

Bjørn Richard Nuland

**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

Bjørn Richard Nuland

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 2009
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord.....	4
Innledning.....	5
Omfanget av tiltak i kommunene	8
Tilskuddenes størrelse.....	9
Samarbeid – utvelging, fordeling og gjennomføring	11
Beslutning om fordeling av midler	12
Samarbeid med andre aktører	13
Målgruppe for tiltakene.....	15
Nærmere om tiltakene	16
Midler til tiltakene	17
Intern oppfølging av tiltakene i kommuner og bydeler	20
Nye/Gamle tiltak og videreføring av tidligere tiltak	20
Eventuell videreføring av tiltakene i 2009	21
Måloppnåelse	23
Antall barn/unge som ble nådd av tiltakene	24
Nådde tiltakene ut?.....	25
Brukerinnflytelse.....	26
Generelle kommentarer til bruken av tilskuddsmidlene fra Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet	28
Generelle kommentarer på rapporteringsformen.....	29
Utvikling	30
Referanser.....	31

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag for Barne- og likestillingsdepartementet/Barne- og ungdoms og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hensikten var å oppsummere rapporteringene fra kommunene som fikk tilskuddsmidler i fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet i 2008 gjennom tilskuddsordningen *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*.

Bjørn Richard Nuland (Fafo) har stått for utsending og innhenting av rapporterings-skjema, og ført rapporten i pennen. Fafo har samarbeidet med NOVA i oppfølgingen av tilskuddskommunene og i et pågående prosjekt som evaluerer tilskuddsordningen. Prosjektgruppen har i tillegg til Nuland bestått av Tone Fløtten (Fafo), Elisabeth Backe-Hansen (NOVA) og Jens Lunnan Hjort (NOVA). 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.

Vi vil også takke Christer Hyggen (Fafo) for bistand i utarbeidelsen av rapporten som har sikret at oppsummeringen av rapporteringen i 2008 har blitt gjort over samme lest som i 2006 og 2007.

Fafo, oktober 2009

Bjørn Richard Nuland

Innledning

Bekjempelse av fattigdom står høyt på den politiske dagsordenen. Som et virkemiddel i kampen mot barnefattigdom har Barne- og likestillingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (tidligere Sosial- og helsedirektoratet) de siste årene invitert barnevernstjenesten og sosialtjenesten i drøyt 50 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*.

Kommunene kan blant annet søke om tiltaksmidler for å bedre muligheten til sosial deltakelse blant barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer og til tiltak som kan gi bedre tilknytning til arbeidslivet for unge med liten eller mangelfull utdanning. På oppdrag av ovennevnte instanser har Fafo og NOVA fulgt opp kommunene og bydelene som inngår i satsingen knyttet til barnevernet og sosialtjenesten.

Tiltak mot fattigdom kan deles inn i *forebyggende tiltak* (som utdanningspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, herunder kvalifiseringsprogrammet), *direkte fattigdomsreduserende tiltak* (som skattepolitikk eller trygdepolitikk, herunder sosialhjelpen og kvalifiseringsstøtten) og *avhjelpende tiltak* (som helsepolitikk, boligpolitikk og ulike tilskuddsordninger) (Hansen mfl. 2008). Tilskuddsmidlene for bekjempelse av barnefattigdom kommer i den siste kategorien tiltak, det vil si dette er i hovedsak avhjelpende eller kompensierende tiltak. Det å bevilge midler til utstyrsbanker, fritidsaktiviteter, leksehjelp, kulturtilbud mv. er positivt for fattige barns situasjon her og nå, men disse midlene har neppe noen umiddelbar effekt på barnefattigdomsratene (Hyggen 2009). Det er imidlertid ikke utenkelig at kommunene som får tilført statlige tilskuddsmidler for å bekjempe barnefattigdom retter større oppmerksomhet mot situasjonen til barn i lavinntektsfamilier og at denne økte oppmerksomheten 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 i 2006 og 2007 fikk Fafo og NOVA i 2008 i oppdrag å følge opp kommunene som har fått tiltaksmidler til bekjempelse av barnefattigdom og innhente rapportering på bruken av midler. Disse rapporteringene foreligger som Fafo-notat (Christensen mfl. 2008 og Hyggen 2009). Dette notatet oppsummerer rapporteringen fra kommunene og bydelene som har gjennomført tiltak mot barnefattigdom med støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008. Notatet er skrevet over samme lest som de to tidligere rapporteringene. Tall og analyser er basert på svarene de ansvarlige kontaktpersonene for tiltakene i hver kommune har gitt på et spørreskjema. I analysen vil en kommune som har fått midler fra begge etater regnes som to enheter. Bydelene i Oslo behandles i analysene på linje med kommunene. Nytt i 2008 er at bydelene i Bergen har svart separat og derfor også teller som 2 kommuner.

I 2009 har Fafo og NOVA også gjennomført et prosjekt som evaluerer satsingen mot barnefattigdom i kommuner som har mottatt tilskudd. Det vil foreligge rapport fra prosjektet høsten 2009. Dette notatet vil kun hovedsakelig presentere funn fra rapporteringen i 2008, og kommenterer evt. endringer fra tidligere år. For mer analyse og diskusjon rundt arbeidet vises det til rapport fra evalueringsprosjektet.

Tabell 1 viser en oversikt over kommuner og bydeler som fikk tilskuddsmidler fra henholdsvis Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008. 24 kommuner har rapportert tilbake om bruk av tiltaksmidler fra Barne- og likestillingsdepartementet og 41 kommuner og bydeler har rapportert tilbake om bruk av tiltaksmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er færre kommuner sammenliknet med 2007. Samtidig har det kommet til noen nye kommuner som fikk tilskudd første gang i 2008.

Tabell 1 Oversikt over kommuner og bydeler som fikk tilskudd i 2007

Kommune	Midler fra Barne- og likestillingsdepartementet	Midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet
Alta kommune	X	X
Andøy kommune	X	X
Arendal kommune		X
Balsfjord kommune	X	
Bergen kommune/ Bydel Fana		X
Bergen kommune/ Bydel Årstad		X
Birkenes kommune	X	
Bjugn kommune	X	X
Bærum kommune		X
Drammen kommune		X
Drangedal kommune		X
Eidsberg kommune	X	
Eidskog kommune	X	X
Fauske kommune	X	
Fjell kommune		X
Fredrikstad kommune		X
Gjøvik kommune		X
Grue kommune	X	X
Hadsel kommune		X
Hamar kommune		X
Horten kommune		X
Inderøy kommune	X	
Kongsvinger kommune	X	X
Kristiansand kommune		X
Kristiansund kommune		X
Kvæfjord kommune		X
Larvik kommune		X
Lenvik kommune	X	
Molde kommune		X
Namsos kommune		X
Narvik kommune	X	
Nedre Eiker kommune	X	X
Nome kommune	X	X
Notodden kommune		X
Oslo kommune/ Bydel Alna		X
Oslo kommune/ Bydel Bjerke		X
Oslo kommune/ Bydel Grünerløkka		X

Oslo kommune/ Bydel Sagene		X
Oslo kommune/ Bydel Stovner		X
Oslo kommune/ Bydel Søndre Nordstrand		X
Re kommune	X	X
Ringsaker kommune	X	X
Sandefjord kommune		X
Sortland kommune	X	
Stavanger kommune		X
Strand kommune	X	X
Sund kommune	X	X
Surnadal kommune	X	
Trondheim kommune		X
Vestby kommune	X	X
Vestvågøy kommune	X	
Vågan kommune	X	
Totalt	24	41

I 2008 var det totalt 52 kommuner/bydeler som rapporterer for midler tildelt via ordningen. Noen av kommunene rapporterer på overførte midler fra 2007. 24 kommuner mottok midler fra Barne- og likestillingsdepartementet og 41 kommuner mottok midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det var 13 kommuner som har mottatt tilskudd fra begge bevilgende myndigheter.

