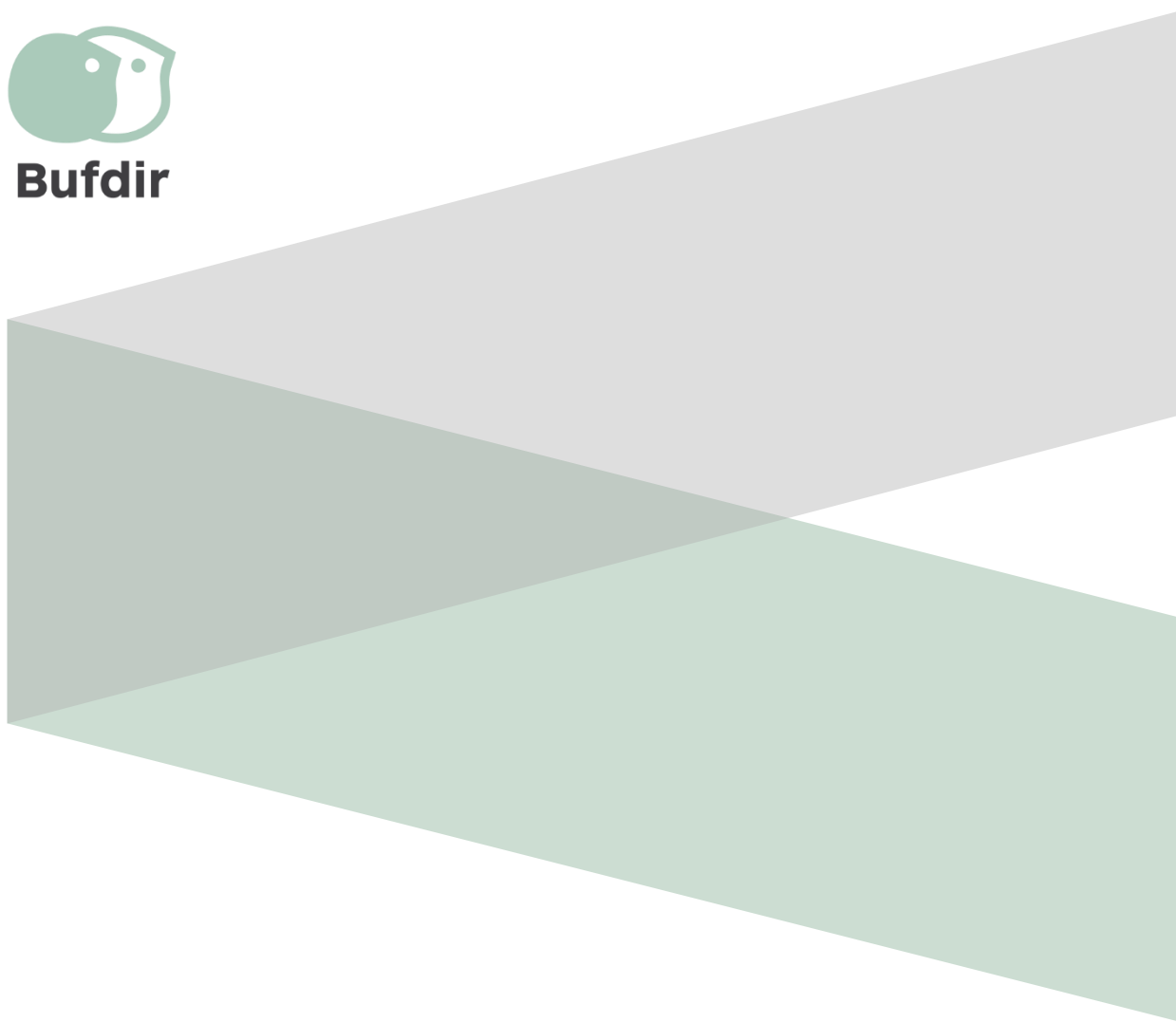


Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak som skal øke barn og unges deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter



