flertall av enhetene samarbeidet med andre instanser, for eksempel med andre kommunale etater, frivillige organisasjoner, idrettsforeninger og næringsliv. Se kapittel 5 for en mer detaljert gjennomgang av hvordan enhetene har samarbeidet med andre instanser.

Tabell 6.7 Kommuneansattes svar i prosent. N = 62.

	Ja	Nei
Har kommunen:		
- gjennomført kartlegging av barnefattigdom?	27	73
- gjennomført kartlegging av brukeres ønsker/behov?	21	79
- hatt konkrete retningslinjer for hvilke grupper som skal prioriteres i tiltakene?	65	34
- gjort retningslinjer kjent for kommunens innbyggere?	15	85
- satt i gang evaluering av tiltakene innad i kommunen?	79	16
- endret noen av tiltakene i løpet av perioden?	48	52

Kartlegging og prioritering

En del barneverntjenester og sosialtjenester gjennomførte en eller annen form for kartlegging tidlig i perioden. Drøyt én av fire kommuner oppgir at de har gjennomført kartlegging av barnefattigdom i kommunen, mens drøyt én av fem oppgir at de har hatt en kartlegging av hva slags tiltak inntektsfattige familier og unge ønsker seg (tabell 6.7). En måte enkelte enheter har gjort det på, er å ta utgangspunkt i klientgruppen eller en del av denne og inngå dialog med gruppen om hva de har behov for. Andre igjen oppgir i kvalitative intervjuer og på regionsamlinger at de har forholdt seg til nasjonale kartlegginger som følger utviklingen på kommunenivå. På bakgrunn av hvordan enhetene svarer, kan vi likevel slå fast at det i flertallet av kommunene ikke har vært noen systematisk kartlegging av barnefattigdom.

Selv om det ikke har vært vanlig med kartlegging, har imidlertid de fleste kommunene (65 prosent) basert arbeidet sitt på konkrete retningslinjer for hvilke grupper som skal prioriteres i tiltakene. Der dette har vært tilfellet, har retningslinjene vært gjort kjent for kommunens ansatte, mens de kun i liten grad (15 %) har vært gjort kjent for kommunens innbyggere generelt.

Brukermedvirkning og -evaluering av tiltakene

Som vi har sett i kapittel 5, har ikke alle kommuner hatt system for brukermedvirkning. Flere vi har intervjuet, vedgår at de kunne gått lenger i å sikre brukermedvirkningen. Samtidig melder flere om at en mindre systematisk dialog tross alt har vært til stede underveis i forbindelse med tiltakene. De fleste vi har intervjuet, kan melde om positive tilbakemeldinger fra brukerne, men siden kun et fåtall har hatt systemer for tilbakemeldinger fra brukerne er det vanskelig å si noe sikkert om hvordan brukerne oppfatter tiltakene. De fleste som har vært med å utforme tiltakene, har imidlertid gjennom sin erfaring kjennskap til hva slags behov brukere av hjelpetjenestene har. Særlig i forbindelse med individuelle tiltak til familier er det familienes uttrykte ønsker som ligger til grunn.

Vi har heller ikke grunn til å tro at mange av tiltakene har blitt fulgt opp systematisk med brukerevalueringer. Et flertall av enhetene (79 %) oppgir imidlertid at de har hatt interne evalueringer av minst ett av tiltakene. Med bakgrunn i de kvalitative intervjuene og regionsamlingene har vi grunn til å tro at dette i hovedsak dreier seg om rapportering oppover i kommunesystemet, ikke om innhenting av brukernes vurderinger. Det kan for øvrig være gode grunner til at man er tilbakeholdne med å be brukere om å evaluere disse tiltakene. Som tidligere nevnt er det klare etiske utfordringer knyttet til å foreta systematiske brukerevalueringer av denne typen tiltak, blant annet fordi det er barn/unge som deltar i tiltakene, og fordi deltakelse kan oppfattes som stigmatiserende dersom man er helt åpen om årsaken til at et barn eller en ungdom er plukket ut til å delta i tiltaket.

Endringer og tilpasninger

Mens kun et mindretall av kommunene har gjort kartlegginger i forkant av tiltaksutviklingen, oppgir de fleste (79 %) at de har satt i gang en eller annen form for evaluering av tiltakene i etterkant eller underveis. Dette tyder på at det generelt anses som viktig å ta med seg og bygge videre på erfaringene med denne satsingen. Om lag halvparten av de involverte kommuneansatte oppgir at de har vært med på å endre minst ett av tiltakene i løpet av perioden. Årsakene bak slike endringer er omtrent like mangslungne som tiltakene selv og handler på forskjellige måter om å tilpasse tiltakene både til målgruppens ønsker og behov og til endringer i den interne organiseringen i barnevern/sosialtjenesten.

Idealer og realiteter i arbeidet mot barnefattigdom

Kommunene skal, blant annet gjennom tilskuddsordninger av den typen som evalueres i denne rapporten, omsette de nasjonale målene om fattigdomsbekjempelse i konkrete tiltak. For at dette arbeidet skal være vellykket, må det være samsvar mellom de utfordringer de nasjonale myndighetene ser på området, og de utfordringene som oppleves i de enkelte lokalmiljøene. I tillegg er det en rekke andre elementer som må være på plass for at fattigdomsarbeidet skal lykkes.

I evalueringen ble kommunene presentert for ti ulike påstander om hva som kan være viktig i arbeidet mot barnefattigdom, og bedt om å vurdere betydningen av ulike forhold (figur 6.2). I neste omgang ble de spurt om deres egen kommune faktisk arbeidet i tråd med det de anga som viktige elementer. I det følgende skal vi sammenholde informasjonen i figur 6.2 med informasjonen i figur 6.3 for å vurdere forholdet mellom idealer og realiteter i det kommunale fattigdomsarbeidet.

Det elementet som oppfattes som aller viktigst i arbeidet, er å komme tidlig inn med forebyggende tiltak. Forebygging står sentralt i tilskuddsordningen i og med at ett av målene med ordningen er å forhindre at fattigdom går i arv. Dessuten fremheves betydningen av forebyggende innsats i det meste av det sosialfaglige arbeidet. Til tross for at 97 prosent av de kommuneansatte vurderer tidlig forebygging som svært viktig, er det bare halvparten av kommunene som er helt eller delvis enige i påstanden om at de er tidlig inne med forebyggende tiltak. Bare 8 prosent sa seg helt enige i påstanden. Dette tyder på at kommunene har problemer med å få gjennomført det de selv anser som det viktigste virkemiddelet i kampen mot barnefattigdom.

Nest etter forebygging er det betydningen av at barnefattigdom har politisk oppmerksomhet som oftest trekkes frem. Tidligere i rapporten har vi kommentert at flere av informantene i casestudien påpekte at det kunne være problematisk å få kommunenes politikere interessert i barnefattigdomstemaet (kapittel 4). Dette inntrykket forsterkes

her. 45 prosent av respondentene sa seg helt eller delvis enige i at barnefattigdom var et tema på den kommunale politiske dagsordenen. Så mange som én av tre var uenige. Samtidig er det viktig å huske at et flertall av respondentene mente at tilskuddsmidlene hadde bidratt til å øke oppmerksomheten om barnefattigdom blant de lokale politikerne. Det er dermed grunn til å tro at barnefattigdom kan bli et tema på den kommunale politiske dagsordenen på sikt.

Mer enn 80 prosent av respondentene anga brukerinnflytelse som et viktig element i barnefattigdomsarbeidet. Over så vi at kun to av ti kommuner har gjennomført kartlegginger av brukernes ønsker og behov (tabell 6.7). Til tross for dette mener sju av ti respondenter at brukerne har innflytelse på tiltak som iverksettes. Denne diskrepansen virker umiddelbart noe underlig, men det kan være at det er ordet «kartlegging» som skiller de to svarene fra hverandre. Når sju av ti mener at brukerne har innflytelse på tiltakene som iverksettes kan dette ha sammenheng med at de som jobber i tiltakene mener de kjenner brukernes behov, og at brukerne uttrykker behov. Denne oppfatningen har de selv om det ikke er foretatt noen systematisk kartlegging i forkant av tiltaksetableringen, eller at det er en systematikk i hvordan brukernes synspunkter får betydning for utviklingen av tiltakene.

Iverksettelse av individuelle tiltak er også et element som vurderes som svært viktig av mer enn 80 prosent av de kommuneansatte. På dette området er det stort samsvar mellom vurderingen av viktighet og beskrivelsen av hva som faktisk skjer, idet 86 prosent av respondentene sier at slike tiltak blir iverksatt i deres kommune.

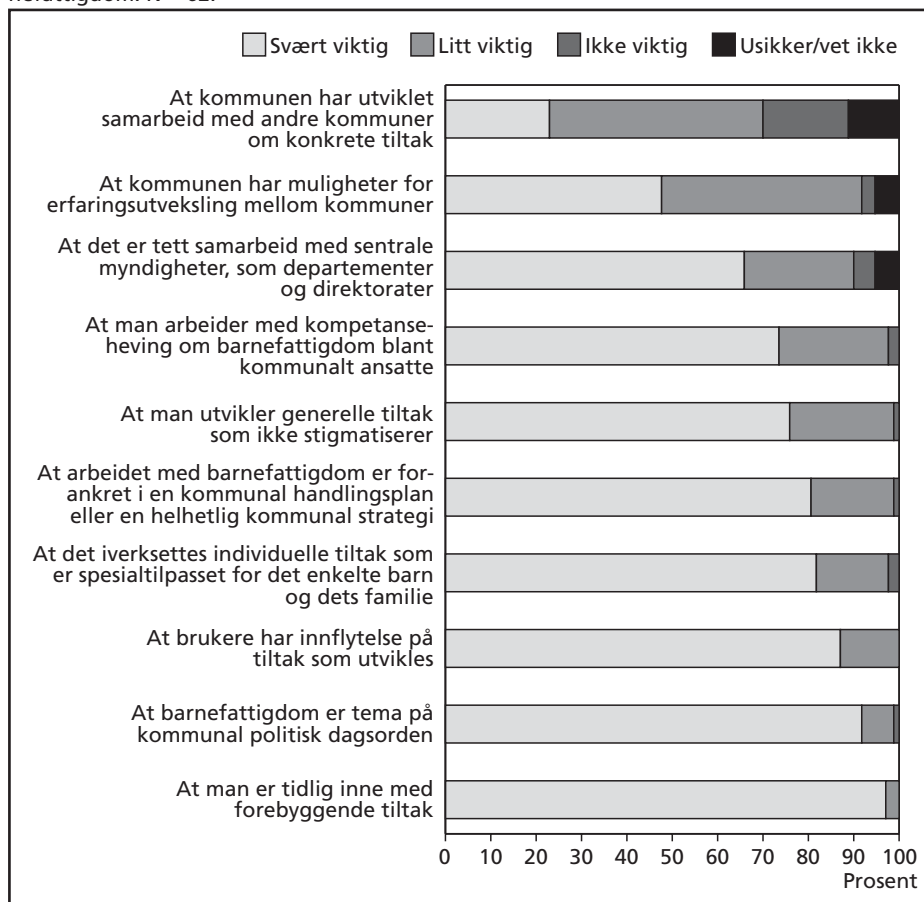
Over 80 prosent av respondentene mener det er svært viktig at barnefattigdomsarbeidet er forankret i en kommunal handlingsplan eller strategi. Drøyt halvparten sier seg enige i at en slik plan eller strategi faktisk er utviklet, men som vi kommenterte i kapittel 4, er det ofte snakk om å inkludere fattigdomsarbeidet i den generelle kommuneplanen.

Tre firedeler mener det er viktig at tiltakene som iverksettes, ikke er stigmatiserende. Ett virkemiddel som mange har brukt i så måte, er å inkludere tiltak som er åpne for alle i tiltakspakken. Andre måter å gjøre det på handler i stor grad om å være påpasselig, at man innretter tiltakene rent praktisk på en måte som i minst mulig grad blir stigmatiserende. For eksempel nevner en del at de ikke snakker om «fattigdomsmidler» offentlig i kommunen og heller gir tiltakene andre navn. Mange hevder at de har fått til balansegangen mellom å nå målgruppen og å sørge for at tiltakene ikke stigmatiserer, ganske godt. Dette idealet klarer de fleste å etterleve, men det er verdt å merke seg at én av fire respondenter mener at de ikke klarer å lage ikke-stigmatiserende tiltak i kommunen.

Det er også tre av fire som ser det som viktig at kompetansen til de kommunalt ansatte heves, mens litt under halvparten mener de har lyktes med dette.

Nær to av tre fremhever betydningen av et tett samarbeid mellom lokale og sentrale myndigheter, og her er det også forholdsvis stort samsvar mellom ideal og realitet.