I 2007 var det 55 kommuner som rapporterte på midler, dermed er det tre kommuner færre i 2008 enn i 2007. Gjennom samtaler med kontaktpersonen i NAV drift og utvikling som står for tildelingen av midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har vi fått inntrykk av at noen av kommunene som tidligere fikk støtte gjennom denne satsingen, nå får tilskudd gjennom liknende satsinger som for eksempel "Nordlandsprosjektet – unge i svevet", og det er dermed verken grunn til å tro at problemene er løst i de aktuelle kommunene, eller at de har trappet ned på innsatsen.

Totalt har det blitt rapportert for til sammen drøye 26 millioner kroner, der 4,8 millioner kroner ble tildelt fra Barne- og likestillingsdepartementet og 21,3 millioner kroner tildelt gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er en økning fra tidligere år på ca 5 millioner kroner. Sammenliknet med 2007 er det tilskuddene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som har blitt større.

Omfanget av tiltak i kommunene

Departementet og direktoratet har noen overordnende retningslinjer for kommunene. Allikevel står kommunene relativt fritt til å utarbeide tiltak. Formålet er 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. 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 med fattigdom (AID 2008). Tilskuddet er forbeholdt fattigdomstiltak og den lokale sosialtjenesten og barneverntjenesten skulle ha det overordnede ansvaret for å forvalte tilskuddene. Antallet tiltak som er utviklet med midler fra tilskuddsmidlene i den enkelte kommune eller bydel varierer. Til sammen har det blitt rapportert for 211 tiltak i 2008. Det er en nedgang fra 2007 da det ble rapportert på 223 tiltak.

Det er nokså stor forskjell på hvordan respondentene tolker hva som er et tiltak. Noen kommuner har regnet store tiltak som ett tiltak der det er mye aktivitet innad i tiltaket, mens andre kommuner har regnet små tiltak, som tiltak rettet mot én familie, som ett tiltak. Det gjør at kommunene kommer ut nokså forskjellig når det gjelder antall tiltak som har vært iverksatt. Tabell 2 viser en oversikt over antall aktive tiltak og prosjekter som i en eller annen forstand drives med tilskuddsmidlene fra departementet og/eller direktoratet.

Det er én kommune som har oppgitt den ikke har noen tiltak. Kommunen fikk tildelt midler, men har måttet utsette tiltaket pga omorganisering og ressursproblemer i kommunen. Det er også én kommune som har oppgitt 10 tiltak i 2008. I denne kommunen er mange av tiltakene små, og kunne nok ha blitt gruppert sammen til færre tiltak fordi de i flere tilfeller gjelder beslektet aktivitet.

Tabell 2 Antall aktive tiltak i rapporteringsåret 2008. Antall og prosent

	BLD	AVdir	Antall kommuner	Prosent
0	1	0	1	2
1	3	15	18	28
2	4	5	9	14
3	9	5	14	22
4	0	4	4	6
5	5	6	11	17
6	0	2	2	3
7	1	1	2	3
8	0	1	1	2
9	1	1	2	3
10	0	1	1	2
Total	24	41	65	100
Antall tiltak	79	133	211	

Som i 2006 og 2007 rapporterer flesteparten av kommunene at de har benyttet midlene til 3 eller færre tiltak. Det er også samme tendens som tidligere ved at det også i 2008 er noen få flere kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet enn kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet som har iverksatt 6 eller flere tiltak. Dette kan nok henge sammen med størrelsen på bevilgningen fra de to bevilgende myndighetene.

Tabell 3 Gjennomsnittlig antall tiltak i kommuner som fikk tiltaksmidler fra hhv. BLD og AVdir.

	Gjennomsnitt	N
BLD	3,3	24
AVdir	3,2	41
Total	3,2	65

Gjennomsnittlig antall tiltak som har vært aktive i 2008 er vist i tabell 3. Som i 2007 er gjennomsnittet for alle kommunene som mottar midler 3,2 aktive tiltak. Men sammenlikner man med tidligere år og skiller på bevilgende myndighet, er det noen små endringer. I 2007 igangsatte kommuner med støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet i gjennomsnitt 3,7 tiltak, så disse kommunene har i 2008 i snitt hatt færre aktive tiltak. Blant kommunene med støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er tendensen den motsatte, i 2008 har disse kommunene i snitt hatt flere aktive tiltak, en økning fra 3,0 til 3,2 tiltak. Sammenliknet med tidligere er forskjellene mellom kommuner med tilskudd fra departementet og direktoratet mindre i 2008 enn tidligere når det gjelder gjennomsnittlig igangsatte tiltak.

Tilskuddenes størrelse

Det er stor variasjon på størrelsene på overføringene fra Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet til kommunene og bydelene. Noen kommuner har fått overført midler fra ett år til et annet, og de overførte midlene er da slått sammen med evt. ny bevilgning. Vi har sett på tilskuddenes størrelse etter hvor mye kommunene oppgir i sin rapportering at de rapporterer på grunnlag av.

Totalt er det rapportert på til sammen 26.148.380 kroner. Kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet har til sammen rapportert for 4.802.632 kroner. Kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har rapportert for til sammen 21.345.748 kroner. Den laveste overføringen av tilskuddsmidler var på snaut 70.000 kroner, mens den kommunen som fikk den største overføringen mottok 1,8 millioner kroner. Tabell 4 viser fordeling av tilskuddenes størrelse fordelt på antall kommuner.

Tabell 4 Størrelse på tilskudd fra BLD/AVdir til tiltak mot barnefattigdom 2008. Antall og prosent

	Kommuner	Prosent
Opp til 100.000	5	7,7
100.000 - 250.000	29	44,6
250.000 - 500.000	13	20
500.000 eller mer	18	27,7
Total	65	100

Som tidligere år mottok ca. halvparten av kommunene tilskuddsmidler opp til 250.000 kroner, mens den andre halvparten fikk mer enn 250.000 kroner. Sammenliknet med 2006 og 2007 er det færre kommuner som får relativt små overføringer. I 2006 var det 25 kommuner eller 42 prosent av kommunene som fikk mindre enn 100.000 kroner. I 2007 var det 7 kommuner eller 10 prosent som fikk mindre enn 100.000 kroner, og i 2008 har kun 5 kommuner eller snaut 8 prosent fått mindre enn 100.000 kroner. Tilsvarende har antall kommuner som får mer enn 500.000 kroner økt. I 2006 gjaldt dette 11 kommuner (18 prosent), i 2007 var det 12 kommuner (17 prosent) og i 2008 er det 18 kommuner (27,7 prosent) som får mer enn en halv million kroner i tilskuddsmidler.