Bufdir





**BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET**

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Utgitt:
2020

ISBN: (digital utgave)
978-82-8286-352-0

bufdir.no

Innhold

1. Innledning og oppdragsbeskrivelse	6
1.1 Sammendrag.....	7
1.2 Om fritidskortordningen.....	8
1.2.1 Utredningsnivå	11
1.2.2 Trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse	13
1.2.3 Datamateriale	14
2. Beskrive problemet	14
2.1 Oppvekst og deltagelse	15
2.1.1 Barn og unges deltagelse i ulike typer aktiviteter	15
2.1.2 Deltagelse i fritidsaktiviteter – mer inngående om deltagelse i ulike typer organisasjoner	19
2.1.3 Hva sier forskningen om variasjoner i deltagelse i ulike typer organisasjoner?	20
2.1.4 Hva sier forskningen om variasjoner i idrettsaktiviteter spesielt?	20
2.1.5 Hva svarer barn og unge selv om årsaker (herunder økonomi) til frafall og endret deltagelse?.....	22
2.1.6 Hvilken rolle spiller økonomi for barn og unges deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter?	26
2.1.7 Kostnadsnivået på aktiviteter for barn og unge.....	30
2.2 Fritidskortordninger og andre lignende ordninger	30
2.2.1 Ordninger som ligner «Fritidskortet» i Norge	30
2.3 Andre ordninger med relevante formål	31
2.3.1 Kommunale ordninger for å påvirke deltagelsen til barn i lavinntektsfamilier	31
2.3.2 Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge	32
2.3.3 Andre ordninger	33
2.4 Oppsummering av utfordringsbildet	37
2.5 Avgrensning av samfunnsproblemet.....	38
2.5.1 Anbefalt avgrensning av samfunnsproblemet	40
2.6 Formulere mål	40
3. Identifisere relevante tiltak	43
3.1 Situasjonen på området uten tiltak - nullalternativet.....	43
3.2 Universell ordning – «Universelt fritidskort» mot alle barn og unge.....	44
3.2.1 Om digital løsning.....	45
3.3 Målrettet ordning – «Målrettet fritidskort» mot barn og unge i lavinntektsfamilier.....	45
3.4 Universelle vs. målrettede velferdsordninger	46
3.5 Andre potensielle tiltak	47

3.6 Prinsipielle spørsmål ved tiltakene	48
4. Identifisere virkninger	48
4.1 Om virkninger generelt.....	48
4.1.1 Identifisere berørte grupper	48
4.1.2 Direkte og indirekte virkninger	49
4.2 Identifisering av virkninger – metodisk rammeverk	51
4.2.1 Alternativene i et resultatkjede-perspektiv	52
4.2.2 Identifisering av virkninger – informasjonsheving hos sentrale aktører.....	53
4.3 Forutsetninger for identifisering av virkninger	55
4.3.1 Kritisk forutsetning for vurderingene – frivillig innsats og økning av tilbudet	55
4.4 Identifisering av virkninger for berørte grupper	57
4.4.1 Virkninger for barn og unge	57
4.4.2 Virkninger for familiene til barn og unge:	60
4.4.3 Virkninger for tilbydere av fritidsaktiviteter:	61
4.4.4 Virkninger for kommunen (administrasjon).....	63
4.4.5 Virkninger for statlige myndigheter:	63
4.4.6 Virkninger for private leverandører av systemløsninger	64
4.4.7 Virkninger for andre grupper	64
4.4.8 Virkninger for samfunnet (langsiktige effekter):.....	64
4.5 Prissatte og ikke-prissatte virkninger	64
4.5.1 Prissatte og ikke-prissatte virkninger	64
4.6 Identifisering av mulige samfunnseffekter.....	66
4.6.1 Livskvalitet	66
4.6.2 Helseeffekter	66
4.6.3 Deltagelse i arbeidslivet	68
4.6.4 Skoledeltagelse / Skoleprestasjoner	68
4.6.5 Kriminalitet	68
4.6.6 Rusmiddelbruk i samfunnet	69
4.6.7 Integrering i det norske samfunn	69
4.6.8 Inkludering / forebygging av utenforskap	70
4.7 Oppsummering: Prissatte og ikke-prissatte virkninger i analysen	70
5. Tallfeste og verdsette virkninger.....	74
5.1 Generelt om ikke-prissatte nyttevirksomheter	76
5.1.1 Presisering: Hva legger vi i henholdsvis stort, middels og lite omfang?	77
5.2 Forutsetning for å kunne vurdere virkningene – hvor mange vil endre tilpasning som følge av Fritidskortet?.....	78
5.2.1 Målrettede ordninger.....	81
5.2.2 Universelle ordninger	81
5.2.3 Konklusjon	83
5.3 Vurdering av konsekvens (omfang og betydning) for alle virkningene.....	83
5.3.1 Økt fysisk aktivitetsnivå.....	85
5.3.2 Økt omfang på relasjoner med andre barn ("psykisk helse")	87
5.3.3 Økte ferdigheter / flere ferdigheter / mestring	88
5.3.4 Økt omfang på relasjoner med trygge voksenpersoner ("voksennettverk").....	89