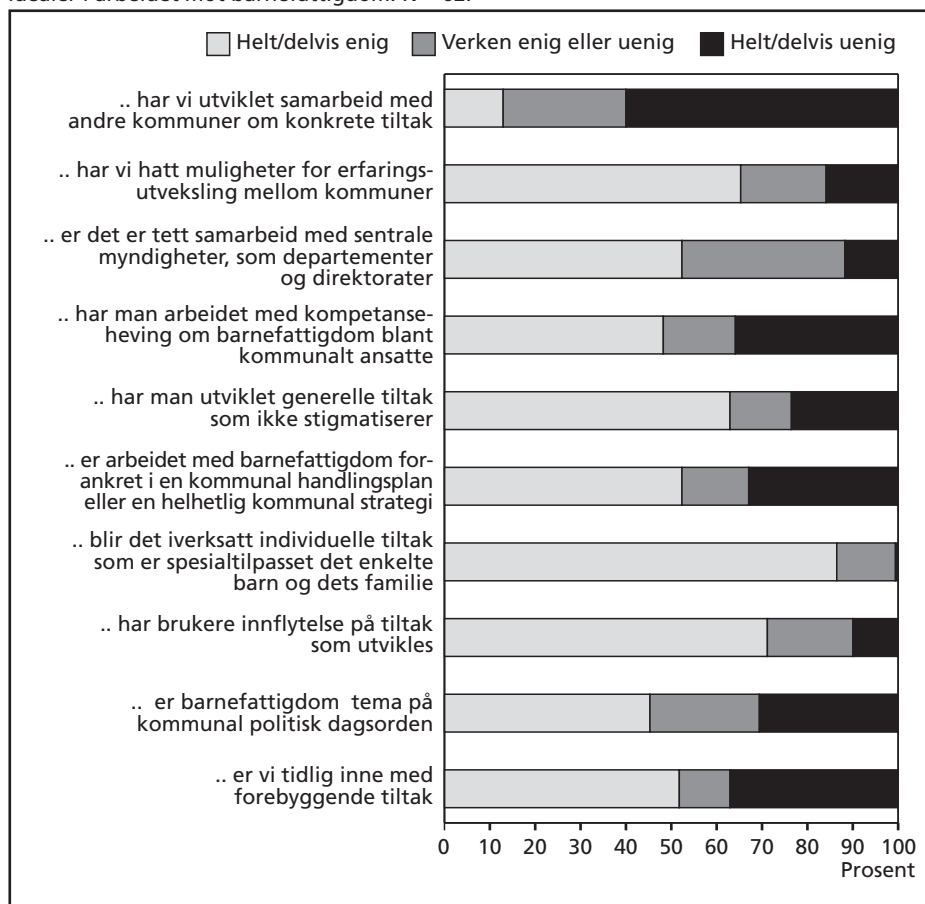
Figur 6.2 Kommuneansattes vurderinger av forhold som har betydning for arbeidet mot barnefattigdom. N = 62.



52 prosent av respondentene sier seg enige i at kommunen samarbeider tett med departementer og/eller direktorater.

Når det gjelder det intrakommunale samarbeidet, anses ikke dette som særlig viktig i arbeidet mot barnefattigdom. Det er riktignok nesten halvparten av kommunene som anser intrakommunal erfaringsutveksling som viktig, men bare drøyt 20 prosent anser det som svært viktig å utvikle konkrete tiltak sammen med andre kommuner. Sett i lys av at det har blitt lagt så stor vekt på intrakommunal kontakt i organiseringen av tilskuddsordningen, kan man lure på om dette har vært bortkastet energi. Det er da også bare 13 prosent av respondentene som sier at de har utviklet tiltak i samarbeid med andre kommuner. Samtidig er vår erfaring fra de regionale nettverkssamlingene og de årlige nasjonale samlingene at kommunene har vært positive til å ha kontakt med hverandre, og to av tre respondenter sier at de har hatt mulighet for erfarings-

Figur 6.3 Kommuneansattes vurderinger av hvorvidt deres kommune gjennomfører bestemte idealer i arbeidet mot barnefattigdom. N = 62.



utveksling med andre kommuner. Så selv om denne kontakten kanskje ikke anses som sentral for arbeidet mot barnefattigdom generelt, tyder mye på at den har betydning som inspirasjonskilde og etablering av diskusjonsarenaer.

Alt i alt kan vi si at det gjenstår en del før kommunene mestrer utfordringene med nøkkelmål som tidlige forebyggende tiltak, aktiv brukermedvirkning og en meningsfull kombinasjon av åpne og målrettede tiltak. Mønsteret bekrefter noe av det som også ble formidlet i de kvalitative intervjuene – at hjelpetjenestene er dedikerte i å etterstrebe slike mål, samtidig som slike målsettinger har det med å være vanskeligere å etterleve fullt ut i praksis. Det må understrekes at hovedtyngden i figuren ligger på svarkategoriene helt eller delvis enig. Man kan vektlegge det positive i at 86 prosent anser at de har godt målrettede tiltak, eller man kan se det som et uttrykk for bekymring at såpass få mener at de får til en god forebyggende innsats.

Casebeskrivelser

Kapitlet avsluttes med fyldigere beskrivelser av hvordan fremdriften rundt tiltakene har gått for seg i tre av casekommunene. Mens gjennomgangen over presenterte en del fellestrekk i prosessen, er det mangfold og variasjon som er stikkord for satsingen som helhet. Den første kommunen vi tar for oss, er et eksempel på en kommune som har generert nokså mye aktivitet for tiltaksmidlene. De har kombinert flere av de skisserte kategoriene av tiltak og arbeidet for både sosial inkludering, aktiviteter og kompetanseheving både på bruker- og hjelpetjenestenivå. Den andre kommunen kom med i satsingen først i 2008 og har til å begynne med arbeidet med kartlegging og metodeutvikling. Den tredje kommunen har av ulike årsaker måttet revurdere sine ambisjoner med ordningen underveis. Beskrivelsen kan illustrere utfordringer som prosjektinvolverte har møtt også i flere andre kommuner

Caseeksempel 1

Den første enheten vi beskriver nærmere, er sosialtjenesten i en liten kommune. Kommunen har fått midler fra både BLD og AVdir i 2006 og 2008. Midlene fra BLD har vært administrert gjennom barneverntjenesten, mens midlene fra AVdir har vært administrert gjennom sosialtjenesten. Vi har hatt et fellesintervju med to av dem som har vært sentrale i planleggingen og gjennomføringen av tiltak finansiert av midler fra AVdir og et telefonintervju med administrativ leder for hjelpetjenestene i kommunen. I tillegg har vi informasjon fra de ordinære rapporteringene og evalueringene og fra deltakelse på regionsamling. Dette gjelder også de to andre enhetene vi har valgt å beskrive nærmere.

10 prosent av barneforeldrene i kommunen mottar sosialhjelp. Mellom 2005 og 2008 har antallet enslige forsørgere i kommunen steget med 40 prosent. Kommunen har også tatt imot mange flyktninger. De kommuneansatte opplever at de har utfordringer med fattigdom i kommunen, som også blir ekstra synlig i en såpass liten kommune. De presiserer videre at det er viktig å ta tak i fattigdommens sosiale dimensjon, og ikke bare den økonomiske.

Det har vært en bred dialog innad i kommunen om hva slags tiltak som skulle utformes. I tillegg til sosialtjenesten og barneverntjenesten nevnes psykiatritjenesten, SLT-koordinator (Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak), en kulturenhet og en kvalifiseringsenhet som delaktige i prosessen. På et tidlig stadium hadde de også orienteringsmøte med lokalpolitikerne. Man fikk til en del diskusjoner om barnefattigdom generelt og hvordan man kan utforme effektive tiltak. Dette resulterte ikke i en omdisponering av ressurser på kommunal side, slik man kanskje hadde håpet. Likevel resulterte det i en bedring av den tverrfaglige samordningen, bedring av dialogen med politikerne og en bred bevisstgjøring rundt om i kommuneapparatet.

Videre i forbindelse med rekrutteringen til og gjennomføringen av ulike tiltak er listen over samarbeidspartnere nokså lang. Ut over instansene som er nevnt i forbindelse med utformingen av tiltak, inkluderer den barnehager og skoler, diakon, brukerorganisasjonen Mental Helse, Røde Kors, sosialtjenesten i en nabokommune, NAV, PP-tjenesten, en privat attføringsbedrift, bibliotek og lokale idrettslag. Med andre ord har prosjektmidlene ført med seg betydelig samarbeid mellom instanser om tiltak mot barnefattigdom. Informantene understreket at det særlig er det uformelle samarbeidet som har blomstret. Dette mener de har sammenheng med at det er en nokså liten kommune.

I starten brukte de mye tid på kartlegging og planlegging. Samtidig startet de tidlig med individuelle tiltak til familier. Sosialtjenesten og barneverntjenesten samarbeidet tett i begynnelsen. De tok utgangspunkt i åtte familier som mottok sosialhjelp, der sosialtjenesten konsentrerte seg om foreldrene og barneverntjenesten om barna. De tok utgangspunkt i samtaler med familiene for å finne ut «hvor skoen trykkes». Tilskudd til familiene gikk blant annet til fritidsaktiviteter, kontingenter, treningskort, klær og utstyr, datautstyr, familieturer, samt at familien kunne beholde bil (det er dårlig med offentlig transport i kommunen). Videre har de arrangert fellesaktiviteter for barn, som for eksempel båttur med matpakke.

Tilskuddsmidlene har også gått til å arrangere temadag på videregående skole, attføringskonferanse og studietur for de ansatte i hjelpetjenestene. Temadagen ble kalt «Verdensdagen» og ble arrangert i samarbeid med videregående skole og diakon. Man serverte felles frokost til om lag 600 elever og hadde ulike kurs og «workshops» utover dagen. Attføringskonferansen ble arrangert i samarbeid med en nabokommune, en privat attføringsbedrift og NAV. Konferansen var åpen for hjelpetjenester, frivillige organisasjoner og arbeidssøkende. 120 personer møtte opp. Studieturen fant sted i 2007, da mange av de ansatte i hjelpetjenestene var nye. Tema under oppholdet var samarbeidsrutiner mellom enhetene.

Et annet mer uortodokst tiltak man har hatt gode erfaringer med i kommunen, har vært å ha en profesjonell naturterapeut på besøk på videregående skole en gang i måneden. Her har brukerorganisasjonen Mental Helse vært med som samarbeidspartner. De kommuneansatte opplevde en del motstand og skepsis til denne type metoder underveis, men tiltaket har etter hvert blitt ansett som svært vellykket. Naturterapeuten fra Mental Helse har hatt 30 til 40 elever hver gang, og om lag 150 elever har vært innom tiltaket totalt. Det elevene og naturterapeuten arbeider med, er psykisk helse og stressmestring. Hun har også spilt en rolle i rekrutteringen til andre tiltak, gjennom at hun har blitt oppmerksom på ungdommer som har behov.

Det planlegges også å sette i gang et kurs i regi av samme naturterapeut for foreldre i målgruppen. Et annet tiltak som planlegges, er å etablere leksegrupper som drives av elever fra videregående skole, der disse også kan lønnes for arbeidet. De kommune-

ansatte ønsker å videreføre så mange som mulig av tiltakene de har hatt. Samtidig er dette noe som avhenger av at man har midler til det også fremover.

De kommuneansatte har vært bevisste på at de ønsket en blanding av individuelt rettede tiltak, målrettede gruppetiltak og tiltak som er åpne for alle. Med tanke på brukervedvirkning opplevde informantene at denne i alle fall hadde blitt ivaretatt overfor familiene de hadde samtaler med tidlig i perioden. Utformingen av tiltak overfor disse familiene ble i stor grad basert på hva de oppga som sine behov. Det har imidlertid ikke vært gjort noen bredere brukerundersøkelser.

Kommunen får NAV-kontor 1. september 2009. Personene som ble intervjuet, var spente på hvilke utslag omleggingen vil få for arbeidet mot barnefattigdom. De var bekymret for at barnefattigdom ikke er noe prioritert område i NAV, samt at prosessen innebærer mye tid til omorganisering som trekker tid vekk fra oppfølgende arbeid med målgruppen. Den innledningsvis nevnte økningen i enslige forsørgere og barnefamilier med utrygg økonomi har også økt trykket på hjelpetjenestene. De opplever også at forsinkelser og lengre ventetid i forbindelse med overgangen til NAV er problematisk. Ifølge informantene blir resultatet av dette at stadig mer tid spises opp av forvaltning, mens det oppfølgende arbeidet må lide. Informantene ønsket å jobbe for at engasjementet for barnefattigdom blir tatt med inn i NAV-strukturen.

Alle de tre informantene fra kommunen ga uttrykk for at det har vært kjørkomment å ha tilgang til disse prosjektmidlene på utsiden av de vanlige tjenestene. Mens økende problemomfang og omstrukturering til NAV binder opp ressurser og trekker i retning av mer forvaltning, gir prosjektmidlene muligheten til å frigi ressurser til å jobbe med oppfølging og å utforme nye tiltak som gagnar brukerne direkte.

Caseeksempel 2

Den andre enheten vi velger å beskrive, er sosialtjenesten i en større kommune, som er ny i tilskuddsordningen. Kommunen fikk midler først i 2008. Midlene kommer fra AVdir og blir forvaltet av sosialtjenesten. Vi har snakket med tidligere sosialleder i kommunen, som blir NAV-leder etter omleggingen til NAV i september 2009. I tillegg har vi snakket med nestleder og en sosialkurator på sosialkontoret, som sammen har hatt mye av ansvaret for bruken av midlene.

Sammen har disse tre informantene utgjort en styringsgruppe for midlene. De har hatt en løpende dialog med barneverntjenesten, men ellers har det vært få andre instanser inne i beslutninger om bruken av midlene.