Tabell 5 Tilskudd mot enkeltkommunene/bydelene i kroner. Gjennomsnitt

	Gjennomsnitt
BLD	200110
AVdir	520628
Total	402283

Tabell 5 viser gjennomsnittlig størrelse på tilskudd fordelt på bevilgende myndighet. I gjennomsnitt fikk kommunene drøyt 400.000 kroner i tilskudd. Gjennomsnittet har økt betraktelig fra tidligere år. I 2006 var gjennomsnittlig tilskudd 282.306 kroner og i 2007 312.909 kroner. Fra 2006 til 2008 har gjennomsnittlig tilskudd økt med 42 prosent.

Kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet fikk i gjennomsnitt ca. 200.000 kroner. Det er noe høyere enn 2007 da gjennomsnittet var drøyt 180.000 kroner. I 2008 får kommunene som mottar støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i gjennomsnitt ca 520.000 kroner. Det er en betydelig økning fra 2007 da gjennomsnittlige tilskudd var i underkant av 390.000 kroner.

Samarbeid – utvelging, fordeling og gjennomføring

Tilskuddsmidlene rettes mot henholdsvis barnevernstjenesten eller sosialtjenesten i kommuner og bydeler. I noen tilfeller er det NAV-kontoret som forvalter tilskuddsmidlene fordi man har organisert sosialtjenesten inn i NAV-kontoret. Vi vet også fra regionsamlinger og intervjuer gjennomført i noen av tiltakskommunene at det heller ikke er gitt at midler fra Barne- og likestillingsdepartementet blir forvaltet av barnevernskontoret eller at midlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet blir forvaltet av sosialtjenesten/NAV. Likevel er disse instansene de som fremstår som de sentrale aktørene i satsingen.

Selv om tilskuddsmidlene i hovedsak koordineres av disse etatene skjer ofte utvelgelse eller rekruttering til tiltakene i samarbeid med en rekke andre offentlige etater. Det er særlig i utvelgelsen av deltakere til tiltakene at det er samarbeid mellom etatene. Vi har sett på hvilke etater som har tatt del i utvelging av tiltakene i tilskuddskommunen. Det er til sammen 211 tiltak, der av 79 tiltak er driftet med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet og 132 tiltak med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 6 Andel av tiltakene der den offentlige etaten er med i utvelgingen av deltakere (n=211).
Antall og prosent

		BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Sosialtjenesten	Antall	61	55	116
	Prosent	77	42	55
Barnevernet	Antall	27	92	119
	Prosent	34	70	56
Skolen	Antall	33	43	76
	Prosent	42	33	36
Barnehager	Antall	4	7	11
	Prosent	5	5	5
Helsestasjon	Antall	22	27	49
	Prosent	28	20	23
Kultur-/Fritidsetaten	Antall	19	18	37
	Prosent	24	14	18
Introduksjonsprogrammet	Antall	2	15	17
	Prosent	3	11	8
Flyktninge-/innvandreretaten	Antall	23	30	53
	Prosent	29	23	25
NAV-kontoret	Antall	6	18	24
	Prosent	8	14	11
Påmelding på eget initiativ	Antall	25	34	59
	Prosent	32	26	28
Andre	Antall	25	30	55
	Prosent	32	23	26

Totalt for satsingen er det sosialtjenesten og barneverntjenesten som i størst grad deltar i utvelgingen av deltakere. Sosialtjenesten tar del i utvelgingen av deltakere til 55 prosent av tiltakene og barneverntjenesten til 56 prosent av tiltakene. Barneverntjenesten er i noe større grad involvert i utvelgingen av deltakere i 2008 enn i 2007. I 2007 var barneverntjenesten involvert i 47 prosent av tiltakene. Sosialtjenesten er i mindre grad involvert i denne utvelgingen enn tidligere år, noe som kan forklares ved at NAV-kontoret nå fremstår som egen enhet. Ved tidligere rapporteringer har vi ikke operert med NAV-kontor som egen enhet. Skal man sammenlikne med tidligere år burde man derfor se på NAV-kontor og sosialtjenesten som én enhet. NAV-kontor har deltatt i utvelging av deltakere i 11 prosent av tiltakene. Legger man sammen denne andelen med andelen av tiltak sosialtjenesten har deltatt i, får man 67 prosent. I 2007 deltok sosialtjenesten i utvelgingen av deltakere i 72 prosent av tiltakene.

Det er overraskende at sosialtjenesten i større grad enn barneverntjenesten deltar i utvelgelsen av deltakere til tiltak finansiert av Barne- og likestillingsdepartementet, og at barneverntjenesten i større grad deltar i utvelgelsen av tiltak finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har ikke forklaring på denne utviklingen. Noe av forklaringen kan ligge i omorganiseringen som mange kommuner har vært igjennom. I tillegg NAV-reformen, har også en del kommuner hatt omorganisering av barneverntjenestene inn i nye oppvekstetater.

Som i de tidligere rapporteringene (Christensen mfl. 2008 og Hyggen 2009) er skolen også en sentral aktør i utvelgelsen av deltakere. I 2008 er skolen del av rekrutteringsarbeidet i 36 prosent av tiltakene, som er en økning fra 28 prosent i 2007. Vi ser også at helsestasjonene (23 prosent), Flyktning- og innvanderetaten (25 prosent) og Kultur- og fritidsetaten (18 prosent) bistår i utvelgelsen av deltakere.

I 2008 er det også i 28 prosent av tiltakene deltakerne som selv melder seg på tiltakene, eller som kobles til tiltakene av andre instanser (26 prosent). Dette gjelder særlig i de tilfellene der tiltakene er større og mindre målrettede, som for eksempel større barne- og ungdomsarrangementer. Det er en tendens til at tiltakene i 2008 i større grad enn tidligere involverer andre aktører enn barneverntjenesten eller sosialtjenesten i utvelgelsen av deltakere. Det er særlig påmelding på eget initiativ som har økt, dette gjaldt kun i 18 prosent av tiltakene i 2007. I tiltakene med tilskudd fra Barne- og familiedepartementet skjer utvelgelsen ved påmelding på eget initiativ i nesten 1 av 3 tiltak.

Sammenlikner man tiltakene etter bevilgende myndighet er andre etater enn barneverntjeneste og sosialkontor i større grad involvert i utvelgelsen av tiltak der finansieringen kommer fra Barne- og likestillingsdepartementet enn i tiltak som er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Beslutning om fordeling av midler

Kommunene rapporterer også på hvordan beslutningsprosessen vedrørende bruk av tilskuddsmidlene foregår i kommunene og bydelene. Vi har spurt kommunene og bydelene om hvorvidt barneverntjenesten eller sosialtjenesten tar beslutningen om forde-

lingen av midler alene, eller om fordelingen av midler er diskutert med andre etater (tabell 7).

Tabell 7 Beslutning om fordeling av midler i kommunen. Prosent

	BLD	AVdir
Barnevernet/Sosialtjenesten tok denne beslutningen, men diskuterte fordelingen av midler med andre etater	63	32
Barnevernet/Sosialtjenesten tok denne beslutningen alene uten å diskutere fordelingen av midler med andre etater	4	15
Annet	33	54
N	24	41

I kommunene som får tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet diskuterer barnevernet tildelingen av midler med andre etater i nesten 2 av 3 tilfeller. Sosialtjenesten diskuterer i mindre grad midlene med andre etater i kommunen. Svarfordelingen fordeles seg på samme måte som ved tidligere rapportering.