5.3.5 Mer tid brukt på aktiviteten og mindre tid hjemme (for barn som lever i hjem preget av vold, rus eller konflikt)	90
5.3.6 Redusert stigmatisering gjennom universell deltagelse	91
5.3.7 Økt kontakt med lokalsamfunnet, andre familier og deres barn gjennom barnas aktiviteter	94
5.3.8 Endret valgfrihet i valg av fritidsaktiviteter / Bredere tilbud	95
5.3.9 Kommunale tjenester utfører oppgaver med bedre kvalitet knyttet til barn og unge	97
5.3.10 Statlige myndigheter får bedre tilgang på data til forskning og strategisk arbeid på oppvekstområdet	98
5.3.11 Tilbydere opplever en mer robust økonomisk situasjon	99
5.3.12 Mer frivillig innsats	101
5.3.13 Økt stressnivå i hverdagen / «tidsklemme» (foreldre og barn)	102
5.3.14 Bedre personvern for barn og unge	103
5.4 Prissatte virkninger: Kostnadsvirkninger	105
5.4.1 Forutsetninger for å kunne gjennomføre beregninger – generelt	106
5.4.2 Statlige kostnader - overføring av midler til fritidskortet:	107
5.4.3 Statlige og kommunale kostnader ved en digital løsning:	108
5.4.4 Andre kostnadselementer:	110
6. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og rangering av tiltak	112
6.1 Resultater fra nåverdiberegninger	113
6.2 Break-even analyser av nyttevirkningene	116
6.2.1 Overordnede break-even vurderinger – samfunnsøkonomisk lønnsomhet påvirkes av graden av økt deltagelse	117
6.2.2 Samfunnseffekt: Langsiktige positive konsekvenser for helse og livskvalitet for barn og unge	118
6.2.3 Samfunnseffekt: Redusert utenforskap	119
6.2.4 Samfunnseffekt: Økt produktivitet (i form av økt arbeidsdeltagelse i voksen alder)	120
7. Usikkerhetsvurderinger og fordelingsvirkninger	121
7.1 Usikkerhetsmomenter og mulige risikoreduserende tiltak	121
7.2 Fordelingsvirkninger	124
8. Konklusjon	125
8.1 Samlet vurdering og anbefaling av tiltak	125
8.2 Forutsetninger for god implementering	126

1. Innledning og oppdragsbeskrivelse

Dette dokumentet inneholder en samfunnsøkonomisk analyse som er utarbeidet av Analyseavdelingen i Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som en del av direktoratets utredningsarbeid i forbindelse med utprøving av «Fritidskortet». Oppvekstavdelingen i Bufdir har rollen som prosjektleder for arbeidet med gjennomføring av forsøk i to kommuner fra 2019 og til sammen 12 kommuner fra høsten 2020, jf. TB 2019 og TB2020, samt bidrar aktivt i forberedelsene til en eventuell full implementering av Fritidskortet.

Formålet med den samfunnsøkonomiske analysen er å synliggjøre virkninger av Fritidskortet og andre relevante tiltak og vurdere hvorvidt det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å bevilge midler til Fritidskortet eller andre relevante tiltak, målt opp mot et alternativ som tar utgangspunkt i en videreføring av dagens situasjon.

Tiltak som vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme og rangeres høyest blant relevante tiltak bør utfra et samfunnsøkonomisk perspektiv, sikres finansiering og gjennomføres. En samfunnsøkonomisk analyse er ett av flere beslutningsgrunnlag som benyttes av beslutningstaker i den aktuelle saken.

Utgangspunktet for vårt arbeid – og et av tiltakene som må vurderes i analysen – er Regjeringens ønske om å innføre et «Fritidskort» for barn og unge i alderen 6-18 år.

I Granavolden-plattformen heter det:

«En god barndom varer livet ut. På samme måte kan en vond barndom få konsekvenser for flere generasjoner. Gode oppvekstvilkår for barna våre vil være et prioritert område for regjeringen.»

«Regjeringen vil føre en politikk som legger til rette for at alle barn og unge får en trygg og god oppvekst som gir muligheter for alle. Barn og unge er vår viktigste ressurs. Hensynet til barnets beste er grunnleggende.»

«Barn som vokser opp i familier med lav inntekt må gis muligheter for utvikling og deltakelse. Regjeringen vil derfor styrke innsatsen rettet mot barn som vokser opp i familier med vedvarende lav inntekt.»

«Regjeringen vil innføre et «fritidskort» for alle barn fra 6 til fylte 18 år som kan benyttes til å dekke deltakeravgift på fritidsaktiviteter etter mønster fra ordningen på Island. Ordningen skal være ubyråkratisk og det skal være mulig for kommunene å legge på en lokal andel.»

Bufdir vil i dette dokumentet gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av Fritidskortet og andre relevante tiltak, i tråd med kravene i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser.

1.1 Sammendrag

Vi har i dette dokumentet vurdert de samfunnsøkonomiske konsekvensene av to ulike tiltak, et universelt fritidskort («Fritidskortet») og et hypotetisk målrettet fritidskort som tilbys kun til barn i lavinntektsfamilier, som begge har som formål å redusere samfunnsproblemet – det at en del barn som ønsker å delta i fritidsaktiviteter ikke deltar som følge av ulike barrierer.