Informantene oppgir at kommunen har store utfordringer med hensyn til arbeidsledighet og langtids sosialklienter. Videre omtaler de kommunen som en «prosjekt-kommune», som har vært inne i mange av AVdir sine satsinger.

Midlene har i stor grad gått til kartlegging av behov og utvikling av metoder. Kommunen planla omlegging til NAV-struktur da tilskuddet kom, og ønsket å være

forsiktige med å sette i gang tiltak som ikke kunne opprettholdes i fremtiden. I denne situasjonen bestemte de seg for heller å forsøke å styrke den kommunale kompetansen på området barnefattigdom og sørge for at arbeidet mot barnefattigdom får en plass i NAV-strukturen. Alle tre informantene oppfattet at barnefattigdom og marginalisert ungdom i utgangspunktet er underfokusert i NAV, noe de altså ønsket å motvirke.

Delvis som resultat av arbeidet med kartlegging og kompetanseheving i hjelpeapparatet har man blitt enige om at nettopp ungdom og barnefamilier skal være et satsingsområde for det nye NAV-kontoret. Dette inkluderer planer om et ungdomsteam i NAV som skal ha seks ansatte og jobbe med utsatt ungdom i alderen 16 til 24 år.

Kartleggingen har bestått av å skaffe seg oversikt over inntektsfattige familier i kommunen. I tillegg har man gjennomført kvalitative intervjuer med ti familier som mottar sosialhjelp. Spørsmålene i intervjuene dreide seg om hvilke behov familiene har, «hvor skoen trykker», og tilbakemeldinger på hvordan hjelpetjenestene opptrer overfor klientene. Det ble tatt raskt tak i noen av de behovene som ble avdekket, ved at man informerte de aktuelle saksbehandlerne, som kunne sette i gang tiltak overfor enkeltfamiliene. Dette var i hovedsak enkelttilskudd som gikk til egenandeler til fritidsaktiviteter, SFO, barnehage og lignende. Midlene til disse enkelttilskuddene ble imidlertid ikke tatt fra satsingen som denne rapporten evaluerer, men fra den vanlige driften i sosialtjenesten.

Informantene opplever at de har fått mye nyttig kunnskap ut av kartleggingen og intervjuene. De har hatt et temamøte med 30 ansatte fra kommunen og NAV, hvor de formidlet erfaringene. Møtet ga indikatorer på at engasjementet for barnefattigdom og ungdomsproblematikk er stort i apparatet. Videre hadde informantene planer om å kommunisere erfaringene ut i lokalmedia og slik bidra til bevisstgjøring om temaet i lokalbefolkningen.

Caseeksempel 3

Den tredje enheten vi beskriver nærmere, er barneverntjenesten i en nokså stor kommune. Vi har intervjuet sjefen for tjenesten, som fastslår at kommunen har betydelige utfordringer med fattigdom. Blant annet er andelen uføretrygdete og aleneforsørgere større i kommunen enn landsgjennomsnittet. Barneverntjenesten fikk midler fra BLD i 2006 og 2007. Da de ikke fikk midler i 2008, hadde de likevel midler igjen fra tidligere år som ble overført. Sosialtjenesten, og etter hvert NAV, har også fått midler fra satsingen gjennom tilskudd fra AVdir. Dialogen mellom barnevern og sosialtjenesten har vært til stede gjennom hele perioden, slik at de har hatt oversikt over hverandres klientgrupper.

Sosialtjenesten valgte tidlig å satse sine midler på fritidsaktiviteter for barn i fattige familier. Barneverntjenesten bestemte seg for å satse midlene på fattige familier som av ulike årsaker bytter bolig ofte, noe som i seg selv kan være uheldig og belastende både for

foreldre og barn. Det ble opprettet en stilling og ansatt en prosjektkoordinator. Som et første skritt gjennomførte denne personen en brukerundersøkelse blant familier som hadde mange flyttinger bak seg, med både spørreskjema og personlig intervju. Det ble spurt spesifikt om hva de ønsket seg fra satsingen mot barnefattigdom. Noe som gikk igjen i svarene, var at de ønsket seg tiltak som kunne styrke deres sosiale nettverk.

Etter noen måneder skiftet imidlertid prosjektkoordinator jobb. Det samme gjorde personen som var prosjektansvarlig for satsingen i sosialtjenesten. I denne situasjonen ble man nødt til å vurdere om det var forsvarlig å ansette en ny person i stillingen. Både barneverntjenesten og kommunen som sådan var i en presset økonomisk situasjon, og de fikk ikke gehør for å ansette en ny person i full stilling. Løsningen ble at en ansatt i barneverntjenesten fikk en liten stilling til å administrere tiltak. Den samme personen ble også satt til å administrere sosialtjenestens tiltak.

I tråd med brukernes ønsker satte man i gang gruppetiltak med fokus på nettverk. Man så på hvordan foreldre kan hjelpe barna i skolegangen, man la til rette for å styrke barnas nettverk, og man arbeidet for bedring av barnas kosthold. Barneverntjenesten opplevde en del problemer med rekrutteringen til tiltaket, på tross av at det var igangsatt på basis av brukernes ønsker.

De hadde også et ferietiltak der de arrangerte fellesturer for familier i løpet av sommerferien.

På grunn av sviktende deltakelse ble nettverkstiltaket etter hvert fasert ut, og den siste tiden har midlene stort sett gått til fritidsaktiviteter og enkelttilskudd til familier. I forbindelse med dette gikk de relativt bredt ut blant klientene, altså ikke utelukkende de som hadde mange flyttinger bak seg. Fremgangsmåten for tilskuddene har vært å spørre foreldre om det er noe som kan fremme barnas aktivitet og inkludering, som barneverntjenesten kunne støtte. Resultatet av dette har blant annet vært tilskudd til bursdager, deltakelse i speider og kulturskole, fotballkontingenter og kjøp av fotballsko, ski og annet utstyr.

Opplegget for satsingen fikk altså et nokså endret innhold i løpet av prosessen, av en kombinasjon av ulike årsaker. Informanten trekker frem økonomiske faktorer, utskiftninger i de mest involverte posisjonene i tillegg til vanskeligheter med rekrutteringen.

Oppsummering

Dette kapitlet har forsøkt å gi en detaljert beskrivelse av mangfoldet av tiltak som har vært utviklet i kommunene i forbindelse med tilskuddsordningene. Kapitlet har presentert statistikk om tiltakenes omfang og finansiering og viser at variasjonen er stor både med hensyn til hvor mange og hvor omfattende og kostbare tiltak ulike kommuner har hatt. Videre har fremstillingen vist ulike måter å systematisere forskjellene i tiltakenes innhold. Også her er mangfoldet stort. Det mest utbredte er tiltak som tilrettelegger aktiviteter for barn og unge i målgruppen, mens noen tiltak er mer rettet mot å styrke ungdoms eller foreldres kompetanse, og en tredje type tiltak forsøker å styrke kompetansen i hjelpetjenestene.

Vi har også vist at avstanden mellom idealer og realiteter i barnefattigdomsarbeidet kan være nokså stor. Det mangler ikke på ambisjoner og ønsker, men det er tydeligvis en del som hindrer de kommuneansatte å iverksette idealene sine.

Prosessten og fremdriften knyttet til utviklingen av tiltakene er forsøkt beskrevet både samlet sett og gjennom tre konkrete caseeksempler. Kommunene har kun i varierende grad vært systematiske i for eksempel bruken av kartlegginger og brukerevalueringer. Samtidig er inntrykket både fra statistikk og de kommuneansattes egne utsagn at omfanget og innholdet i tiltakene har hatt en moderat økning gjennom perioden 2006–2008.

7 Veien videre

I dette kapitlet ser vi på hva kommunene tenker i det videre arbeidet. Hva kommunene tenker rundt videreføring av igangsatte tiltak, kan gi en indirekte tilbakemelding om hvorvidt kommunene opplever at tiltakene har livets rett. Samtidig er det en forutsetning for vellykket implementering at anbefalte tiltak er forankret i den organisasjonen som skal implementere dem. I dette kapitlet spør vi:

- Har kommunene planlagt videreføring?
- Hvordan er tiltakene forankret i kommunene?

Videreføring av tiltakene

I de årlige rapporteringene har kommunene blitt spurt om det er aktuelt å videreføre tiltakene som har vært iverksatt (tabell 7.1). I alle tre årene har mellom 80 og 90 prosent av kommunene svart at det er aktuelt å videreføre alle eller de fleste av tiltakene. Vi har tolket det som en tilbakemelding om at tiltakene oppfattes som vellykkede.

Tabell 7.1 Andel kommuner og videreføring av tiltak. Prosent.

	2006	2007	2008
Aktuelt å videreføre alle eller de fleste tiltakene	83	90	82
N	60	67	64

Kilde: Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009

Til tross for at tilbakemeldingene i de årlige rapportene fra kommunene er positive når det gjelder videreføring, er det grunn til å stille spørsmål om forutsetningen for svarene er at tiltakene skal finansieres av statlige tilskuddsmidler. Når kommunene blir spurt om tiltakene skal videreføres dersom tilskuddene opphører, endrer bildet seg (tabell 7.2). Her ser vi at andelen kommuner som sier det er aktuelt å videreføre tiltakene, har sunket til litt over en tredel. Av disse ville nesten én av tre videreføre alle tiltak, mens om lag to av tre ville videreføre ett eller flere tiltak.

Den største andelen kommuner, 61 prosent, er usikre på om tiltakene skal videreføres dersom tilskuddene opphører. Det forteller oss at tiltakene er nokså avhengige av statlige tilskuddsmidler for å ha livets rett.

Tabell 7.2 Andel kommuner og videreføring dersom tilskudd opphører. Prosent. N = 62.

	Andel kommuner
Tiltakene skal videreføres	35
Tiltakene skal ikke videreføres	3
Usikker på om tiltakene skal videreføres	61
Total	100
N	62

Av de kommunene som sier de skal videreføre tiltakene, er det i størst grad barnevernkontor eller sosialkontor/NAV som skal ha oppgaven med å videreføre arbeidet (tabell 7.3). Vi ser videre av tabellen at også andre aktører som har vært del av prosjektarbeidet i perioden med tilskudd, vil være aktuelle for å videreføre tiltaket dersom tilskuddet opphører. Det vitner om at samarbeidet har skapt strukturer for barnefattigdomsarbeid som kan fungere på litt lengre sikt i disse kommunene.

Tabell 7.3 Videreføring av tiltak og ansvarlig etat/aktør. Flere svar mulig. Antall. N = 22.

Etat/aktør	Antall kommuner
Barnevernkontor	13
NAV-kontor	11
Sosialkontor	6
Frivillige organisasjoner	6
Helsestasjon	5
Innvandrings-/flyktningkontor	5
Utdanningsetat	4
Kulturetat	5
Privat næringsliv	0
Annet	5
N	22

For å finne ut mer om hva som kunne være årsaken til at noen av kommunene var usikre om tiltakene skulle videreføres dersom tilskuddene opphørte, spurte vi disse om det ville vært aktuelt å videreføre tiltakene dersom tilskuddsordningen ble videreført (tabell 7.4). Fire av fem kommuner vil videreføre tiltakene gitt at de fremdeles får tilskudd. Det er grunn til å tro at diskusjonen om videreføring av tiltakene i kommunene i hovedsak er en økonomisk diskusjon, og at det ikke er nok i seg selv at tiltakene oppleves som positive i arbeidet med å bekjempe barnefattigdom.

Tabell 7.4 Andel kommuner og videreføring av tiltak dersom tilskuddsordningene blir videreført. Antall. N = 38. (Kun de som var usikre på spørsmål om tiltakene skulle videreføres, er spurt.)

	Antall kommuner
Ja	30
Nei	1
Usikker	7
Total	38

Det er kun én kommune som oppgir at det uansett ikke er aktuelt å videreføre tiltakene. Det er sju kommuner som er usikre. Det er tre årsaker til at det ikke er aktuelt eller usikkerhet knyttet til å videreføre tiltakene. For det første er stram kommuneøkonomi et hinder for at kommunen kan fortsette å prioritere arbeidet. For det andre har omorganisering og særlig etableringen av NAV-kontor tatt såpass mye tid og krevd såpass mye ressurser slik at man ikke har prioritert å fortsette arbeidet med tiltakene. Til slutt trekkes det frem at videreføring av tiltakene avhenger av at evaluering viser at målene med tiltakene er oppnådd, og at det er positive erfaringer for målgruppen. At kommunene derfor har valgt å si at det er uaktuelt eller usikkert å videreføre tiltakene, kan være en tilbakemelding om at en evaluering ikke har gitt dekning for at tiltakene skal videreføres.