Samarbeid med andre aktører

Det har vært et mål i tilskuddsordningen at tilskuddet skal føre til økt samarbeid på tvers av etatene i kommunene. Vi har derfor også spurt kommunene om de hadde samarbeidet med andre offentlige etater, frivillige organisasjoner, privat næringsliv eller andre i forbindelse med bruken av tilskuddsmidlene.

Tabell 8 Samarbeidspartnere i forbindelse med bruken av tiltaksmidlene fra BLD/AVdir. Prosent

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Andre offentlige etater i samme kommune	83	93	89
Offentlige etater i andre kommuner	0	10	6
Frivillige organisasjoner	38	54	48
Andre	29	54	45
Har ikke samarbeidet med noen	8	7	8
N	24	41	65

I nesten 9 av 10 kommuner har det foregått samarbeid med andre etater i samme kommune. Det er noe mer samarbeid med andre etater i samme kommune i kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten enn kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet (tabell 8). I 2007 var det motsatte tendenser.

Det er samarbeid med frivillige organisasjoner i halvparten av kommunene. Det er i større grad samarbeid med frivillige organisasjoner i kommuner med tilskudd fra -Arbeids- og velferdsdirektoratet enn i kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet. Dette var også motsatt i 2007. I forhold til alle andre aktører er det i større grad samarbeid i kommuner med støtte tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet sammenliknet med 2007.

I kategorien ”andre” er det et ganske vidt spekter av aktører som er involvert. Disse ”andre” aktørene er bl.a. privat næringsliv, bedrifter som tilbyr arbeidsplasser eller loka-

ler, ulike menigheter, treningssentre, attføringsbedrifter, ulike utdanningsinstitusjoner, ulike menigheter, private barnevernsinstitusjoner, transportselskaper m.m.

Norske kommuner og bydeler er av ulik størrelse og har organisert seg forskjellig når det gjelder relevante etater for arbeidet med fattigdom blant barn og unge. Det kommer nokså tydelig frem når vi ser på hvordan samarbeidet foregår i de ulike kommunene som mottar tilskudd. Viser til rapporteringen fra 2006 og 2007 (Christensen mfl. 2008 og Hyggen 2009) for mer om samarbeid i tilskuddskommunene. Samarbeid i tilskuddskommunene vil være et viktig tema i rapporten som evaluerer tilskuddsordningen, og vi går derfor ikke noe nærmere inn på dette temaet i dette notatet.

Målgruppe for tiltakene

Målet med satsingen har vært å bidra til at barn og unge i områder med store levekårsulempers 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 mot 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. Vi har spurt kommunene om hvem som er primær målgruppe for tiltakene som er igangsatt med tilskudd fra departement eller direktoratet (tabell 9).

Tabell 9 Primær målgruppe for tiltak med støtte fra BLD og AVdir. Prosent

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner	Antall tiltak
Barn	33	33	33	69
Ungdom	34	18	24	51
Familie	10	27	21	44
Åpent for alle	16	8	11	24
Ansatte, etat og lignende	3	5	4	8
Barn/unge med flyktning-/innvandrerbakgrunn	4	9	7	15
Totalt	100	100	100	211

Barn er den primære målgruppen, og er målgruppen i 1 av 3 tiltak (33 prosent). Ungdom (24 prosent) og familier (21 prosent) er også viktige målgrupper. Barn er i større grad primær målgruppe i tiltakene i 2008 enn tilfellet var i 2007.

Det må presiseres at det ofte er vanskelig å definere målgruppe for flere av tiltakene. Tiltakene er tildelt én primærmålgruppe, men flere av tiltakene har flere enn én målgruppe, for eksempel er tiltak som retter seg både mot barn og ungdom. Det er også en litt flytende oppfatning av hvem som er barn, og hvem som er ungdom, der vi ikke har operert med definerte grupper etter alder. Tiltak som har barn/unge med flyktning-/innvandrerbakgrunn som målgruppe er større i 2008 (7 prosent) enn tidligere (4 prosent i 2007 og 3 prosent i 2006). Den økende trenden kan ha sammenheng med at det har blitt flere tiltak som er finansiert med midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er flere tiltak med tilskudd fra direktoratet (9 prosent) som har denne gruppen som målgruppe enn tiltak med tilskudd fra departementet (4 prosent).

Som i tidligere rapporteringer ser vi at tiltak med finansiering fra Barne- og likestillingsdepartementet i større grad er åpne for alle (16 prosent) enn tiltak finansiert med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (8 prosent). Totalt er andelen tiltak åpne for alle lavere i 2008 (11 prosent) enn i 2007 (20 prosent) og 2006 (16 prosent).

Ansatte i etat og lignende er kun målgruppe i 4 prosent av tiltakene. Det er samme andel som i 2007. Disse tiltakene er i hovedsak tiltak som skal bidra til kompetanseutvikling i tjenesteapparatet.

Nærmere om tiltakene

Det har vært et kjennetegn ved denne tilskuddsordningen ved at det har vært nokså stor frihet for kommunene i å utvikle lokale tiltak som er tilpasset lokale utfordringer. Det er stor variasjon og bredde med hensyn til type og innhold i de ulike tiltakene i kommunene både mellom kommuner og innad i kommunene. Tiltakene spenner fra direkte økonomiske overføringer til enkeltpersoner eller familier, til kompetanseheving i de kommunale etatene. Gitt denne bredden og variasjonen vil en detaljert gjennomgang av enkelttiltak bli for omfattende til å bli presentert i dette notatet. I rapporten som evaluerer satsingen vil vi i større grad presentere hvordan tiltakene er utviklet, trekke frem eksempler på tiltak som kommunene opplever at har hatt effekt og utfordringer i utviklingen av tiltak. Vi vil nøye oss her med å anvende enkle kategoriseringer som vi har anvendt i rapporteringene fra 2006 og 2007, og inndeile tiltakene etter hva som har vært målsetting. Hva som er tenkt i forhold til kategoriseringen og eksempler på tiltak i hver kategori, er presentert i tidligere rapporteringer (se for eksempel Hyggen 2009). Vi anvender 8 forskjellige kategorier (tabell 10).

Tabell 10 Målsetting for tiltak. Antall og prosent

	Tiltak	Prosent
Kompetanseheving bruker (Barn/ungdom/familie)	40	19
Direkte økonomisk støtte	19	9
Aktiviteter	48	23
Ferie/Aktivitet med familie	31	15
Jobbtilbud	11	5
Annet	7	3
Kompetanseheving etat/kommune	24	11
Utstyr/skolebøker	31	15
Total	211	100

Som i 2006 og 2007 har størst andel tiltak (23 prosent) mål om å aktivisere. Dette gjelder 48 tiltak. Det er til en viss grad vanskelig å skille noen tiltak som har aktivisering som målsetting og noen av tiltakene med direkte økonomisk støtte. Tiltak der direkte økonomisk støtte er mål utgjør 9 prosent av tiltakene. Mange av disse tiltakene er økonomisk støtte til familier for å sikre at barn og unge får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter, men ettersom tiltaket er lagt opp til å gi familier økonomisk bistand for å bidra til at familien kan finansiere aktivitet, ikke at tiltaket i seg selv er et aktivitetstiltak, har disse blitt kategorisert som direkte økonomisk støtte. Det kan også kommenteres at i kriteriene for bevilgning av tiltak er det en forskjell mellom Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, der departementet er skeptiske til tiltak som omfatter direkte økonomisk støtte til enkeltpersoner, en begrensning som ikke er spesifisert hos Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Kompetanseheving hos bruker (barn/unge/familie) utgjør nesten 1 av 5 tiltak (19 prosent) og tiltak som har som mål ferieaktiviteter eller aktivitet med familie utgjør også en stor andel (15 prosent). En annen målsetting som gjelder mange tiltak er utstyr/skolebøker (15 prosent). Flere av kommunene har etablert utstyrsdepot eller andre måter å organisere utlån av fritidsutstyr for å sikre at barn og unge kan delta i skole- og fritidsaktiviteter. Andre målsettinger for tiltak var kompetanseheving blant ansatte i kommunens etater (11 prosent), jobbtilbud (5 prosent) og annet (3 prosent). ”Annet”-kategorien omfatter tiltak som ikke lot seg kategorisere innenfor de andre kategoriene. Dette gjelder for eksempel ulike tiltak som har som mål å sikre barn et måltid på skolen eller etter skoletid.