Den samfunnsøkonomiske analysen inneholder en grundig beskrivelse av samfunnsproblemet, nåsituasjonen og utfordringsbildet knyttet til barns deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter. Vi synliggjør hvilke nytte- og kostnadsvirkninger som oppstår for berørte grupper ved de to alternative tiltakene og vurderer sannsynligheten for tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Nyttevirkningene ved tiltakene er i stor grad knyttet til økt deltagelse og inneholder virkninger som blant annet økt fysisk aktivitetsnivå, flere relasjoner med andre barn, økte ferdigheter og større voksenettverk. Kommunale og statlige tjenester opplever bedre kvalitet på arbeidet sitt som en konsekvens av ordningen og dens digitale løsninger. Tilbydere av fritidsaktiviteter opplever mer robust økonomi og vi antar at både frivillighet og valgfrihet øker som en konsekvens av tiltakene. Nyttevirkningene er vurdert etter virkningenes betydning og i hvor stor grad de vil inntreffe (omfang). Vi har også beskrevet hvilke langsiktige samfunnseffekter (økt deltagelse i arbeidsliv, redusert kriminalitet, bedre folkehelse etc.) som nyttevirkningene over kan føre til og hvilken samfunnsøkonomisk konsekvens det vil ha.

Kostnadsvirkningene ved tiltakene inkluderer blant annet utviklings, drift- og forvaltningskostnader ved ordningen og den digitale løsningen for staten, samt kostnader til administrasjon og innkjøp av digital løsning for kommunenivået. Vi har også inkludert tidskostnader ved økt aktivitet for familiene. Vi har forutsatt innføring av en svært effektiv digital løsning som ikke vil medføre merkostnader for tilbydere. Forutsetningen kan diskuteres, men antallet aktører og variasjonen i størrelse og profil på tilbydersiden ville uansett vanskeliggjort gode kostnadsestimater. Veilederen for samfunnsøkonomiske analyser krever også at kostnadselementene tillegges en skattefinansieringskostnad på 20 prosent.

Deltagelsen på landsbasis har vist seg stabil over lang tid og vi antar at deltagelsen vil øke med et sted mellom 0 og 10 prosent ved de to tiltakene og at det universelle tiltaket vil øke deltagelsen med minst 5 prosent på landsbasis. Vi antar at det universelle tiltaket også treffer bedre i gruppen barn i lavinntektsfamilier, blant annet fordi universelle tiltak kan promoteres på en helt annen måte enn målrettede tiltak. Alle barn¹ som deltar i en aktivitet vil få 2000 kroner selv om de ikke øker deltagelsen ytterligere. Verdien av overføringen av midler fra staten til privatpersoner som ikke øker deltagelsen, vil derfor være en betydelig del av budsjettkostnadene ved ordningen, men overføringen vil ikke påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til tiltaket.

Nåverdikostnaden av det universelle fritidskortet er 4,5 mrd. kroner for analyseperioden som er satt til 15 år og om lag 1,1 mrd. kroner for det målrettede fritidskortet. Det universelle fritidskortet har derimot langt mer omfattende ikke-prissatte nyttevirkninger enn det målrettede fritidskortet.

¹ I det målrettede alternativet vil dette bli «alle barn i lavinntektsfamilier som deltar i en aktivitet»

Budsjettkostnadene ved tiltakene for 15 års-perioden er langt høyere (19,2 mrd. kroner og 2,3 mrd. kroner), men store deler av beløpet er som nevnt en ren overføring av midler til barnefamilier med barn som allerede deltar og som (antas å) ikke vil endre graden av deltagelse.

Vi gir ingen absolutt konklusjon knyttet til rangering og samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de to alternativene, men peker på at de har svært ulik nytte- og kostnadsprofil og at såkalte «break-even analyser» av de langsiktige samfunnseffektene har vist at det er et klart potensiale for samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved visse forutsetninger og gitt god måloppnåelse knyttet til økt deltagelse – for begge tiltak. Det er for eksempel tilstrekkelig at henholdsvis 420 og 103 barn går fra et liv i inaktivitet til et liv med varig høyt fysisk aktivitetsnivå i løpet av 15 års-perioden for at tiltakene skal bli samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Verdsetting av ikke-prissatte nyttevirksomheter innebærer bruk av skjønn når det gjelder virkningenes betydning og omfang. Vår vurdering er at det universelle tiltaket, som har langt flere forventede ikke-prissatte nyttevirksomheter enn det målrettede tiltaket, vil være det beste tiltaket dersom man mener «verdien» av de ikke-prissatte nyttevirksomhetene er høye (les: at det er viktige nyttevirksomheter). Vi mener overvekten av positive ikke-prissatte nyttevirksomheter (plusser) vil kunne forsvare den høyere nåverdikostnaden, gitt at man vurderer nyttevirksomhetene som viktige for samfunnet. Flere av nyttevirksomhetene er etter vårt syn av svært stor betydning for barn og unges liv og oppvekst og bør vektlegges forholdsvis tungt.

Fordelen ved det målrettede tiltaket er at det også har en del positive nyttevirksomheter og kan gjennomføres med langt mindre budsjettmidler. Problemet med tiltaket er om det i tilstrekkelig grad reduserer samfunnsproblemet og utfordringsbildet. Beslutningstaker må stille seg spørsmålet om dagens situasjon krever drastiske (og dyrere) tiltak eller om det er tilstrekkelig med et mer begrenset tiltak, kun rettet mot barn i lavinntektsfamilier, for å redusere samfunnsproblemet. Våre beskrivelser av utfordringsbildet og samfunnsproblemets omfang kan være nyttig for beslutningstaker i disse vurderingene.