Forankring av tiltakene

En diskusjon om videreføring av arbeidet er også en diskusjon om forankring av prosjektarbeidet i kommunene som mottar tilskudd. Når statlige satsinger skal omsettes til kommunale tiltak, er det flere faktorer som har betydning for i hvilken grad kommunene forankrer prosjektarbeidet i den varige strukturen. I kapittel 5 ble det trukket frem at organisering av prosjektarbeidet er viktig i arbeidet med å forankre tiltakene. Flere av informantene våre trakk likeledes frem organisering som en viktig del av arbeidet med å forankre prosjektarbeidet i kommunen:

Det er gjort noen tanker rundt forankring og finansiering og at vi skal klare å inkludere det i den vanlige driften vår. Det er helt avgjørende. Når det er tenkt i prosjektgruppen allerede nå hvordan man skal få det til, så er det kjempebra. Det er som regel svakheter i prosjekter. (intervju, kommunalsjef)

En annen viktig del av arbeidet med forankring er knyttet til hvordan administrativ og politisk ledelse i kommunen er involvert. Det er et gjennomgående trekk i casekommunene, og trolig dermed også i ordningen for øvrig, at det lokalpolitiske nivået har vært

nokså lite involvert i prosessen. Den enkelte sosialtjeneste eller barneverntjeneste har fått tilsagn og midler direkte fra henholdsvis AVdir og BLD og har ikke vært avhengig av noe spesielt mandat fra lokalpolitikerne. De fleste oppgir at involveringen av politikerne begrenser seg til at politikerne har blitt orientert om tiltakene. Tidligere i kapitlet har vi vist at det er et misforhold mellom funnene i de årlige rapporteringene og evalueringen når det gjelder planer for videreføring av tiltakene. I rapporteringsskjemaet er ikke spørsmål om videreføring knyttet til hvorvidt arbeidet finansieres av tilskudd, og da svarer mer enn 80 prosent at det er aktuelt å videreføre alle eller de fleste av tiltakene. På spørsmål om tiltakene skal videreføres dersom tilskuddet opphører, synker andelen kommuner som skal videreføre arbeidet til 35 prosent. At hele 60 prosent er usikre om hvorvidt tiltakene skal videreføres dersom tilskuddene opphører, gir grunn til å stille spørsmål om innsatsen som gjøres, er forankret godt nok i kommunens ledelse. Intervjuene vi har gjennomført, viser at administrativ ledelse i kommunen generelt opplever at prosjektfinansierte satsinger som utfordrende:

Man er jo skeptisk til prosjektmidler. Klarer man å dra det over i permanent drift etter hvert? Kommer det mer penger? Sannsynligvis ikke, og da må kommunen overta det. Og med den kommuneøkonomien som har vært de siste årene, så blir ikke det noe. Øremerkede midler ville vært lettere for kommunen. (intervju, kommunalsjef)

Et velkomment supplement til den vanlige driften

På regionsamlinger og i de kvalitative intervjuene har de kommuneansatte ofte gitt uttrykk for at det har vært positivt å ha disse tilskuddsmidlene for å komme sterkere på banen i innsatsen for å bekjempe barnefattigdom. Tiltakene har fungert som et supplement til de vanlige tjenestene. De har gitt rom for å arbeide forebyggende og det er gitt rom til å utvikle nye tiltak. Satsingen har på denne måten utvidet spillerommet for ildsjeler i kommunene som er spesielt opptatt av å gjøre noe med barnefattigdom. Våre data tyder allikevel på at det er flere utfordringer knyttet til forankring av tiltakene på litt lengre sikt, og at tiltakene er nokså avhengige økonomisk sett av statlige tilskudd for å ha livets rett.

8 Suksesskriterier og måloppnåelse

Tiltakene som evalueres i denne rapporten, har hatt både overordnede og lokale målsettinger. Det overordnede målet med de to tilskuddsordningene har vært å bidra til at barn og unge i kommuner med store levekårsulemper kan delta på lik linje med andre, og å motvirke marginalisering, sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom (AID 2008). I tillegg blir det presisert i handlingsplanen mot fattigdom at dette målet skal nås gjennom å iverksette lokale tiltak og lokale modeller som kan danne utgangspunktet for arbeidet med å kartlegge og samordne tjenester rettet mot barn og familier som lever i fattigdom (ibid.). En diskusjon av suksesskriterier og måloppnåelse for satsingen, som er temaet for dette kapitlet, må følgelig omfatte begge typer målsettinger.

Som det fremgår av metodekapitlet, har det ikke vært mulig for oss å evaluere om satsingen har hatt effekter på individnivå, det vil si om identifiserbare familier har blitt mindre fattige i løpet av de tre årene som inngår i evalueringen. Det har vært svært varierende utvikling i andelen barnefattige så vel som andelen barnefamilier som mottar sosialhjelp i perioden, i kommunene og bydelene (jf. kapittel 4). Denne variasjonen kan godt skjule endringer både i positiv og negativ retning for enkeltfamilier som har nytt godt av tiltak fra satsingene, men det kan altså ikke evalueringen si noe om.

Det er heller ikke mulig for oss å evaluere om satsingen har ført til mindre sosial isolasjon for individuelle barn og unge i kommunene. I så fall måtte vi hatt data på individnivå om situasjonen til dem som har mottatt tiltakene før og etter satsingen, noe som har ligget utenfor rammen for satsingen og følgelig også for evalueringen. Tiltakene har hatt identifiserbare målgrupper, men med noen få unntak har valget av målgrupper stort sett ikke vært knyttet til forhåndskartlegginger av enkeltindivider.

I dette kapitlet vil vi derfor konsentrere oss om suksesskriterier og måloppnåelse dels knyttet til de overordnede målene for tilskuddsordningen og dels knyttet til lokale mål. Konkret vil vi drøfte måloppnåelsen i lys av fire problemstillinger som presenteres i teksten nedenfor.

Oppnåelse av overordnede mål for satsingen

Som tidligere nevnt er det overordnede målet for fattigdomssatsingen todelt: at barn og unge i områder med store levekårsulemper kan delta på lik linje med andre, og å motvirke marginalisering, sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom. Nesten fire av fem kommuner som har mottatt tilskudd, sier at de forholder seg til de nasjonale målsettingene slik de er formulert i handlingsplanen mot fattigdom (tabell 8.1). Kun én av ti kommuner sier at de i liten grad forholder seg til de overordnede målene.

Tabell 8.1 Kommunenes forhold til de nasjonale målsettingene. Prosent. N = 62.

	I stor/noen grad	I liten grad	Ikke sikker
Kommunen forholder seg til de nasjonale målsettingene	79	11	10

I det følgende diskuterer vi disse to målsettingene hver for seg og formulerer to problemstillinger:

- 1) Har tiltakene bidratt til at barn/unge i større grad har kunnet delta på lik linje med andre?
- 2) Har tiltakene bidratt til å motvirke sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom?

Deltakelse på lik linje med andre?

At barn og unge i områder med store levekårsulemper kan delta på lik linje med andre, er en ambisiøs målsetting. Vi vil forutsette at man her mener at tiltakene bidrar til at levekårsulemper ikke skal være til hinder for deltakelse, slik at barn og unge fra fattige familier får anledning til å delta hvis de selv ønsker det. I tillegg vil det være en implisitt forutsetning for organiseringen av satsingen at henholdsvis barneverntjenesten og sosialtjenesten i kommunene og bydelene er best egnet til å identifisere hvilke målgrupper som har størst levekårsulemper lokalt. I kapittel 4 har vi sett at kommunene og bydelene har identifisert relativt klare målgrupper for sine tiltak, som samlet stemmer godt over ens med annen kunnskap om risikogrupper for barnefattigdom. På et generelt nivå kan vi derfor si at satsingen har bidratt til å *skape anledninger til* at utvalgte grupper med barn og unge i områder med store levekårsulemper har kunnet delta på lik linje med andre.

I de kvalitative intervjuene i forbindelse med evalueringen har flere informanter gitt uttrykk for at tiltakene gir barn og unge en mulighet til deltakelse som de ellers ikke ville hatt.

Det er mange barn og unge her i området som ikke har sånne fasiliteter hjemme. De mister en del av det sosiale nettverket på skolen. Alle andre inviterer venner hjem på sine rom med TV, spiller osv. OK, vi mangler det. De kjøper en del videospillere, TV og forskjellige stereoanlegg osv., og de samler seg der. De tar vennene sine der og sitter og spiller Nintendo. Såne ting er vi veldig interesserte i å gjøre fordi de sliter mest med såne ting. (intervju, prosjektmedarbeider)

Hovedhensikten med to prosjekter er å lære barna og mødre koder, hvordan man kan hjelpe barna på skolen, hva er sommer- og leirtur, hva er fisketur, osv. På den måten åpner vi deres øyne mot samfunnet. Da får de også et ansvar selv. Barna kjemper i familien [og sier:] «Jeg skal på sommertur, jeg skal på fisketur.» «Nei, vi har ikke fiskestang», [sier foreldrene]. «Jeg kan låne det», [sier barna]. Det er sånn vi lærer familier og barna å være sosiale. Være i nettverket, være med andre barn og unge i samfunnet. På den måten, på sikt, tror jeg at vi bidrar med å kjempe mot fattigdom, økonomisk også. (intervju, prosjektmedarbeider)

Motvirke marginalisering, sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom?

Et bidrag til å motvirke marginalisering og sosial isolasjon

Å gi anledning til deltakelse på viktige sosiale arenaer kan også forstås som en måte å motvirke marginalisering og sosial isolasjon på. Samtidig er marginalisering og sosial isolasjon mer enn manglende deltakelse på sosiale arenaer. Barn og unge kan være sosialt isolert uten å være fattige, og de kan være fattige uten å være sosialt isolert. For eksempel kan sosial isolasjon primært skyldes mangel på penger til å betale kostnadene ved deltakelse, men også at foreldrene for eksempel har rusproblemer eller store psykiske vansker som gjør deltakelse vanskelig på grunn av de sosiale følgene av foreldrenes problemer. Sosial isolasjon kan også skyldes at barn eller foresatte har nedsatt funksjonsevne, og at barna derfor ikke har muligheter for å delta selv om familien har råd til det, eller at barn og unge selv mangler sosiale ferdigheter som igjen gjør det vanskelig å etablere og opprettholde vennskap. Hvis familien da har dårlig økonomi i tillegg, kan vanskene forsterkes.

Følgelig er ikke tilrettelegging for deltakelse slik det er gjort gjennom disse tilskuddsordningene, i seg selv tilstrekkelig for å motvirke marginalisering og sosial isolasjon. Slike satsinger må heller være en del av mer omfattende, kommunale innsatser som ivaretar variasjonen i de behovene som er til stede. Jo mer alvorlig og sammensatte problemer barn, unge og deres familier har, jo mindre realistisk er det å forvente at enkeltstående tiltak vil avhjelpe behovene (Backe-Hansen 2004). Det råder dessuten stor enighet om at ingen enkeltstående tiltak er tilstrekkelige for å bekjempe barnefattigdom og effektene av den på barn og unge (Frazer og Marlier 2007). Men tiltakene av den typen som har blitt etablert på bakgrunn av tilskuddsordningene, *bidrar* til

å motvirke marginalisering og sosial isolasjon og kan være viktige ledd i en større tiltakskjede.

Tiltakene kan bidra indirekte til å hindre reproduksjon av fattigdom

Å hindre reproduksjon av fattigdom må forstås som at barn og unge fra fattige familier unngår å selv bli fattige som voksne. Generelt vet vi at sannsynligheten for å oppleve både kortsiktig og langsiktig fattigdom har nær sammenheng med noen kjennetegn som eksisterer på tvers av landegrenser (Epland og Kirkeberg 2009, Nadim og Nielsen 2009). Aller størst er fattigdomsrisikoen i familier der ingen av de voksne har en tilknytning til arbeidslivet. Dessuten er fattigdomsrisikoen stor for barn med innvandrerbakgrunn, barn av enslige forsørgere og barn hvis foreldre er avhengige av offentlige ytelser over tid. Fattigdomsbekjempelse har nær sammenheng med arbeidsmarkedets beskaffenhet og hva slags fattigdomsregulerende effekt ulike arbeidsmarkedstiltak eller omfordeling i form av ytelser kan ha. Videre er bedre utdanning en av de viktigste forutsetningene vi kjenner til for å unngå reproduksjon av fattigdom.

Noen, men langt fra alle tiltakene har vært innrettet mot å øke barn/unges kompetanse (jf. kapittel 6). Det har heller ikke vært meningen innenfor denne ordningen at alle tiltakene skulle være innrettet mot barn og unge. Det har også vært et mål at tiltakene skal øke kommunenes og bydelenes bevissthet om betydningen av å bekjempe virkningene av barnefattigdom, slik at dette blir en del av det lokale forebyggende arbeidet. Vi kan for eksempel tenke oss at økt bevisstgjøring i barneverntjenesten om familiers økonomiske forhold, og økt oppmerksomhet i sosialtjenesten om barna som del av familien, har bidratt til at kommunene utvikler nye hjelpetiltak innrettet for å i større grad hindre at barn og unge som opplever fattigdom i barndommen, selv blir fattige som voksne.

Det er allikevel grunn til å sette spørsmålsteget ved om det er realistisk å forvente at tiltakene som har blitt iverksatt som resultat av de satsingene som her evalueres, også kan motvirke reproduksjon av fattigdom. Igjen må svaret bli at slike tiltak *kan* bidra, men vil ikke være tilstrekkelige i seg selv for å nå denne målsettingen. Følgelig kan oppnåelse av en slik målsetting heller ikke være noe suksesskriterium for de to statlige satsingene som evalueres i denne rapporten.