Fordelingen i tiltakene når det gjelder målsetting skiller seg i liten grad fra fordelingen i 2007.

Tabell 11 Målsetting for tiltak igangsatt for midler fra henholdsvis BLD og AVdir. Prosent (n=211)

	BLD	AVdir
Kompetanseheving bruker (Barn/ungdom/familie)	16	20
Direkte økonomisk støtte	5	11
Aktiviteter	33	17
Ferie/Aktivitet med familie	16	14
Jobbtilbud	5	5
Annet	1	5
Kompetanseheving etat/kommune	5	15
Utstyr/skolebøker	18	13
Total	100	100

Tabell 11 viser inndelingen av målsetting for tiltak på bevilgende myndighet. Det er ikke snakk om store forskjeller. Den største forskjellen gjelder tiltak som har som mål å aktivisere der dette gjelder 1 av 3 tiltak finansiert av departementet, mens det gjelder i ca 1 av 6 tiltak finansiert av direktoratet. I tråd med kriteriene for tildeling er det en større andel tiltak med finansiering fra direktoratet som er direkte økonomisk støtte enn tiltak finansiert fra departementet. Tiltak med støtte fra direktoratet har også en større andel tiltak som har kompetanseheving i kommunens etater (15 prosent) enn tiltak finansiert av departementet (5 prosent). Forskjellene mellom tiltakene etter bevilgende myndighet fordeler seg nokså likt som i 2007.

Midler til tiltakene

Det er svært ulikt hvordan rapporteringene har blitt fylt ut når det gjelder midler til tiltak. Noen kommuner har rapportert hva som ble bevilget til tiltaket, mens andre har rapportert på hvor mye midler som ble brukt, og poengtert at det gjenstår midler som man har søkt om å overføre til 2009. Det er også flere tiltak som er rapportert på der kommunene ikke har skrevet hvor stor andel av tilskuddet som har finansiert tiltaket. Dette forklares noen ganger ved at midler til ett tiltak finansierer flere tiltak i samme kommune. Det er også kommuner som både får midler fra Barne- og likestillingsdepartementet og fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, der både barnevernkontor og sosi-

alkontor er inne i flere tiltak sammen, og der noen av tiltakene finansieres av den ene ordningen og andre fra den andre. Det er allikevel rapportert på tiltakene for begge mot-takere. Det er med andre ord noen tiltak det er rapportert på dobbelt. Til slutt er det også noen kommuner som rapporterer på tiltak som har blitt finansiert fra andre bud-sjetter (eget budsjett eller fra samarbeidspartner). De har allikevel ønsket å inkludere tiltaket i rapporteringen fordi arbeidet i tiltaket har vært et resultat av tilskuddet til kommunen (for eksempel ved at man bidro med oppstartsmidler for tiltaket i 2006 eller 2007, eller at tiltaket er iverksatt som resultat av kunnskap man har fått som resultat av tilskuddsmidlene). Til tross for ulik rapporteringspraksis har vi fordelt tiltakene på hvor mye det er budsjettet med. Tabell 12 viser fordeling av tiltakenes gjennomsnittlig bud-sjett, og median for budsjett. Median er et matematisk uttrykk som betyr den midterste verdien.¹

Tabell 12 Midler per tiltak finansiert av BLD og AVdir i kroner. Gjennomsnitt og median i kroner

	Gjennomsnitt	Median	N
BLD	55958	36000	79
AVdir	149399	50000	132
Alle	114414	46000	211

Fra tabellen ser vi at det gjennomsnittlige tiltaket fra kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er vesentlig større, snaut 150.000 kroner, enn gjennomsnitt for tiltak finansiert av Barne- og likestillingsdepartementet, i underkant av 60.000 kroner. Gjennomsnitt for alle tiltakene totalt er snaut 115.000 kroner. Det er en betydelig økning fra 2007 (84.864 kroner), men kun litt høyere enn i 2006 (110.353 kroner). Gjennomsnittet for tiltak finansiert med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet har holdt seg nokså stabilt alle tre årene, med noe lavere gjennomsnitt i 2006. Det er særlig det gjennomsnittlige budsjettet for tiltak finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet som har økt sammenliknet med 2007, men er fremdeles lavere enn gjennomsnittet for 2006.

Av medianen ser vi at det er noen svært få kostbare tiltak som trekker opp gjennomsnittet. Medianen for tiltak finansiert fra Barne- og likestillingsdepartementet holder seg på samme nivå som i 2007, men for tiltak finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet har medianen økt fra 41.371 kroner i 2007 til 50.000 kroner i 2008.

Tabell 13 viser antall tiltak fordelt på grupper vi kan kalle små (opp til 10.000 kroner), mellomstore (10.000 – 100.000 kroner) og store tiltak (mer enn 100.000 kroner).

Tabell 13 Midler per tiltak finansiert av BLD og AVdir i kroner. Antall og prosent

	Antall tiltak	Prosent
Opp til 10.000 kroner	27	13
10.000 – 100.000 kroner	123	58
Mer enn 100.000 kroner	61	29
Total	211	100

¹ De gjeldende verdier sorteres i stigende rekkefølge. Medianverdien er den midterste verdien. Fordelen ved å bruke median i forhold til middelvei/gjennomsnitt er at median er stabil overfor ekstreme observasjoner

Over halvparten av tiltakene, 58 prosent, er mellomstore. Mens litt mindre enn én tredjedel er store tiltak (29 prosent). Kun 13 prosent av tiltakene er små. Sammenliknet med tidligere er det en tendens mot flere større og færre små tiltak. Antall tiltak som er store har økt fra 47 i 2007 til 61 i 2008.

Det er kommunene med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som har de største tilskuddene per tiltak: 36 prosent av tiltakene er store. Til sammenlikning gjelder dette 16 prosent av tiltakene finansiert med midler fra Barne- og likestillingsdepartementet. 75 prosent av tiltakene med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet er mellom mellomstore, og 48 prosent av tiltakene finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. 15 prosent av tiltak med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er små, mens dette gjelder 9 prosent av tiltakene med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet.

Tendensen mot at det har blitt flere store tiltak kommer tydelig til uttrykk i tabell 14 som viser gjennomsnittlig budsjettstørrelse på tiltak fordelt etter målsetting.