Begge tiltakene i analysen angriper samfunnsproblemet først og fremst gjennom barrieren «økonomi». Det er også her den største delen av kostnadene ved ordningene ligger. Andre barrierer er tenkt håndtert gjennom målrettet arbeid for inkludering og økt deltagelse i fritidsaktiviteter i kommunene. Vi understreker avslutningsvis i analysen, under forutsetninger for god implementering, at økonomi er en viktig faktor, men at samfunnsproblemet er bredt og at tiltak som er rettet mot flere barrierer kan være effektive grep for å tilpasse tiltaket.

1.2 Om fritidskortordningen

Bufdir har fått i oppdrag av Barne- og familiedepartementet å utrede en fritidskortordning med tilhørende utprøving i forsøkskommuner. Inspirasjonen til ordningen kommer fra Island. På Island har flere kommuner en universell fritidskortordning som barn kan benytte til å dekke deltakeravgift til faste, organiserte fritidsaktiviteter som de selv ønsker å delta på.

Vadsø og Arendal ble valgt til å delta i den første piloteringen fra høsten 2019. I tillegg til Arendal og Vadsø, er ytterligere 10 kommuner valgt ut til å delta i forsøket fra høsten 2020. Målet med

innføringen av ordningen i Norge er at flere barn og unge skal få mulighet til å delta i faste, organiserte fritidsaktiviteter.

Endelig innretning av fritidskortordningen vil blant annet avhenge av erfaringer fra forsøket, men vi legger i denne analysen til grunn at en nasjonal fritidskortordning vil bestå av følgende elementer:

- Alle barn fra 6 til fylte 18 år kan benytte 1000 kroner i halvåret til å dekke deltakeravgifter til faste, organiserte fritidsaktiviteter.
- Midlene i fritidskortet kanaliseres via kommunene/forvaltes av kommunene
- Kommunene skal se ordningen i sammenheng med andre tiltak på feltet, jobbe aktivt med informasjons- og rekrutteringsarbeid og samarbeide med lokal frivillighet
- Det settes av midler til fritidskort til barna samt administrasjonskostnader til kommunene.
- Utvikling og drift av digitale løsninger for utbetaling av midlene.
- Forvaltning og faglig oppfølging av ordningen.
- Kommunene oppfordres til å stille med lokal finansiering til fritidskortet.

Kommunenes arbeid med å gjøre ordningen kjent og jobbe for inkludering og deltakelse

Kommunene må jobbe med informasjonsarbeid for å gjøre ordningen kjent i målgruppen. I tillegg skal kommunene aktivt rekruttere grupper som ikke deltar. Dette krever et godt samarbeid med og involvering av ulike kommunale tjenester. Skolene møter hele målgruppen daglig, mens andre tjenester har kontakt med deler av målgruppen som man særskilt ønsker å nå gjennom fritidskortordningen. Informasjonsarbeidet må også rettes mot frivillige organisasjoner og foresatte. Ordningen med fritidskort innebærer at kommunene gjør mer enn kun å sørge for en øremerket kontantoverføring. Kommunene skal jobbe aktivt med informasjon og inkludering, samarbeid med lokale aktører, samt sørge for at tiltaket sees i sammenheng med annen innsats på området.

Frivilligheten og andre aktører har en sentral rolle i fritidskortordningen

Frivilligheten står for størsteparten av fritidsaktiviteter rettet mot barn og unge, og har en sentral rolle for at målsetningen med Fritidskortordningen skal kunne nås. Kommunene må legge til rette for et godt samarbeid med frivilligheten lokalt. Det er viktig at frivillige lag og foreninger får en god forståelse av ordningen for å sikre at de vil delta i ordningen og jobber aktivt for å rekruttere flere barn og motvirke frafall.

Det forventes også at kommunene skal tilrettelegge for at flere aktører, som lokalt næringsliv, sosiale entreprenører med flere skal kunne bidra med midler for å øke deltakelse blant barn og unge.

Det er viktig at barn og ungdom involveres tidlig i utviklingsarbeidet. Kommunene skal derfor sørge for ungdomsmedvirkning lokalt, og for medvirkning fra frivilligheten. Barne- og familiedepartementet har også opprettet et ungdomspanel, som skal gi anbefalinger om hvordan

en fritidskortordning kan nå målsettingen om at flere barn og unge får delta i organiserte fritidsaktiviteter. Bufdir er sekretariat for ungdomspanelet.

Fritidskortet skal sees i sammenheng med Fritidserklæringen.

Fritidserklæringen har som mål at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst en organisert fritidsaktivitet.

Fritidserklæringen bygger på **artikkel 31 i FNs barnekonvensjon**, som sier at alle barn har rett til fritid og lek, og til å delta i kunst og kulturliv.