Oppnåelse av lokale mål for de to satsingene

Lokale mål for de to satsingene kan vurderes langs to dimensjoner: organiseringen av tiltakene og innholdet i dem. Kommunene og bydelene har hatt relativt store frihetsgrader langs begge dimensjonene. Vel har henholdsvis barneverntjenesten og sosialtjenesten vært mottakere av bevilgningene og sittet i førersetet for bruken av

dem, men det har ellers ikke vært lagt sterke sentrale føringer på hvordan beslutninger om bruken av midlene skulle tas lokalt. Som vi har sett, har dette ført til ulike lokale tilpasninger når det gjelder prosjektorganisering (jf. kapittel 5) så vel som prioriteringer av tiltakenes struktur. Og når det gjelder innholdet i tiltakene, har det nettopp vært et ønske fra henholdsvis BLD og AVdir å bygge på lokale initiativer og engasjement. Dette har resultert i til dels store variasjoner lokalt, som har vist seg vanskelig å samle i annet enn relativt grove kategorier når de skulle evalueres (jf. kapittel 5 og 6).

Spørsmålet om hva suksesskriterier skal være for de lokale målene for satsingene, må derfor også ta utgangspunkt i om kommunene og bydelene har nådd sine egne målsettinger. Deretter er det mulig å analysere om viktige forutsetninger for bekjempelse av effekten av barnefattigdom ser ut til å bli ivaretatt bedre gjennom innsatsen i noen kommuner og bydeler enn i andre. Som vi viste i kapittel 4, har de faktiske ratene for barnefattigdom i kommunene og bydelene vist en varierende utvikling de årene satsingen har pågått. Det samme gjelder andelen familier med barn som har mottatt sosialhjelp. Det er imidlertid utenfor rammen av vår evaluering å analysere eventuelle sammenhenger mellom lokale tiltak og disse endringene.

I det følgende diskuterer vi suksesskriterier i lys av ytterligere to problemstillinger:

- 3) Har kommunene og bydelene nådd sine egne mål med tiltakene?
- 4) Er det noen typer tiltak som peker seg ut som særlig hensiktsmessige?

Har kommunene og bydelene nådd sine egne mål med tiltakene?

Kommunene og bydelene har søkt om tilskudd hvert av årene tilskuddsordningene har vart. Dette har gitt dem muligheten til å justere målsettingene underveis. Justeringer har skjedd blant annet ut fra løpende vurderinger av om det har vært mulig å iverksette tiltakene slik man kunne ønsket det i utgangspunktet, og ut fra om tiltakene har sett ut til å nå målgruppene.

Tabell 8.2 Måloppnåelse i bruken av tilskuddsmidler. Prosent.

	2006	2007	2008
Nådde alle sine målsettinger	44	49	48
Nådde ikke alle målsettinger	56	51	52
N	61	67	64

Kilde: Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009

Basert på de årlige rapporteringene fra kommunene finner vi at omtrent halvparten av kommunene oppgir at de har nådd alle sine målsettinger (tabell 8.2). Når kommunene har oppgitt årsakene til hvorfor noen av målsettingene ikke har blitt nådd, er det «mangel på tid» og «organisasjonsmessige problemer» som i størst grad trekkes

frem (Nuland 2009). Når flere kommuner oppgir «mangel på tid» som årsak, er dette knyttet til at tilskuddet fra myndighetene kommer så sent på året at man ikke rekker å komme i gang med arbeidet og driften av tiltak slik som planlagt (se nedenfor). Når det er organisasjonsmessige problemer som oppgis, knyttes dette som regel til omstilling til NAV-struktur eller omstilling til nye barne- og oppvekstenheter i kommunene. Stor omorganisering legger både beslag på tid og ressurser, noe som naturlig påvirker den delen av arbeidet som ikke er lovpålagt, og daglig drift. Prosjektarbeid blir mer utsatt for å bli lagt på is (ibid.). Det blir også av flere kommuner trukket frem at «mangel på kvalifisert personell» har vært en utfordring i arbeidet. De kvalitative intervjuene vi har gjennomført i casekommunene, bekrefter at dette er relevante utfordringer etatene står overfor.

Kommunene har opplevd det som problematisk at beslutningen om å tildele midler har kommet relativt langt ut i hvert budsjettår. Dette har hatt konsekvenser for mange kommuners planleggingshorisont. Når beslutningen om tildeling av midler kanskje ikke har kommet før nærmere sommeren, kan det ha vært vanskelig å organisere tiltak før store deler av det aktuelle budsjettåret er omme. Dette kan ha ført til senket ambisjonsnivå fra kommunenes side, i den forstand at man har valgt å satse på tiltak som har vært enkle å iverksette. Det er lettere å etablere en utstyrsbank eller satse videre på allerede eksisterende tiltak, som enkeltoverføringer, enn å planlegge noe helt nytt, som for eksempel et større ferietiltak. I alle de tre rapporteringene har poenget om at det er problematisk å overføre midler blitt trukket frem. Det har også vært et tema på regionsamlingene og i flere av de kvalitative intervjuene i evalueringen. Samtidig må det nevnes at de statlige myndighetene har vært fleksible med å gi muntlige tilsagn på overføring av midler fra ett budsjettår til et annet, slik at kommunene har hatt et visst handlingsrom til å planlegge selv om tildelingen ikke er meddelt skriftlig.

Som vi viste til over, har valg av målgrupper ikke bare skjedd i barneverntjenesten og sosialtjenesten, men også i samarbeid mellom flere kommunale etater. I mange tilfeller har utgangspunktet vært familier man allerede kjente til, og som man regnet med ville profittere på tiltakene som ble iverksatt. I andre tilfeller har utgangspunktet mer vært utsatte grupper enn utsatte enkeltfamilier. Men uansett viser vår evaluering at kommunene og bydelene stort sett er relativt fornøyde med det de har fått til når det gjelder å iverksette tiltak. Det viktigste unntaket er her en enkelt kommune som returnerte de bevilgede midlene fordi man der ikke syntes man fikk til å etablere tiltak i tråd med intensjonene.

I de kvalitative intervjuene trekker informantene frem hva som fremmer måloppnåelse. På spørsmål om hva som har vært viktig for at de lokale målsettingene ble nådd, er det i stor grad godt samarbeid med andre aktører og god organisering av arbeidet som trekkes frem som de viktigste forklaringene (jf. kapittel 5). En annen viktig faktor har vært i hvilken grad det har vært oppmerksomhet knyttet til arbeidet med barnefattigdom blant kommunens politiske og administrative ledelse (jf. kapittel 4).

Vårt inntrykk fra intervjuene er allikevel at kanskje den viktigste årsaken til at kommunene lykkes med å nå de lokale målsettingene, er ildsjeler og ansatte som viser stort engasjement i arbeidet.

Analysene av intervjuene med casekommunene nærmere, gir et enda mer detaljert bilde av hvordan kommunene på ulike måter hadde formulert lokale målsettinger, og at de også hadde justert målsettingene underveis etter behov. Intervjuene gir for det første eksempler på at kommunene utviklet lokale målsettinger knyttet til spesielle forhold i deres kommune. En av kommunene tok utgangspunkt i at det var mye høyere aktivitetsnivå enn landsgjennomsnittet når det gjaldt fritidsaktiviteter, og at de som ikke deltok, derfor ble ekstra synlige:

[...] noen av aktivitetene koster en del penger. Og vi har brukt betydelige deler av midlene vi har fått nettopp for å kompensere for sånne ting. Så har vi vært ute med enkelttilskudd til enkeltbarn. (intervju, prosjektmedarbeider)

Kostnadene knyttet til tiltakene førte også til at målsettinger kunne bli endret underveis:

I utgangspunktet startet vi med å se litt på fritidsaktiviteter, som å dra på ferie [...] Men vi så fort at ferietur er kjempedyrt, og at midlene ikke strakk til [...] Dermed gikk vi mer inn mot fritidstiltakssiden. (intervju, prosjektmedarbeider)

Dette eksemplet illustrerer fordelene med flerårige satsinger. Her hadde kommunen rom for å prøve og feile, og justere målsettingene ut fra hva man så det var mulig å få til.

Mange av de lokale målsettingene er knyttet til avgrensede målgrupper, som barnefamilier med spesielt dårlig økonomi, ungdom i overgangsfasen mellom skole og arbeid, eller unge utenfor både skole og arbeid. Virkemidlene flere av kommunene hadde brukt for å treffe best mulig, var dels egne kartlegginger, og dels å bygge på kunnskap sosialtjenesten eller barneverntjenesten allerede hadde om situasjonen i sin kommune.

Vi startet med kartlegging på individnivå og individuelle tiltak i enkeltfamilier [...] som vi satset felles på (barneverntjenesten og sosialtjenesten) [...] noen av familiene som man valgte å satse på og hjelp å komme ut av systemet [...] (intervju, prosjektmedarbeider)

Intervjuene i casekommunene gir flere lignende eksempler på at kommunene har identifisert viktige målgrupper, iverksatt tiltak rettet mot målgruppene og deretter vurdert at man har nådd målene.

Enda en annen casekommune eksemplifiserer en tilnærming der formulering av målsetting for tiltakene og vurdering av måloppnåelse ble knyttet til evaluering fra brukerne. Her hadde man tatt direkte kontakt med aktuelle familier og gitt tilbud om for eksempel ferieturer, fritidsaktiviteter og dekning av kontingenter. Familiene

fikk mulighet til selv å ta kontakt for å få penger, som de deretter måtte dokumentere bruken av. Kommunen var fornøyd med tiltakene:

Vi traff veldig bra [...] Og fikk utrolig gode tilbakemeldinger. (intervju, prosjektmedarbeider)

Dette er et eksempel på at man aktivt etterspurte brukernes vurderinger av tiltakene, og lagde et system rundt tildeling av midler som både ansvarliggjorde brukerne og gjorde det enkelt å få tilbakemeldinger fra dem.

I tillegg var flere av casekommunene opptatt av at tilskuddsmidlene skulle gi synergieffekter innad i kommunen. Dette medførte satsing på samarbeid mellom flere kommunale instanser, og samordning av bruken av midler hvis en kommune fikk tildelinger fra flere tilskuddsordninger samtidig. Som vi har sett, gjaldt dette flertallet av kommunene som er med i evalueringen. En av kommunene valgte her å bruke av de tildelte midlene på prosjekter som gikk litt på tvers, med opprettelse av en utstyrsbank, støtte til transport til unge i arbeidsmarkedstiltak, ferieturer og supplering av matutdeling til spesielt trengende familier før jul. Kommunen oppsummerer selv at:

Så jeg må si at vi har fått mye ut av de 100 000 i året. For først så følte vi «Herregud, hva får vi for det der?» Men at det da avstedkom en del kreativ tenkning og snøballen rullet litt i alle retninger. Det er jo en skam at kommunen er en «fattigbarnkommune», samtidig er det viktig å gripe fatt i det og prøve å gjøre noe. (intervju, prosjektmedarbeider)

Et siste eksempel er hentet fra en kommune som bevisst involverte også det lokale næringslivet og lokale organisasjoner for å tilrettelegge for aktiviteter i lokalmiljøet og gjøre tiltakene tilgjengelige på en ikke-stigmatiserende måte. Kommunen beskrev for eksempel at det ble opprettet en utlånssentral for sportsutstyr i en lokal bedrift, likeledes en utlånssentral for klær i en lokal klesbutikk. Videre hadde tilskuddsmidlene blitt brukt til å gi helsestasjonen utvidet åpningstid, der det også var mulig å få leksehjelp. Billetter til ferietilbud kunne hentes på Servicetorget, slik at familiene ikke skulle trenge å gå til barneverntjenesten eller NAV. Også denne kommunen var fornøyd med sin måloppnåelse:

Jeg synes det er kjempespennende at vi har fått et sånt prosjekt. Det skal lite til for at det skjer endringer, og for at ting fungerer. (intervju, prosjektmedarbeider)

Vi spurte ikke direkte om suksesskriterier i intervjuene, men slike kom mer indirekte frem gjennom informantenes svar. Som eksemplene viser, har flere av kommunene operert med avgrensede målgrupper. Her har suksesskriterier vært at man har observert endring, og/eller at brukerne har vært fornøyd. Videre har flere av kommunene vært opptatt av å igangsette eller videreutvikle samarbeid om satsingen, gjerne så tilskuddsmidlene kunne bli spredt uten at mottakerne følte seg stigmatisert. Her har suksess-

kriterier vært at man har fått til et ønsket samarbeid, og at man har følt at bruken av tilskuddsmidlene har gitt synergieffekter.

Det er viktig at kommunene og bydelene selv har opplevd at tiltakene har fungert over tid. Mange rapporterer at de har nådd de målgruppene de ønsket. Når vi sammenholder tiltakene med kommunenes og bydelenes generelle avgrensninger av utsatte grupper (jf. kapittel 4), ser vi imidlertid en viktig diskrepans. Det var stor enighet om at barn og unge fra familier med minoritetsbakgrunn er spesielt utsatt for å oppleve fattigdom, hvilket også er i overensstemmelse med annen kunnskap om risikogrupper. Imidlertid ble ikke denne erkjennelsen reflektert i innrettingen på de tiltakene som ble iverksatt. Man kunne tenke seg at det ble initiert prosjekter spesielt innrettet mot barn og unge med minoritetsbakgrunn. I stedet har sannsynligvis tiltakene vært innrettet mot utsatte grupper i sin alminnelighet med en tanke om at innvandrerbarn skal inkluderes i de generelle tiltakene.

Svaret på om positiv egenevaluering fra kommunenes side kan ses som et suksesskriterium, er derfor todelt. På den ene siden er det viktig at kommunene får tilført midler som gir muligheter for nyskaping og for utprøving av tiltak man ellers ikke har rom for. På den andre siden kunne det vært en fordel om målgruppene for satsingen i større grad ble definert ut fra kunnskap om risikogrupper for å oppleve barnefattigdom heller enn om utsatte barn og unge i sin alminnelighet.