Tabell 14 Målsetting og budsjettstørrelse på enkelttiltak. Gjennomsnitt i kroner (n=211)

	BLD (n=79)	AVdir (n=132)
Kompetanseheving bruker (Barn/ungdom/familie)	64006	216279
Direkte økonomisk støtte	34777	114708
Aktiviteter	61278	104817
Ferie/Aktivitet med familie	44926	122023
Jobbtilbud	84243	152494
Annet	10000	105236
Kompetanseheving etat/kommune	65000	230489
Utstyr/skolebøker	49857	79379
Total	55958	149399

Sammenliknet med 2007 har den gjennomsnittlige budsjettstørrelsen økt på nesten alle typer tiltak finansiert av begge bevilgende myndigheter.

Intern oppfølging av tiltakene i kommuner og bydeler

I tillegg til den pålagte rapporteringen tilbake til bevilgende myndighet er det også laget ulike rapporteringsrutiner fra de enkelte tiltakene inn til sentral ledelse i de ulike kommunene og bydelene. I hvilken grad og hvordan kommunene følger opp de enkelte tiltakene varierer. Tabell 15 viser hvordan kommunene har rutiner for oppfølging av tiltak finansiert med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 15 Oppfølging av de enkelte tiltakene i kommunen. Prosent

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Aktiv oppfølging av alle tiltak	48	63	58
Aktiv oppfølging av noen av tiltakene	35	32	33
Ingen oppfølging	17	5	9
Total	100	100	100
(N)	23	41	64

Mer enn halvparten, 58 prosent, av tiltakene har aktiv oppfølging av alle tiltak. Det gjelder særlig tiltak finansiert med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, nesten 2 av 3 kommuner. En tredjedel av kommunen har aktiv oppfølging av noen av tiltakene. Det er kun 1 av 10 som ikke har noen oppfølging. Kommuner som får tilskudd fra Barne- og familiedepartementet har i større grad ingen oppfølging (17 prosent) enn kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (5 prosent).

Sammenliknet med tidligere rapporteringer har kommunene i større grad oppfølging av tiltakene i 2008.

Nye/Gamle tiltak og videreføring av tidligere tiltak

Ordningen med tilskudd har pågått i flere år, og noen kommuner har rapportert på bruken av midler siden 2006 mens andre er nye i 2008. Tilskuddsmidlene benyttes både til å styrke og til å videreføre eksisterende tiltak mot barnefattigdom, og til å etablere nye tiltak. I 2006 var omtrent halvparten av tiltakene det ble rapportert på nye i rapporteringsåret. I 2007 hadde denne andelen sunket. Fra tabell 16 ser vi at den har sunket ytterligere. Andelen kommuner der alle tiltakene er nye er 13 prosent. Kommuner der noen av tiltakene er nye utgjør 42 prosent. I 45 prosent av kommunene var tiltakene videreføring fra tidligere år. Dette viser at til tross for at mange av tiltakene som har blitt igangsatt tidligere, så skjer det gjennom tilskuddsordningen aktivitet på fattigdomsfeltet og kommunene fortsetter å tenke aktivt rundt utvikling av nye måter å arbeide mot barnefattigdom på.

Tabell 16 Videreføring eller nyetablering av tiltak. Prosent

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Alle tiltakene er nye i rapporteringsåret	9	15	13
Noen av tiltakene er nye	30	49	42
Alle tiltakene er videreføringer fra tidligere år	61	37	45
Total	100	100	100
N	23	41	64

Som i 2007 er det i større grad kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet enn kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet som har utviklet nye tiltak. Det kan ha en sammenheng med at det er flere nye kommuner med i direktoratets tildeling, mens departementet har gitt tilskudd til de samme kommunene siden 2006.

Eventuell videreføring av tiltakene i 2009

Når det gis midler i statlige satsinger til prosjektarbeid i kommunen, så er forankring og eventuell videreføring et viktig moment. Tabell 17 viser i hvilken grad kommunene opplever at det vil være aktuelt å videreføre tiltakene som har blitt igangsatt.

Tabell 17 Om det er aktuelt å videreføre tiltakene i 2009. Prosent

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Aktuelt å videreføre alle tiltak	61	46	52
Aktuelt å videreføre de fleste tiltak	26	32	30
Aktuelt å videreføre noen tiltak	4	12	8
Ikke aktuelt å videreføre noen tiltak	0	2	2
Usikkert	9	7	8
Total	100	100	100
N	23	41	64

I mer enn halvparten av kommunene er det aktuelt å videreføre alle tiltakene, mens i nesten en tredjedel er det aktuelt å videreføre de fleste tiltakene. Det er en større andel kommuner med støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet enn kommuner med støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som rapporterer at det er aktuelt å videreføre alle tiltak. Andelen kommuner som vil videreføre alle eller noen tiltak er noe lavere i 2008 enn 2007. Det er vanskelig å si hva som forklarer dette, men en mulig forklaring kan være at flere av kommunene som er involvert i satsingen har vært igjennom eller er midt oppe i omorganisering til NAV-kontor. Ny organisering kan tenkes å skape usikkerhet knyttet til hvordan kommunene tenker arbeidet videre. Det er også rimelig å anta at NAV reformen har hatt større effekt på hvordan sosialtjenesten tenker om sitt videre arbeid enn barneverntjenesten, som kan forklare hvorfor kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i mindre grad rapporterer at det er aktuelt å videreføre alle eller noen av tiltakene.

Det er likevel nesten 9 av 10 kommuner som sier at de vil videreføre alle eller de fleste tiltakene, noe som kan tolkes som en indikasjon på at kommunene har positive erfaringer fra arbeidet i tiltakene.

Måloppnåelse

Det er kommunene selv som utarbeider hvilke mål de har med tiltakene som finansieres med tilskuddene. De står relativt fritt til å utarbeide mer eller mindre konkrete mål for kommunens strategi som helhet, og for de enkelte tiltakene. I rapporteringen har kommunene oppgitt hvorvidt de mener de har nådd de målsettinger de hadde satt for tiltakene, eller om det er noen tiltak der målsettingene ikke ble nådd.

Tabell 18 Måloppnåelse i bruken av tiltaksmidler. Prosent

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Nådde alle målsettinger	46	50	48
Nådde ikke alle målsettinger	54	50	52
Total	100	100	100
N	24	40	64

Omtrent halvparten av kommunene rapporterte at de nådde alle sine målsettinger i 2008, mens den andre halvparten ikke nådde alle sine målsettinger (tabell 18). Det skiller seg ikke fra tidligere års rapporteringer, men det er mindre forskjeller mellom kommuner etter bevilgende myndighet i 2008 enn tidligere.

Tabell 19 viser oppgitte årsaker til manglende måloppnåelse. I spørreskjemaet har muligheten for svar på dette spørsmålet vært en åpen kategori. Vi har brukt de samme kategoriene som ble brukt i 2006 og 2007, og brukt disse til å sortere kommunene.

Tabell 19 Oppgitte årsaker til manglende måloppnåelse. Prosent

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Mangel på kvalifisert personell	25	20	22
Mangel på tid	25	30	28
Dårlig respons fra brukerne	0	5	3
Mangel på ressurser	17	10	13
Organisasjonsmessige problemer	25	30	28
Annet	8	5	6
Total	100	100	100
N	12	20	32

Det er ”mangel på tid” og ”organisasjonsmessige problemer (begge 28 prosent) som i størst grad trekkes frem som årsak til manglende måloppnåelse. Når mange kommuner svarer ”mangel på tid” er det som regel forklart med at tilskuddet kommer så sent på året at man rekker ikke å komme i gang med arbeid og drifting av tiltak slik som planlagt. Når det er organisasjonsmessige problemer som oppgis, knyttes dette ofte til NAV-omstilling, eller omstilling til nye Barne- og oppvekstavdelinger i kommunene. Stor omorganiseringer legger både beslag på tid og ressurser, som naturlig vil påvirker den delen av arbeidet som er ved siden av den lovpålagte og daglige driften, og da blir ofte prosjektarbeid mer utsatt for å bli lagt på is.