Partene i fritidserklæringen har avdekket og satt søkelys på ulike barrierer for å delta i fritidsaktiviteter. Partene arbeider i fellesskap for å fjerne slike hindringer og erfarer at arbeidet tar tid og krever ressurser.

Organisasjoner, klubber, lag og foreninger er viktige arenaer for samvær med andre unge. For å oppnå Fritidserklæringens mål må kommunen samarbeide tett med frivillige lag og foreninger.

Regjeringen, KS, Norges Idrettsforbund, Frivillighet Norge, LNU og organisasjoner tilknyttet Nasjonal dugnad mot fattigdom og utenforskap for barn og ungdom (NDFU) har signert Fritidserklæringen. Bufdir¹ er sekretariat for arbeidet med Fritidserklæringen og drifter et nettverk for partene.

En del av nettverksarbeidet går ut på å formidle gode lokale eksempler på hvordan kommuner og frivillighet kan samarbeide om å sikre at alle barn og unge har mulighet til å delta i organiserte fritidstilbud, uavhengig av familieøkonomi. Bufdir formidler eksempler på den digitale veilederen *Tverrsektorielt samarbeid mot barnefattigdom* på Bufdir.no, og andre parter formidler på sine nettsider.

Digitale løsninger for fritidskortet

Kommunene vil anskaffe eller utvikle digitale løsninger for å håndtere tildelingen av fritidskortet til barna. Det finnes i dag et antall leverandører i markedet som har eller er i ferd med å utvikle løsninger for dette.

Bufdir skal sørge for at det utvikles en nasjonal fellesløsning eller -komponent for fritidskortet, og som kommunenes løsningsleverandører må koble seg til, i samsvar med de veiledninger og spesifikasjoner som Bufdir tar ansvar for at blir utviklet. Fellesløsningen vil muliggjøre at barn kan benytte fritidskortet på tvers av kommunegrensene og vil tilrettelegge for god håndtering av personvernet og hensyn til informasjonssikkerhet – ved at kommunene ikke trenger å lagre brukerdata i lokale løsninger.

Det er et krav at barna selv skal kunne velge hvilken aktivitet midlene i fritidskortet skal benyttes på. I forsøksordningen testes det ut alternative løsninger for påmelding på aktiviteter og

utbetaling til aktivitetstilbydere, herunder hvordan man kan sikre at midlene utelukkende går til deltakeravgifter for faste, varige aktiviteter. Metodevalg

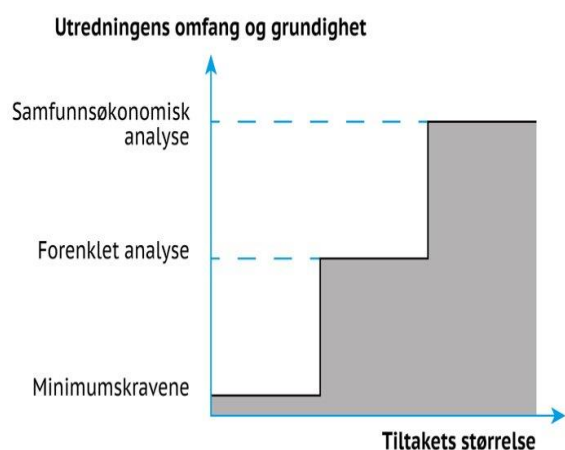
Fremgangsmåten for analysen er basert på Veileder i Samfunnsøkonomiske analyser utgitt av Direktoratet for Økonomistyring (DFØ).

I DFØs veiledere til utredningsinstruksen og i samfunnsøkonomiske analyser er man tydelige på at en viktig del av utredningen ligger i å identifisere problemet og ut fra det finne hvilke ulike tiltak som kan bidra til å løse problemet og oppnå målsetningen. Det er sentralt for utredningens kvalitet at man ikke begrenser seg til et tiltak. Utredning av kun ett tiltak har en begrensning ved at analysen kun vil svare på hvorvidt tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt målt opp mot dagens situasjon (nullalternativet) og ikke målt opp mot andre, alternative tiltak. Det følger av minimumskravene i utredningsinstruksen at man skal svare på hvilke tiltak som er relevante for å løse problemet og oppnå målet. Det vil i de aller fleste tilfeller være flere enn ett tiltak som er relevant.

1.2.1 Utredningsnivå

Hovedskillet mellom en samfunnsøkonomisk analyse og en mindre omfattende utredning er i hvilken grad man tallfester og verdsetter virkningene. I en minimumsanalyse og en forenklet analyse tallfestes og verdsettes virkningene når informasjonen er lett tilgjengelig. I en samfunnsøkonomisk analyse skal virkninger tallfestes og verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig (jf. rundskriv R109/2014). Underveis i utredningsarbeidet kan ny kunnskap bidra til at man må revurdere utredningsnivået. Økt informasjonstilgang kan for eksempel tilsi at ambisjonsnivået bør økes. Dersom informasjonen er lett tilgjengelig ved utredninger av små og mellomstore tiltak, vil dette kunne innebære at man langt på vei tallfester og verdsetter sentrale virkninger. Jo mer man tallfester og verdsetter, desto flere prinsipper og krav til samfunnsøkonomiske analyser fra rundskrivet skal man følge. Det er også et moment i hvilken grad tiltakene forventes å ha vesentlige endringer, jf. at tiltak som forventes å ha vesentlige virkninger for store grupper i befolkningen, i de fleste tilfeller krever en full samfunnsøkonomisk analyse.