Er noen typer tiltak mer funksjonelle enn andre?

Som vi har vist ellers i evalueringsrapporten, har kommunene utformet tiltakene med stor fantasi og kreativitet. Det var, som vi vet, heller ingen sterke, sentrale føringer om dette, og prosjektet som helhet har båret preg av å «la hundre blomster blomstre». Dette har, som vi allerede har vist, også gitt uttelling i form av en rekke lokale aktiviteter. Ellers i rapporten har vi vist at tiltakene likevel kan kategoriseres på måter som antakeligvis er funksjonelle for å fremme både sosial inkludering og økt mestringskompetanse både for barn og foreldre (se også Nuland mfl. 2009). Samtidig er det, som diskutert tidligere, ikke mulig å vurdere hva slags effekter tiltakene har hatt på individnivå.

I kapittel 4 kom det frem at flere av informantene oppfatter fattigdomsproblemet utelukkende som et sosialhjelps- eller barnevernsproblem. Kun et fåtall av kommunene har gjennomført kartlegging av fattigdommen. Dermed er det de personene som er i kontakt med barnevern og/eller sosialkontor, som kommer i kommunens søkelys, og som oftest inkluderes i tiltakene. Allikevel viser studier av omfanget av barnefattigdom at det ikke er slik at alle barn som opplever fattigdom, er barn i familier som mottar sosialhjelp, eller at alle barn fra familier som mottar sosialhjelp, er fattige (Nadim og Nielsen 2009). Dersom man i hovedsak retter seg mot barn som er kjent av sosialtjenesten eller barneverntjenesten, står kommunene i fare for å kun rette seg mot et segment av gruppen barnefattige. Et suksesskriterium blir derfor at tiltaksutøverne er

tilstrekkelig oppmerksomme på alle grupper som kan være utsatt for fattigdom, som både viser til viktigheten av kunnskapsbasert kartlegging av målgruppen som går utover kartlegging av de familiene som er kjent på sosialkontoret og hos barnevernet. Det vil være viktig å få med andre etater og aktører, som for eksempel skolen og helsestasjonen, som kan bidra til å nå ut til flere barn og unge i målgruppen.

Tidlig intervensjon er den viktigste måten å jobbe på. Integrere foreldrene, skape nettverk og få foreldrene i tale. Inkluderende skole er nøkkelen til å redusere barnefattigdom. I skolen må man være verdt noe uansett. Det er veldig viktig. Barnehage og skole må være gode på inkludering. (intervju, kommunalsjef)

Kompetanseheving i skolesammenheng kan øke barnas og ungdommenes mestringsfølelse på den arenaen mange mener er aller viktigst for å redusere fattigdom på lengre sikt. Igjen blir det derfor et suksesskriterium at de ulike tiltakene har gitt barn og unge fra fattige familier *anledninger til å delta, og anledninger til å øke sin mestringskompetanse.*

Oppsummering

I dette kapitlet har vi diskutert suksesskriterier og måloppnåelse i forhold til fire problemstillinger. To av disse er utledet av de overordnede målene for hele satsingen, mens to er knyttet til lokale mål.

En overordnet konklusjon er at tiltakene vi har evaluert har skapt anledninger for barn og unge til å delta på viktige, sosiale arenaer på linje med andre. Videre kan det argumenteres for at vektleggingen av tiltak som skal fremme deltakelse, parallelt med tiltak som skal fremme kompetanseheving og mestring, også kan skape anledninger for å snu en ond sirkel, og derigjennom forebygge fremtidig marginalisering. Samtidig er ikke dette målet mulig å nå uten mye mer omfattende og helhetlige tiltak, hvor satsinger av den typen som er evaluert her, kan være viktige supplement.

Halvparten av kommunene og bydelene vurderer at de har nådd sine egne mål med tiltakene, inklusive å nå de målgruppene de ønsket. Vi fant imidlertid at mens kommunene og bydelene oppga barn og unge med minoritetsbakgrunn som en viktig risikogruppe for barnefattigdom, var det bare i liten grad utviklet tiltak spesielt rettet mot denne gruppen. Det kan derfor tenkes at kommunene og bydelene heller har tenkt utsatte barn og unge i sin alminnelighet og i mindre grad fattige barn og unge når tiltakene skulle utvikles.

Med den variasjonen som har vært i utviklingen og organiseringen av tiltak, er det vanskelig å peke på at enkelte tiltak er mer funksjonelle enn andre. Generelt er det derfor igjen viktig å understreke betydningen av at barn og unge fra fattige familier får anledning til å delta, og anledning til å øke sin mestringskompetanse.

9 Oppsummering og diskusjon

I denne rapporten har vi drøftet hvordan kommunene som har mottatt midler gjennom tilskuddsordningene *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*, har utviklet sitt lokale fattigdomsbekjempende arbeid. Formålet med rapporten har vært å oppsummere de erfaringene kommunene har gjort seg i dette arbeidet, og å vurdere om tilskuddsordningene har bidratt til økt bevissthet om fattigdomsproblemet lokalt, om kommunene har nådd sine egne målsettinger, og om det er spesielle forhold som hemmer eller fremmer arbeidet.

I avslutningskapitlet vil vi kort oppsummere de viktigste konklusjonene i rapporten med utgangspunkt i de problemstillingene vi satte opp innledningsvis. I tillegg vil vi løfte frem noen generelle betraktninger knyttet til tilskuddsordningene som sådan.

Nasjonale og lokale målsettinger

Tilskuddsordningene som evalueres her, springer ut av de nasjonale handlingsplanene mot fattigdom. I disse planene er det formulert mål for den nasjonale fattigdomsbekjempelsen. Som nevnt i kapittel 2 er målet å redusere fattigdom og hindre sosial ekskludering. Dette målet skal nås ved å styrke det sosiale og forebyggende arbeidet i kommunene, utvikle nye lokale tiltak overfor målgruppen, bedre samordningen av de lokale tiltakene og å styrke og utvikle kunnskapen og kompetansen til aktørene i lokalsamfunnet (Langeng 2006). Ett spørsmål i evalueringen var hvorvidt kommunene forholder seg til disse overordnede, nasjonale mål. Nesten fire av fem tilskuddskommuner sier at de i stor grad forholder seg til de nasjonale målsettingene slik de er formulert i handlingsplanen mot fattigdom.

I de kvalitative intervjuene ble kommunene spurt om hva som var de lokale målsettingene i fattigdomsarbeidet. Svarene på dette spørsmålet varierte fra de kommunene som sa at de hadde samme målsettinger som i de nasjonale handlingsplanene, til de som nevnte spesifikke målgrupper. Én kommune hadde for eksempel satt seg som mål å konsentrere seg spesielt om familier som flyttet mye, mens i en annen kommune var man særlig opptatt av rusforebyggende arbeid. Siden det var så store variasjoner i

svarene på dette spørsmålet, er det vanskelig å si noe generelt om hva slags målsettinger kommunene har satt seg.

Den lokale forståelsen av fattigdomsproblemet

En viktig forutsetning for et effektivt fattigdomsbekjempende arbeid er at det er etablert en felles forståelse internt i kommunene om hva som utgjør kommunens fattigdomsproblemer. Hvilke grupper er særlig utsatt for fattigdom, og hva er de primære utfordringene knyttet til å bedre situasjonene for barn, unge og familier som er i risikozonen?

Gjennom prosjektet kommer det frem at selve fattigdomsbegrepet oppfattes noe ulikt i kommunene, og at noen vegrer seg for å benytte dette begrepet som en betegnelse på de lokale utfordringene. Samtidig har vi et klart inntrykk av en nokså samstemt oppfatning om at mangel på sosial deltakelse er vel så viktig som det å ha lav inntekt i seg selv når barn og unges situasjon vurderes. Dette stemmer godt overens med regjeringens forståelse av barnefattigdomsutfordringene, slik de kommer til uttrykk i handlingsplanene. Dataene gir også inntrykk av at kommunene har den samme opplevelsen av hvilke grupper som er særlig utsatt for fattigdom, og i denne sammenhengen utheves barn med innvandrerbakgrunn, barn av unge eneforsørgere, barn som faller ut av skolen, og barn og unge som selv har eller som har foreldre med psykiske problemer.

I tillegg til at selve fattigdomsbegrepet oppfattes ulikt, er det store variasjoner i oppmerksomheten rundt barnefattigdom. Vårt generelle inntrykk er at mens fattigdom er langt fremme i bevisstheten til dem som jobber i etater der man kommer i kontakt med vanskeligstilte barn, unge og familier, er oppmerksomheten langt lavere blant politikere og i befolkningen for øvrig. Mer enn én av tre informanter i spørreundersøkelsen mente imidlertid at tilskuddsmidlene hadde bidratt til å heve befolkningens bevissthet om barnefattigdom, mens nesten to av tre mente bevisstheten hadde blitt hevet blant kommunens politikere. Nesten alle – mer enn ni av ti – mente at tiltaksmidlene hadde ført til økt fattigdomsbevissthet blant ansatte i relevante kommunale etater.

Vi kan konkludere med at kommunene, om enn i ulik grad på ulike forvaltningsnivåer, mener de har fått økt kjennskap til barnefattigdom og dens effekter og økt kjennskap til betydningen av å bekjempe disse effektene. Dette er en positiv effekt av tilskuddsordningene. Samtidig vil det være et åpent spørsmål om denne økte oppmerksomheten vedvarer, særlig hvis de iverksatte tiltakene ikke opprettholdes i kommunal regi.

Organisering og samarbeid

En overordnet målsetting med tilskuddsordningene har vært å bedre samordningen av lokale tiltak overfor målgruppene (jf. Langeng 2006). For å vurdere denne målsettingen har vi undersøkt hvordan kommunene vurderer samarbeidet på tvers av tjenesteapparatet, om satsingen har ført til nye måter å samarbeide på, eller om nye samarbeidspartnere er trukket inn. I tillegg har vi undersøkt hvordan kommunene vurderer etableringen av NAV-kontor for arbeidet mot barnefattigdom.

I all hovedsak er det barneverntjenesten eller sosialtjenesten som koordinerer bruken av tiltaksmidlene, men flere deler av kommunen er som regel involvert i den konkrete driften av ett eller flere av tiltakene. Det er en generell bevissthet om at forebygging og bekjempelse av barnefattigdom krever innsats fra flere enheter i kommunen. Etter vårt syn vil det være et suksesskriterium dersom tilskuddsordningen har bidratt til en *åpning* for å inkludere oppmerksomhet om barnefattigdom og dens konsekvenser i allerede pågående kommunalt samarbeid. Dette synes kommunene å ha lyktes med til en viss grad, men særlig der prosjektleder eller koordinator har vært en ildsjel i arbeidet og sett det å skape oppmerksomhet om barnefattigdom som en viktig del av sitt arbeid.

Samarbeid innen ganske ulike lokale strukturer

De to tjenestene har vært organisert svært ulikt i kommunene og bydelene. Noen steder har sosialtjenesten og barneverntjenesten vært organisert felles, inntil NAV-strukturen ble innført og sosialtjenesten etter hvert overført til NAV. Da har barneverntjenesten vanligvis blitt overført til en barne- og oppvekstetate. Andre steder har barneverntjenesten vært en del av barne- og oppvekstetaten under hele prosjektperioden. Andre steder igjen har barneverntjenesten vært en egen resultatenhet i kommuner med to-nivåorganisering, og barnevernleder har rapportert direkte til rådmannen.

Ulik organisering innebærer også ulike samarbeidsmåter mellom de to tjenestene. Når barneverntjenesten og sosialtjenesten har vært samorganisert og kanskje samarbeidet direkte om enkeltsaker, er det sannsynligvis enklere å ha familieøkonomien med som en integrert del av arbeidet med familiene fra barneverntjenestens side. Når barneverntjenesten er en del av en barne- og oppvekstetate, er det sannsynligvis vanskeligere å være oppmerksom på familieøkonomien, men lettere å se barnas behov i en større helhet. Når barneverntjenesten er en egen resultatenhet, må alle former for samarbeid med andre tjenester organiseres særskilt.

En utfordring når det foregår omorganisering internt i kommunen, er at mye krefter blir brukt på hvordan man skal få på plass nye enheter og strukturer. Samarbeid mellom forskjellige etater kan først prioriteres etter at de nye strukturer er etablert og fungerer. Flere av de vi intervjuet påpekte at omorganiseringer hadde vært en utfordring for prosjektarbeidet.

Samarbeidet om bruken av tiltaksmidlene vil påvirkes av måten de to tjenestene er organisert på i kommunene og bydelene, og i forlengelsen av det av hvordan det har blitt samarbeidet om bruken av tiltaksmidlene. Dette kommer ikke minst tydelig frem når vi analyserer hvordan samarbeidet rundt bruken av tilskuddsmidlene foregår i de ulike kommunene (jf. kapittel 5). Her er det stor variasjon, og samarbeidet med andre offentlige etater i samme kommune dreier seg om alt fra planlegging av tiltak, felles problemforståelser og behovsanalyser, kvalitetssikring, kompetanseoverføring, utvelgning av deltakere til tiltakene og oppfølging av tiltakene, til koordinering av tiltak (Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009).