”Mangel på kvalifisert personell” er også en årsak som oppgis av mer enn 1 av 5 tilfeller. Her knyttes forklaringen ofte til at det ikke er rom for å bruke tilskudd til lønnsmidler, og at en presset barneverns- eller sosialtjeneste har problemer med å bemanne prosjektarbeidet. Flere trekker frem at midler til lønn for prosjektarbeidere er et behov. Mangel på kvalifisert personell var i større grad oppgitt som årsak i 2007 enn det er i 2008.

Antall barn/unge som ble nådd av tiltakene

Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært opptatt av å få anslag på hvor mange barn som blir nådd av tiltakene. Det har vist seg å være et vanskelig spørsmål for kommunene å besvare. Kommunene har også rapportert svært forskjellig på dette spørsmålet, og flere svarer for eksempel ”mange” uten anslag på hvordan dette er definert. For flere av tiltakene er det også svært vanskelig å måle eller anslå antall brukere, og flere kommuner oppgir svar som gjør det vanskelig å gi en presentasjon av antall brukere. Noen tiltak er for eksempel tilbud på videregående skole der man ikke har tall på hvor mange som har brukt tiltaket. Andre ganger har kommunene oppgitt antall sosialklienter med barn i kommunen som har fått tilbud via samtale, men ikke oppgitt tall der man har gjort noe i etterkant.

I rapporteringen ble kommunene bedt om å gi et tall for hvor mange barn og unge som hadde deltatt i eller dratt nytte av tiltakene i løpet av rapporteringsåret. Vi har forsøkt å bruke disse anslagene til å si noe om antall barn som nås, men vil poengtere at tallene må leses med noe forbehold. I tabell 20 har vi gruppert de kommunene som har gitt anslag på tall etter hvor mange barn/ungdom de har nådd med tiltak.

Tabell 20 Antall barn/unge som ble nådd av de ulike tiltakene (n=60). Antall og prosent

	Antall kommuner	Prosent
Inntil 20 barn/ungdom	11	18
21 – 50 barn/ungdom	15	25
51 – 100 barn/ungdom	16	27
Mer enn 100 barn/ungdom	18	30
Total	60	100

Sammenliknet med tidligere virker det som tiltakene har nådd ut til flere barn og unge i 2008. Det har sannsynligvis sammenheng med at det er flere større tiltak i 2008 enn tidligere. Men det er også stor variasjon mellom kommunene. Nesten 1 av 5 kommuner har nådd inntil 20 barn med tiltakene. En fjerdel av kommunen har nådd mellom 21 og 50 barn, og en fjerdedel mellom 51 og 100 barn. Den største andelen av kommuner, nesten en tredjedel, har nådd flere enn 100 barn.

Totalt har det blitt rapportert at drøyt 7000 barn og unge har blitt nådd i 2008, der om lag 2500 gjennom tiltak med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet og drøyt 4600 gjennom tiltak med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Antall barn og unge som har deltatt i tiltak varierer fra 0 til 700 i hver kommune. Tabell 21 viser gjennomsnittlig antall barn per kommune fordelt etter bevilgende myndighet.

Tabell 21 Antall barn/ungdom som ble nådd av tiltakene per kommuner. Gjennomsnitt

	Gjennomsnitt	Median	N
BLD	108	60	23
AVdir	125	70	37
Total	118	66	60

I gjennomsnitt har kommuner med støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet nådd ut til 108 barn og unge, og medianen er 60. At medianen er såpass mye lavere enn gjennomsnittet viser at det er noen få kommuner der de når svært mange barn og unge som trekker opp gjennomsnittet. Gjennomsnittet for kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er 125 barn og unge, og medianen er 70. Det vil si at det er samme tendens for disse kommunene. Totalt i satsingen har kommunene i gjennomsnitt nådd 118 barn og unge, og medianen er 66.

Sammenliknet med tidligere år er dette en markant økning, både i gjennomsnitt og medianmål.

Nådde tiltakene ut?

Kommunene ble også bedt om å oppgi om de nådde like mange barn og unge som de hadde forventet i forkant, eller om tiltakene hadde nådd flere eller færre barn og unge enn de hadde forventet. Svarene er presentert i tabell 22.

Tabell 22 Måloppnåelse i forbindelse med antall man forventet å nå. Prosent

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Like mange som forventet	50	66	60
Flere enn forventet	21	12	15
Færre enn forventet	13	17	15
Vet ikke	17	5	9
Total	100	100	100
N	24	41	65

Mer enn halvparten av kommunene opplevde at de nådde like mange barn og unge som de hadde forventet. Andelen er større for kommuner med støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (to tredjedeler) enn for kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet (halvparten). 15 prosent av kommunene nådde flere barn og unge enn forventet. Kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet svarte i større grad at de nådde flere enn forventet, 21 prosent mot 12 prosent blant kommunene som fikk tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kommunene kommer ikke ut vesentlig annerledes i 2008 enn tidligere på alle svarkategoriene

Kommunene ble også bedt om å gi en vurdering av om tiltakene hadde nådd de tenkte målgruppene (tabell 23).

Tabell 23 Om tiltakene nådde de tenkte målgruppene. Prosent.

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Ja, alle tiltakene nådde sine målgrupper	48	51	50
Ja, tiltakene nådde i stor grad sine målgrupper	48	46	47
Nei, tiltakene nådde bare til en viss grad sine målgrupper	4	2	3
Nei, ingen av prosjektene/tiltakene nådde sine målgrupper	0	0	0
Total	100	100	100
N	23	41	64

Halvparten av kommunene oppga at tiltakene nådde sine målgrupper. I tillegg opplevde nesten halvparten at de i stor grad nådde sine målgrupper. Kun 3 prosent oppga at de bare til en viss grad nådde sine målgrupper, og ingen kommuner oppga at de ikke nådde sine målgrupper i prosjektene. Det er ingen markant forskjell fra 2007.

Brukerinnflytelse

Brukerinnflytelse og brukermedvirkning vil si å sette brukerens behov i fokus. Brukermedvirkning eller brukerinnflytelse blir ofte forstått som at brukerne får delta i planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av tiltak. Brukere kan være både på individnivå, og det kan være brukerorganisasjoner på systemnivå. Kommunene ble bedt om å oppgi i hvilken grad brukerne har innflytelse på utforming av tiltak i den enkelte kommune.

Tabell 24 Brukermedvirkning i utforming av tiltakene. Prosent

	BLD	AVdir	Alle
Brukerne har innflytelse på utformingen av alle tiltakene	17	35	29
Brukerne har innflytelse på noen av tiltakene	43	60	54
Brukerne har generelt sett liten eller ingen innflytelse	39	5	17
Total	100	100	100
N	23	40	63

Litt mindre enn en tredjedel svarer at brukerne har innflytelse på utforming av alle tiltak i kommunen. Det er en større andel av kommunene med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som har brukerinnflytelse i forbindelse med utforming av tiltak. Litt over halvparten av kommunene svarer at brukerne har innflytelse på utformingen av noen av tiltakene, mens en av seks kommuner sier at brukerne generelt sett har liten eller ingen innflytelse på utformingen av tiltak. Kommuner med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet utmerker seg med en markant større andel kommuner som har liten eller ingen innflytelse, ca. 2 av 5 kommuner.