Vurderingen rundt rett utredningsnivå kan vises skjematisk gjennom disse to figurene:



Hvordan de blir påvirket	Antall som påvirkes	
	Få	Mange
I liten grad	Minimumskravene (seks spørsmål)	Nødvendig med samfunnsøkonomisk analyse?
I stor grad	Nødvendig med samfunnsøkonomisk analyse?	Krav om samfunnsøkonomisk analyse

Vi har konkludert med at vår utredning har virkninger som vil påvirke svært mange personer i Norge, jf. at målgruppen for Fritidskortet er alle barn mellom 6 og 18 år. Denne gruppen er 765 769 personer i Norge, jf. SSB pr. 1. juli 2019. I tillegg vil familiene til barna være en gruppe som åpenbart vil erfare virkninger av tiltakene. Dette tilsier at vi er på høyre side i den nederste av figurene.

Spørsmålet er om virkningene av tiltakene potensielt er store eller om de er noe mer begrenset. Dersom virkningene kun er middels store eller begrenset, så vil en forenklet analyse kunne være tilstrekkelig.

Selv om virkningene av Fritidskortet fremstår som forholdsvis oversiktlige og gjennomgangen av utfordringsbildet antyder at økonomiske tiltak ikke er det eneste som vil påvirke målgruppen, så vil tiltak med en kostnadsramme på over en mrd. kroner forventes å ha virkninger som tilsier en full samfunnsøkonomisk analyse.

Det finnes også tilleggskriterier for å vurdere omfang og grundighet, dersom man er usikker på om en forenklet eller full samfunnsøkonomisk analyse er rett utredningsnivå.

Tilleggskriterier for å vurdere omfang og grundighet (DFØ)

• Graden av kompleksitet i problemet	STOR
• Graden av kompleksitet i tiltaket	LITEN / MIDDELS
• Investerings størrelse	STOR
• Graden av usikkerhet	MIDDELS / STOR
• Graden av irreversibilitet	MIDDELS
• Tilgangen på relevant kunnskap	MIDDELS/STOR
• Hvilken fase i utredningsprosessen	MIDDELS/FORSØKSFASE
• Om tiltaket er kontroversielt og omstridt	MIDDELS

Etter en gjennomgang av disse kriteriene, ser vi at tiltaket (her: Fritidskortet), selv om det er en stor investering, må sies å være en ordning som det mulig å reversere uten altfor store konsekvenser, jf. at kommunene og samfunnet ellers har tiltak på området allerede i dag og det eksisterer tilskuddsordninger som kan sikre målgruppen. Det kan naturligvis være utfordringer knyttet til å avvikle en ordning som har blitt etablert og som dermed har blitt en del av rammebetingelsene i markedet. Utviklingskostnader og noen omstillingskostnader vil oppstå. Dette, sammen med at tiltaket «skal være enkelt og ubyråkratisk», jf. kompleksitet i tiltaket, og at man uansett innhenter mye kunnskap gjennom en forsøksordning, taler for at saken kan bli tilstrekkelig opplyst gjennom en forenklet analyse. Samtidig er området barnefattigdom/oppvekst og deltagelse et komplekst område med intrikate sammenhenger, noe som trekker mot mer grundighet og dermed en full samfunnsøkonomisk analyse.

Vi mener etter en helhetsvurdering at tiltakenes betydelige økonomiske størrelse må tillegges stor vekt og at en samfunnsøkonomisk analyse er nødvendig for å opplyse saken og for å sikre god bruk av samfunnets ressurser.

1.2.2 Trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse

Figur: Flytdiagram for gjennomføring av en samfunnsøkonomisk analyse og en forenklet analyse



Det første trinnet i analysen innebærer å beskrive problemet (utfordringsbildet) og formulere mål. I denne delen av arbeidsfasen skal det først beskrives hva som utløser et behov for å endre på dagens situasjon (problembeskrivelse).

Vi har valgt å gi en ganske omfattende vurdering av utfordringsbildet. Vi mener dette er sentralt for å sette tiltaket i rett kontekst og for å få frem hva samfunnsproblemet som tiltak på området faktisk skal bidra til å redusere er i denne saken. En god omtale av samfunnsproblem og utfordringsbilde vil bidra til mer treffsikre mål for hva man bør ønske å oppnå med tiltak på området og vil forenkle arbeidet med relevante tiltak.