Kapittel 5 viste også til at samarbeidet mellom offentlige etater i samme kommune ofte er formalisert i innarbeidede samarbeids- og tiltaksgrupper som går på tvers av etatsgrensene. Av vårt materiale fremgår det også at det foregår et utbredt samarbeid i allerede innarbeidede fora, særlig i forbindelse med koordinering av kompetanse, ressurser og midler. Viktige instanser ved siden av barneverntjenesten og sosialtjenesten er skolen, helsestasjonen, kultur- og fritidsetaten og innvandrings-/flyktningkontorene.

Når vi har spurt informantene i casekommunene om grunner til at tiltak har fungert bra eller mindre bra, er det ofte måten et prosjekt har vært organisert på, og hvordan prosjektet har vært integrert i allerede eksisterende strukturer, som trekkes frem som viktige forklaringer. Men som diskusjonen i kapittel 5 viser, er det ikke mulig å gi noe fasitsvar på *hvordan* man skal organisere et prosjekt for å få gode resultater. Det finnes fordeler og ulemper ved de forskjellige organiseringsformene. På den ene siden finner vi kommuner som har valgt en prosjektorganisering som i liten grad er del av det vanlige arbeidet. Disse kommunene trekker frem at dette har vært positivt for å stå mer fritt til å tenke nytt og utvikle helt nye tiltak. Samtidig er det mer utfordrende å forankre en slik modell i den varige strukturen på sikt fordi man i mindre grad har involvert ansatte i relevante etater i tiltaksarbeidet. Dermed kan det være vanskeligere å gjøre tiltakene til kommunalt felleseie. Kommuner som på den andre siden knytter tiltaksarbeidet nært opp mot det daglige arbeidet som gjøres i etatene, vil være mer bundet opp mot at tiltakene skal passe inn i arbeidet som foregår for øvrig. Det gir noen utfordringer når det gjelder å tenke nytt, men en slik organisering ville samtidig medføre en bredere forankring av arbeidet på et tidlig stadium.

Et samarbeid tilpasset lokale forhold

Et fremtredende trekk ved de valgte strategiene er at de i stor grad er tilpasset lokale forhold, sentrale personer, lokal kultur og erfaring med prosjektarbeid. Felles for flere kommuner er at de har jobbet aktivt med bevisstgjøring om fattigdomsproblemet og jobbet kompetansehevende i etatene for at saksbehandlerne skal få innblikk i hvordan man kan jobbe. Det som kanskje står frem som den viktigste suksessfaktoren, er å ha en *koordinator eller prosjektleder som driver prosjektet, og som skaper kontinuitet*

i arbeidet. Omvendt har vi sett at arbeidet har gått tregere hvis det har vært skifte av prosjektleder underveis i perioden, eller hvis prosjektleder har blitt pålagt å arbeide med satsingene ved siden av annet arbeid og uten å ha spesiell interesse for feltet. Arbeidet i flere kommuner er preget av engasjerte prosjektledere som brenner for arbeidet sitt. For oss fremstår disse personene ofte som en av de viktigste forklaringene på hvorfor kommunene opplever at prosjektene gir resultater, og engasjementet ser ut til å smitte over på andre deler av den kommunale virksomheten (jf. kapittel 5).

Skal man nå frem med utvikling av nye måter å nærme seg brukere på eller nye måter å organisere eksisterende tjenester på, er det nødvendig å ta utgangspunkt i de tjenestene som allerede finnes. Dette innebærer at endring vil ta tid og være påvirket av en rekke andre forhold enn akkurat den tjenesten eller tilnærmingsmåten man søker å etablere.

Følgelig vil det være et suksesskriterium i hvor stor grad de to statlige satsingene har bidratt til en *åpning for* å inkludere oppmerksomhet om barnefattigdom og dens konsekvenser i allerede pågående samarbeid. Dette gjelder spesielt når prosjektleder eller koordinator har vært en ildsjel i arbeidet og sett det å skape oppmerksomhet om barnefattigdom som en viktig del av sitt arbeid. Dessuten vil det være en fordel, men ikke nødvendigvis en forutsetning for at satsingen har vært vellykket, om det har vært mulig å tenke nytt om mulige samarbeidspartnere.

Nye samarbeidspartnere

Frivillige organisasjoner utfører en rekke tjenester med betydning for fattigdomsbekjempelsen i norske kommuner (Gautun mfl. 2005, Lund 2006, Nuland 2007). Det ville være rimelig å tenke seg at samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor er aktuelt blant annet i forbindelse med utvikling av ferie- og fritidstiltak for unge, noe som står sentralt innen tilskuddsordningene. Det kan for eksempel oppleves som mindre stigmatiserende å delta i aktiviteter i regi av en frivillig organisasjon enn i aktiviteter i regi av barneverntjenesten eller sosialkontoret.

Evalueringen viser at de aller fleste kommunene mener det er viktig at barneverntjenesten og/eller sosialkontoret samarbeider med frivillige. I intervjuene i casekommunene kommer det også frem at mange kommuner vurderer samarbeidet med frivillige som helt essensielt i sitt arbeid. Likevel er det bare om lag halvparten som faktisk har etablert et samarbeid med frivillige organisasjoner i forbindelse med den konkrete driften av ett eller flere tiltak, og det er bare én av tre som sier at de har et nært samarbeid med frivillig sektor i barnefattigdomsarbeidet. Vi kan dermed slå fast at det foregår et visst samarbeid mellom kommunene og frivillige organisasjoner, men vi har ikke grunnlag for å slå fast om dette er en endring fra tidligere, og dermed om tilskuddsmidlene har ført til mer eller mindre samarbeid av denne typen.

Tidligere forskning har vist at flere kommuner har etterlyst det private næringslivet i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom (Hansen mfl. 2008). Også i innsatsen mot barnefattigdom kan det private næringslivet spille en rolle, men det er kun et lite mindretall – mindre enn én av ti – kommuner som vurderer et slikt samarbeid som svært viktig. Inkluderer vi de som sier at et slikt samarbeid er litt viktig, øker andelen til godt over halyparten av kommunene. Det er imidlertid få kommuner som har etablert et samarbeid med bedrifter/virksomheter. Kun ni av kommunene opplyser at de har inngått et slikt samarbeid i forbindelse med driften av tiltak, og det er omtrent like mange kommuner som sier at de på generelt nivå har et nært samarbeid med det private næringslivet i sitt fattigdomsarbeid. Samarbeid med privat næringsliv er heller ikke noe som fremheves i casestudiene. Vår vurdering er at kommunene dermed går glipp av en del muligheter til å utvide sitt fattigdomsarbeid. Det lokale næringslivet kunne for eksempel hjelpe ungdom med jobbtilbud, eller de ville kanskje være villige til å inngå samarbeid om medfinansiering av fritidstilbud for utsatte grupper eller inngå i andre samarbeidsaktiviteter. I det videre arbeidet mot barnefattigdom ville det derfor være interessant om flere kommuner inngikk samarbeid med næringslivet, og at man i ettertid evaluerte hva som var de viktigste gevinstene ved et slikt samarbeid.

De fleste tiltakskommunene har etablert NAV-kontor i løpet av evalueringsperioden. For flertallet av disse (nær to av tre) har ikke denne omorganiseringen hatt noen betydning for samordningen av innsatsen mot barnefattigdom. Dette funnet står noe i motstrid til hva kommunene har innberettet i de årlige rapporteringene, men må tolkes som et signal om at innsatsen mot fattigdom er forenelig med NAV-reformen. Det er imidlertid kun et lite mindretall av kommunene som mener at etableringen av NAV-kontor har medført økt oppmerksomhet om barnefattigdomsproblemet, så det generelle inntrykket er at NAV ikke ødelegger for fattigdomsarbeidet, men at det heller ikke medfører noen ny giv.

Tiltaksutvikling

Innenfor tilskuddsordningen har kommunene hatt stor frihet til å velge hva slags tiltak de ønsker å iverksette. Dette har medført at variasjonsbredden av tiltak er veldig stor, og i den siste rapporteringen fra kommunene (Nuland 2009) ble det gitt informasjon om til sammen 211 tiltak i de 52 kommunene som mottok tilskuddsmidler i 2008. De fleste kommunene har iverksatt ett, to eller tre tiltak. Tiltakene varierer i kostnadsramme, men to tredeler av tiltakene har et budsjett på under 100 000 kroner. I all hovedsak er tiltakene rettet inn mot barn, unge eller familier, mens en liten andel (under 5 prosent) er kompetansehevende tiltak for kommunens ansatte.

Tiltakene kan grovsorteres i sju grupper: kompetanseheving av barn, ungdom eller familier; direkte økonomisk støtte for enkeltbarn/-familier; aktiviteter for barn/unge; ferie eller familieaktiviteter; jobbtilbud; utstyrsbanker; kompetanseheving i etat/kommune. Den største tiltaksgruppen er aktivitetstiltakene, mens kompetanseheving av barn, unge og/eller deres familie er den nest største tiltaksgruppen. Etablering av utstyrsbanker kommer på tredje plass.

Når tiltak skal etableres, er det vanlig at det dannes en styringsgruppe tidlig i prosessen som planlegger bruken av midlene. Denne gruppen holder som regel også oppsyn med driften av tiltakene, mens det er en prosjektleder som får en viss andel av stillingen sin dedikert til å følge opp satsingen. Et mindretall av kommunene har foretatt kartlegginger i forkant av tiltaksutviklingen, mens andre forholder seg til nasjonale kartlegginger når de peker ut målgrupper. De fleste kommuner har utarbeidet retningslinjer for hvilke grupper som skal prioriteres innenfor tiltakene.

Det har i liten grad vært en systematisk brukermedvirkning i utviklingen av tiltak, og det er heller ikke mange tiltak som følges opp med brukerevalueringer. Dette til tross for at åtte av ti kommunalt ansatte som har deltok i spørreundersøkelsen, oppga at brukermedvirkning var et viktig element i fattigdomsarbeidet. Samtidig mener et klart flertall av de spurte at brukerne har innflytelse på tiltakene, men det må da dreie seg om mer usystematiske tilbakemeldinger eller at de kommunalt ansatte opplever å ha god kjennskap til brukernes behov i utgangspunktet.

Nesten alle mener at det er viktig å komme tidlig inn med forebyggende tiltak, mens bare halvparten av kommunene faktisk lever opp til dette idealet. Likeledes mener ni av ti at politisk oppmerksomhet er essensielt, mens bare halvparten av kommunene sier at barnefattigdom er et tema på den lokale politiske dagsordenen.

Generelt viser altså evalueringen at det er forholdsvis stor avstand mellom idealer og realiteter i tiltaksarbeidet. Det foretas i liten grad systematiske kartlegginger av behovene i kommunenes befolkning, og de som utvikler prosjektene, tar ofte utgangspunkt i de barna de allerede har kjennskap til. Mange av dem vi har snakket med i løpet av prosjektperioden og i evalueringen, har fortalt at de synes det er vanskelig å finne en optimal form på tiltaksarbeidet. Likevel er det stor kreativitet og innsatsvilje i kommunene, og det utvikles, som vi har sett, et bredt spekter av tiltak.

Målsettinger og suksesskriterier

I vurderingen av hvilke målsettinger kommunene hadde satt seg i barnefattigdomsarbeidet, og hvilke suksesskriterier vi kunne ta stilling til, tok vi utgangspunkt i fire problemstillinger (jf. kapittel 8). Flere av disse har vi berørt allerede i dette avslutningskapitlet, eller vi kommer tilbake til dem nedenfor, men i dette avsnittet vil vi vurdere tre av

dem konkret: Har tilskuddsordningen hatt positiv betydning for barn og unges sosiale inkludering, har ordningen bidratt til mindre sosial isolasjon og til at fattigdom ikke reproduseres, og mener kommunene/bydelene at de har nådd sine egne mål, herunder hva er det som har fremmet og hva som har hemmet måloppnåelsen.

Har tilskuddsordningen ført til mer sosial inkludering?

På et generelt nivå har vi konkludert med at de to satsingene har bidratt til å *skape anledninger til deltakelse på viktige sosiale arenaer* for utvalgte barn og unge. Dette er et viktig resultat og også et realistisk suksesskriterium for evalueringen av satsingen innenfor de økonomiske og organisatoriske rammene som har vært.

Har tiltakene bidratt til å motvirke sosial isolasjon og hindre reproduksjon av fattigdom?

Det er en rekke forhold som påvirker et barns sosiale isolasjon i tillegg til betydningen av økonomi. For eksempel vil egenskaper ved barnet, egenskaper ved barnets foreldre og egenskaper ved nærmiljøet ha betydning. Likeledes er det tilsvarende mange forhold som avgjør om fattigdom reproduseres. Selv om det å motvirke reproduksjon av fattigdom også var en overordnet målsetting for satsingene, er det derfor vår vurdering at det ikke er realistisk å forvente at tiltakene som har blitt iverksatt, bidrar vesentlig her. Selv om det som diskutert tidligere ikke er mulig å vurdere hva slags effekter tiltakene har hatt på individnivå, vil vi likevel gjenta at de ulike tiltakene godt kan ha gitt barn og unge fra fattige familier anledninger til å delta og anledninger til å øke sin mestringskompetanse gjennom ulike tiltak. Dette vil etter all sannsynlighet medvirke til mindre sosial isolasjon. Og selv om det er en rekke forhold som avgjør om fattigdom går i arv, *kan* disse tiltakene være et lite bidrag for å motvirke dette. En slik direkte effekt av tiltakene vil det imidlertid være svært vanskelig, om ikke umulig, å spore i ettertid.