Fordelingen av kommuner i forhold til brukernes innflytelse på utforming av tiltak fordeler seg nokså likt som i 2007. En tendens er at kommuner med tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i større grad enn tidligere har systemer for at brukerne har innflytelse på noen eller alle tiltak.

Tabell 25 Om det er etablert system for tilbakemelding fra brukerne eller deres foresatte. Prosent

	BLD	AVdir	Alle tilskuddskommuner
Det er etablert et system for tilbakemelding fra brukerne	13	44	33
Det er vurdert å etablere et system for tilbakemelding fra brukerne	48	37	41
Eksisterer ikke system for tilbakemelding fra brukerne	39	20	27
Total	100	100	100
N	23	41	64

I tillegg til om brukerne har innflytelse på utformingen av tiltak, har også kommunene blitt bedt om å svare hvorvidt det er etablert systemer for tilbakemelding fra brukerne eller deres foresatte i de ulike kommunene. Dette er tilbakemeldinger som ofte direkte er ment som evalueringsgrunnlag. Som tidligere, er det etablert system for tilbakemelding fra brukerne i hver tredje kommune. Det er særlig kommunene med støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som har etablert slike systemer, nesten i halvparten av kommunene. Det er langt færre kommuner med støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet som har etablert slike system (13 prosent). 41 prosent av kommunene har vurdert å etablere system for tilbakemelding fra brukerne, og i 27 prosent av kommunene eksisterer det ikke system for tilbakemelding fra brukerne.

Sammenliknet med tidligere rapporteringen svarer kommunene med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet noe annerledes i 2008. Det fremstår som noe uforklarlig at de samme kommunene som har fått støtte i 2007, svarer at de har etablerte systemer for tilbakemelding av brukerne i 2007, mens de i 2008 oppgir at vurderer å etablere et slikt system eller at et slikt system er ikke-eksisterende. Denne forandringen kan være et resultat av at kommunen har startet opp med flere nye tiltak, eller at det er nye personer som fyller ut skjema som ikke er kjent med hva som har vært rutiner tidligere i tiltakene.

Generelle kommentarer til bruken av tilskuddsmidlene fra Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tilbakemeldingene fra kommunene gir i stor grad uttrykk for, som ved tidligere rapporter, at kommunene ønsker slike tilskudd velkommen og det er behov for slike midler. De fleste kommunene er svært positive til at tilskuddsmidlene har muliggjort prosjekter de opplever har en positiv effekt i kommunene. Flere kommuner trekker frem at slike midler er viktige, noen ganger en forutsetning, for å skape rom for utvikling av nye metoder å jobbe på og nye tiltak, samt at det setter et viktig tema på dagsorden i kommunen. Samtidig er det flere kommuner som opplever det som en nokså stor utfordring å bemanne prosjektarbeidet da det ikke er rom for å dekke lønnsutgifter med tilskuddsmidler.

Ettersom Fafo og NOVA samtidig som dette notatet har blitt utarbeidet, jobber med å evaluere tilskuddsordningen fra Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet vil vi ikke i dette notatet gå inn i noen diskusjon eller analyse om bruken av tiltaksmidler.

Generelle kommentarer på rapporteringsformen

I 2006 utviklet Fafo, i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet og Sosial- og helsedirektoratet, et rapporteringsskjema som et forsøk på en mer strukturert rapporteringsform, der tiltaksbevilger kunne sikre at de fikk tilbakemelding på alle de punktene de var interessert i. Rapportering i form av et strukturert skjema gjør det også lettere å systematisere tilbakemeldinger og trekke ut generelle tendenser. Denne rapporteringsformen har blitt videreført i 2007 og 2008. Vi har etter hvert år, forsøkt å gjøre justeringer, rette opp i forhold som vi har fått tilbakemeldinger både fra tiltaksbevilger og kommunene om at ikke har fungert optimalt.

Selve rapporteringen fra kommunene ble gjennomført via en nettbasert løsning kalt Questback. Kontaktpersonene i de enkelte kommunene ble invitert til å rapportere via denne løsningen, med de fordeler og ulemper denne medfører for kontaktpersonene. Vi gjorde en del endringer i måten vi sendte ut skjema på i 2007, og fulgte denne prosedyren også i 2008.

Et stort problem i 2008 var at svært mange kommuner hadde nye kontaktpersoner for tilskuddsordningen, slik at invitasjoner på mail ikke nådde frem. I kommuner som hadde etablert NAV-kontor var det også flere som hadde fått nye e-postadresser uten at det kom tilbakemelding om at de tidligere kommunale e-postadressene var ugyldige. Det er derfor vært svært hyppig kontakt med kontaktpersonene for å sørge for at de fikk tilgang på spørreskjema, og vi vil gjerne takke kontaktpersonene for tålmodighet i prosessen, og godt humør til tross for mange henvendelser fra Fafo.

Jevnt over rapporterer kontaktpersoner at det å rapportere i seg selv er positivt. Det gis muligheter for oppsummering, se tiltakene under ett, selvrefleksjon og videre planlegging. Det er allikevel flere enn tidligere som rapporterer om misnøye med rapporteringsformen. Det er særlig misnøye med den tekniske løsningen som trekkes frem, som for eksempel at man ikke kan manøvrere tilbake i spørreskjema ved utfylling. Det er også noen kommuner som ikke opplever at deres tiltak enkelt lar seg rapportere på i et standardisert spørreskjema. Det er allikevel svært få dette gjelder. Blant kommuner som får tilskudd fra flere satsinger, er det derimot knyttet mye frustrasjon til at de må rapportere på flere satsinger tilbake til samme myndighet. Spørreskjema for de ulike ordningene er ofte nokså like, midlene er ofte brukt på de samme eller beslektede tiltak, og det kan være krevende å holde de forskjellige tilskuddene fra hverandre.

Utvikling

Fafo har håndtert rapporteringen fra kommunene som har fått tilskudd siden 2006. Det gir en mulighet til å se utvikling i bruken av midlene. Vi har underveis i rapporten kommentert hvordan årets rapportering står i forhold til rapporteringene i 2006 og 2007. Vi vil derfor ikke gå noe mer i dybden på utviklingen, men viser til at dette tema vil være dekket i rapport fra evaluering av satsingen som vil foreligge høsten 2009.

Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008), *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats i 2009. Vedlegg til St.prp. nr 1 (2008-2009) - statsbudsjettet 2009.*
- Christensen, Johan, Tone Fløtten og Christer Hyggen (2008), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og/ eller Barne- og likestillings-departementet.* Fafo-notat 2008:20. Oslo: Fafo.
- Hansen, Inger Lise Skog, Hanne Bogen, Tone Fløtten, Axel West Pedersen og Jardar 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.
- Hyggen, Christer (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.

Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge.

Rapport for 2008

Som et virkemiddel i kampen mot barnefattigdom har Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet invitert et utvalg norske kommuner 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. Formålet er å bidra til at barn og unge i områder med store levekårsproblemer 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, unge og familier som lever i fattigdom. I dette notatet oppsummeres rapporteringene fra kommunene som fikk tilskuddsmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet i 2008.