Har kommunene/bydelen nådd de målene de har satt seg?

Når det gjelder de iverksatte tiltakene, har kommunene stort sett ganske positive egenvurderinger. På den ene siden kan det i seg selv vurderes som positivt at kommuner med store levekårsulemper får tilført midler som gir muligheter for nyskaping og for utprøving av tiltak man ellers ikke har rom for, eller for å supplere og forsterke allerede eksisterende tiltak. På den andre siden kunne det vært en fordel om målgruppene for satsingen i større grad ble definert ut fra kunnskap om risikogrupper for å oppleve barnefattigdom heller enn ut fra risikogrupper i sin alminnelighet. Eksemplet vi viste til her, var at barn og unge fra familier med minoritetsbakgrunn ble sett som en risikogruppe for fattigdom, samtidig som svært få av tiltakene var målrettet mot dem.

Samtidig må det bemerkes at akkurat denne målgruppen sannsynligvis inkluderes i en rekke tiltak, selv om de ikke er spesielt rettet mot dem. Man kan til og med hevde at dette er en mer integrerende fremgangsmåte enn å opprette egne tiltak for barn/unge med minoritetsbakgrunn.

I oppfølgingen og evalueringen av tilskuddsordningen er det mange kommuner som har utpekt seg som vellykkede tiltakskommuner, i den forstand at det utvikles tiltak som de ansatte opplever som vellykkede for brukerne, og at driften av tiltakene er organisert på en måte som de ansatte er tilfreds med. Akkurat hva slags tiltak som gir grunnlag for positiv vurdering, og akkurat hva slags organisering som er god eller tilfredsstillende, er det imidlertid ikke noe entydig svar på. Mangfoldet i tiltaksutvikling og organiseringsformer vitner om at man legger opp til å tilpasse tiltakene til lokale utfordringer. I kapittel 8 har vi påpekt noen suksessfaktorerer som det kan være verdt å merke seg. For det første ser vi at de kommunene som har vellykkede tiltaksstrategier, ofte har en ansatt med et brennende engasjement for akkurat dette arbeidet. For det andre er det viktig med politisk forankring av tiltakene, da dette gjør det lettere å sikre at tiltakene kan videreføres også etter at tilskuddsordningen opphører. For det tredje er kartlegging av potensielle brukeres behov viktig, særlig for å kunne se utover de personene som barnevern /sosialtjeneste allerede er i kontakt med.

Om lag halvparten av kommunene oppgir at de har nådd målene de satte seg i forbindelse med denne satsingen (jf. kapittel 8). De tre viktigste grunnene til at målene ikke oppnås, er tidspunkt for tildeling og overføring av midler fra direktorat / departement, mangel på ressurser (dvs. bemanning) og at det foregår omorganisering til NAV-struktur i kommunen.

Videreføring av arbeidet i etterkant av prosjektperioden

Det er en forutsetning for vellykket implementering at anbefalte tiltak er forankret i den organisasjonen som skal sette dem i gang. Likeledes er det en kjent problemstilling at det er enkelt å iverksette prosjekter med ekstern finansiering, men en langt større utfordring å finne midler til fortsatt drift når prosjektperioden er over. Derfor har vi også undersøkt om kommunene/bydelene har planer for videreføring av tiltakene etter at prosjektperioden er over, på hvilke måter disse planene i tilfelle er integrert i kommunens øvrige planer, og hvor forpliktet den enkelte kommunen er til å følge opp en videreføring av tiltakene.

Rapporteringen fra tilskuddsordningene viser at åtte av ti kommuner planlegger å videreføre tiltakene. Når vi i evalueringen spør om kommunene vil videreføre tiltakene dersom tilskuddsordningen opphører, er det imidlertid bare én av tre som sier at de har planer om dette. Evalueringen illustrerer dermed at det kanskje ikke har vært så enkelt

å inkorporere tiltakene i den ordinære driften på en bærekraftig måte, slik at arbeidet kan fortsette selv uten stimuleringsmidler fra staten.

Mangelen på planer om videreføring kan også henge sammen med at det i mange kommuner er en svak politisk forankring av tiltakene som etableres. Inntil tiltakene er evaluert på lokalt nivå, kan det derfor være vanskelig å vinne frem i budsjettdiskusjoner.

Hva er det viktig å ha med seg i eventuelle nye satsinger?

Det kan være nyttig å se på den satsingen som her evalueres, som del i en prosess i retning av å utvikle gode tiltak mot virkningene av barnefattigdom som er tilpasset lokale forhold. Det er positivt at første skritt nettopp er å få til en bred utprøving. Et neste skritt kan så være å initiere en ny satsing, men denne gangen med flere sentrale føringer som grunnlag for tildeling av prosjektmidler. Vi vil anbefale at følgende sju momenter tas med i diskusjonen om en eventuell ny satsing:

- Tiltakene bør være enkle i formen og lette å igangsette uten altfor store administrasjonskostnader. Mange av kommunene har framhevet fordelene ved at tilskuddsordningene som vi har omtalt her har vært så lite byråkratiske.
- Tilskuddsordningen bør i større grad ses i sammenheng med, og utlyses sammen med, andre tilskuddsordninger. For kommunene har det for eksempel vært arbeidskrevende å rapportere om en rekke ulike tilskuddsordninger som i stor grad har de samme målgruppene og målene.
- Tiltakene bør beholde innretningen mot økt sosial inkludering og økt mestringskompetanse. Dette betyr at det både bør være rom for generelle, inkluderende fritidstilbud, og tilbud som har et mer kompetansehevende innhold. Dermed opprettholdes det som har vært et viktig resultat av satsingene, nemlig at barn og unge fra utsatte grupper har fått anledninger til å delta i mange ulike aktiviteter, tilpasset deres behov.
- Det burde være et tildelingskriterium at søknaden om midler er politisk behandlet. Dette vil sikre at tiltakene blir forankret i kommunen.
- Det burde også være et kriterium at det gjøres offentlig kjent at kommunen har mottatt tilskudd.¹³

¹³ Dette er i tråd med Riksrevisjonens kommentarer til tildelingen av tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn.

- Arbeidet bør starte med en nærmere avgrensning av risikogrupper lokalt, og innholdet i tiltakene bør ses i sammenheng med hvem disse risikogruppene er. Dermed kan tiltakene målrettes tydeligere mot grupper som opplever fattigdom og/eller alvorlige sosiale problemer, og man sikrer at barn/unge som ikke allerede er i hjelpeapparatets søkelys, også kan inkluderes i tiltakene.
- For å imøtekomme behovet for å kunne vurdere hvordan tiltakene fungerer, bør kommunene utarbeide konkrete målsettinger for arbeidet sitt. Dette kan både omfatte en tydelig presisering av hvilke målgrupper som skal nås med tiltakene, og hva som er det ønskede utfallet for den enkelte tiltaksdeltaker og/eller for en gruppe. Slik konkretiseringer av målsettinger for arbeidet kan med fordel innarbeides i kommunale planer. På denne måten blir fattigdomsarbeidet mer forpliktende for alle aktører i kommunen.

Uansett om det iverksettes en ny satsing eller ikke, vil vi anbefale at et konkret resultat av satsingen blir at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet sammen utgir en veileder til kommuner og bydeler med en bred oversikt over hva slags lokale tiltak som kan iverksettes mot effektene av barnefattigdom, og eksempler på hvordan arbeidet kan organiseres.

Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), *Handlingsplan mot fattigdom*. Vedlegg til St.prp. nr 1 (2006–2007)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008), *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats i 2009*. Vedlegg til St.prp nr. 1 (2008–2009)
- Backe-Hansen, E. (2004), *Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår. Kunnskapsbidrag fra 36 studier av barnefattigdom*. NOVA-rapport 12/04. Oslo: NOVA
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006), *Fattigdom blant barn, unge og familier. Et kunnskaps- og erfaringshefte*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet
- Christensen, J., T. Fløtten, C. Hyggen (2008), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet*. Fafo-notat 2008:20. Oslo: Fafo
- Dyb, E. og K. Johannesen (2009), *Bostedsløse i Norge 2008: En kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Epland, J. og M.I. Kirkeberg (2007), *Barn i lavinntektsfamilier 1996–2004*. SSB-rapport nr. 33. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Epland, J. og M.I. Kirkeberg (2009), «Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling». I: T. Fløtten, red., *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- EU (2008), *Child poverty and well-being in the EU. Current status and the way forward*. Brussel: European Commission, Directorate-General for employment, social affairs and equal opportunities
- Fløtten, T. (1999), *Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell*. Fafo-rapport 303. Oslo: Fafo
- Fløtten, T. og H. Kavli (2009), «Barnefattigdom og sosial deltakelse». I: T. Fløtten, red., *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Frazer, H. og E. Marlier (2007), *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU. Key lessons. Synthesis report. Independent overview based on the 2007 first semester national reports of national independent experts on social inclusion*. Brüssel: On behalf of European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
- Gautun, H., J.A. Drøpping og T. Fløtten (2005), *Når noden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til de fattige*. Fafo-rapport 476. Oslo: Fafo

- Hansen, I.L.S., H. Bogen, T. Fløtten, A.W. Pedersen og J. Sørvoll (2008), *Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. Fafo-rapport 2008:18. Oslo: Fafo
- Haualand, H. (2004), *Tiltak for barn og unge i større bysamfunn. En kartlegging av tilskuddsordningen "Ungdomstiltak i større bysamfunn"*. Fafo-notat 2004:29. Oslo: Fafo
- Hyggen, C. (2009), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet. Rapport for 2007*. Fafo-notat 2009:06. Oslo: Fafo
- Langeng, P. I. (2006) Tiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barn i familier som mottar sosial stønad. Foredrag på Nettverkskonferansen Barn/unge/familier – fattigdom – sosial inklusjon – 4. september 2006
- Lorck, S. og A-S. Glad (2006), Styrket innsats mot fattigdom blant barn, unge og familier – knyttet til barneverntjenesten. Foredrag på Nettverkskonferansen Barn/unge/familier – fattigdom – sosial inklusjon – 4. september 2006
- Lund, M. (2006), *De frivillige og de fattige. Frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige*. Fafo-rapport 528. Oslo: Fafo
- Nadim, M. og R. A. Nielsen (2009), *Barnfattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Fafo-rapport 2009:38. Oslo: Fafo
- NOU 2009:10, *Fordelingsutvalget*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Departementenes servicesenter
- Nuland, B. R. (2007), *Ansikt til ansikt med fattigdommen. Frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige*. Fafo-rapport 2007:18. Oslo: Fafo
- Nuland, B. R. (2009), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapport for 2008. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet*. Fafo-notat 2009:21. Oslo: Fafo
- Sandbæk, M., red. (2004), *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?* NOVA-rapport nr. 11/04. Oslo: NOVA
- Sandbæk, M., red. (2008), *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. NOVA-rapport nr. 7/08. Oslo: NOVA
- Sletten, M. A., T. Fløtten og A. Bakken (2004), «Vennskapets pris – fattigdom og sosial isolasjon i ungdomstida.» *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 4, 54–75
- Sosialdepartementet (2002), *Tiltaksplan mot fattigdom*. St. meld. nr. 6 (2002–2003)
- Townsend, P. (1979), «The development of Research on Poverty». I: *Social Security Research: The definition and Measurement of Poverty*. London: Great Britain. Dept. of Health and Social Security
- Ytrefhus, S. (2004), *Fattige barn i Norge. Hvem er de og hvor bor de?* Fafo-rapport 445. Oslo: Fafo

Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge

Som et ledd i kampen mot barnefattigdom har Barne- og likestillingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet innført tilskuddsordningene *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og familier*. I denne rapporten har Fafo og NOVA sett nærmere på disse tilskuddsordningene. Vi finner stor variasjon i måten kommunene og bydelene har brukt tilskuddsmidlene på. Det er satt i gang en rekke tiltak, med ulike målsettinger og ulike målgrupper, og i kommunene er det vist stor evne til å se ulike satsinger i sammenheng og derigjennom utnytte midlene godt. De har valgt ulik organisering for arbeidet, og det har vært et utbredt samarbeid i tilskuddskommunene og -bydelene, særlig mellom barneverntjenesten og sosialtjenesten. Andre viktige aktører har vært helsestasjon, innvandrings-/ flyktningkontor og skolen. Kommunene, om enn i ulik grad på ulike forvaltningsnivåer, har fått økt kjennskap til effektene av barnefattigdom og betydningen av å sette inn mottiltak. Dette synes særlig å lykkes der prosjektleder eller koordinator har vært en ildsjel i arbeidet og sett det å skape oppmerksomhet om barnefattigdom som en viktig del av sitt arbeid.

Senter for studier av fattigdom, sosialhjelp og sosial integrasjon (Fami) er et forskningssamarbeid mellom Fafo og NOVA. Senteret er tildelt miljøstøtte fra Norges forskningsråd ved Velferds-forskningsprogrammet for perioden 2003–2008.

For mer informasjon, se www.fami.no

Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon

Fami



Borggata 2B/Postboks 2947
Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2009:50
ISBN 978-82-7422-708-8
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20140