Til sist i dette trinnet skal det beskrives hva som ønskes oppnådd (målsettingen med tiltaket). I neste trinn skal de relevante tiltakene (dersom det skal vurderes flere alternative tiltak) som kan oppnå målet identifiseres og beskrives. Her inngår også en omtale av hva som vil bli situasjonen uten tiltak på området – det såkalte nullalternativet.

Deretter følger analysen, i denne rapporten trinnene 3-8 i figuren over. Identifiserte virkninger som kan måles i kroner inngår som prissatte virkninger i en samfunnsøkonomisk analyse. Virkningene av tiltaket prissettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig. Dette er særlig aktuelt for kostnadene ved tiltaket sammenlignet med nullalternativet.

Virkninger som ikke lar seg tallfeste og måles i kroner behandles kvalitativt og inngår i analysen som ikke-prissatte virkninger. Nyttgevirkningene vurderes kvalitativt basert på metodikken for ikke-prissatte virkninger i den omtalte veilederen for samfunnsøkonomiske analyser.

Beskrive problemet

Etter en vurdering av kostnader og nyttevirksomheter gjør vi en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltaket, samt en kort vurdering av usikkerhet og fordelingsvirkninger. Vi gjennomfører også noen såkalte break-even analyser – dvs. beregninger for hva som «må til» av effekt for at tiltakene skal bli samfunnsøkonomisk lønnsomme - for å underbygge våre konklusjoner. Vi gir til slutt en anbefaling basert på det samlede innholdet i den samfunnsøkonomiske analysen.

1.2.3 Datamateriale

Vi har basert oss på kartleggingsarbeid av fritidskortordninger (Oslo Economics – KUD, 2019), nullpunktsmålinger med forsøkskommuner (Oslo Economics, Bufdir 2019) og et notat/intervju om mulige virkninger for forsøkskommunene av deltagelse i forsøksordningen (Oslo Economics, Bufdir 2019)

Bufdir har også vært i kontakt med og innhentet relevant informasjon fra kommuner som deltar i forsøket med utprøving av fritidskortordningen.

I tillegg har en arbeidsgruppe i Bufdir utarbeidet kostnadsestimater for gjennomføring av digitale løsninger for en fritidskortordning.

Vi har også vært i kontakt med aktører og personer med kompetanse på oppvekstfeltet og barnefattighedsfeltet, samt gjennomgått et utvalg eksisterende forskningsrapporter og andre publikasjoner fra aktører på oppvekstfeltet, herunder frivillige organisasjoner, idrettslag, kommuner, idrettsforbund osv.

Beregning av netto nåverdi for alternativene i analysen er gjort ved hjelp av et standardverktøy for dette som er utviklet av Oslo Economics for DFØ.

2. Beskrive problemet

Samfunnet har både en interesse av og et klart ansvar for å sikre barn gode oppvekstvilkår.

En rekke forskningsartikler² viser at deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter har positive effekter for det enkelte barn både på kort og lang sikt. Samtidig har deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter positive effekter på samfunnsnivå. Samfunnet som helhet tjener på høy grad av deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter fordi det kan bidra til å skape tillit, økt sosial kapital og samhold i samfunnet (Strand og Kindt, 2019). For at fritidsarenaen skal ha denne effekten må arenaen være tilgjengelig for alle.

² https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/Samfunnsdeltakelse/Fritidsaktiviteter/ og https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/oppvekst/Fritid/Organisert_fritid/ for en oppsummering av relevante artikler.

Beskrive problemet

Regjeringen har identifisert gode oppvekstvilkår for barn som et viktig mål («prioritert område»). De vurderer i Granavolden-plattformen «at ikke alle barn får en trygg og god oppvekst».

I Prop 1 S (2019-2020) fremgår det at «*Det er i dag mange barn og unge som ikke deltek i fritidsaktiviteter. Det å stå utanfor slike fellesskap med jamngamle er noko mange barn og unge opplever som vanskeleg. Årsakene til at mange barn og unge ikke deltek i fritidsaktiviteter kan vere fleire, men utgiftene knytte til organiserte fritidsaktiviteter er éin forklaringsfaktor. Andre forhold spelar òg inn, slik som nedsett funksjonsevne og psykososiale forhold. Fritida til barn er meir organisert i dag enn tidlegare. Å stå utanfor er derfor ein større risikofaktor og ei større utfordring no enn før, og det kan hindre barn og unge frå å delta i samfunnet på kort og lang sikt.*»

Fritidsarenaen er en sentral arena i barn og unges oppvekst, og er derfor gjenstand for oppmerksomhet når man har som mål å sikre barn og unge gode oppvekstvilkår. Regjeringen ønsker derfor å bidra til at barn kan delta i fritidsaktiviteter. Et av tiltakene er utprøving og innføring av et universelt fritidskort.

Vi vil i denne delen av analysen beskrive dagens deltagelse i fritidsaktiviteter, vise hvilke problemstillinger og utfordringer som eksisterer knyttet til barn og unges deltagelse, herunder se på hvilke avhjelpende tiltak som eksisterer på området (både fritidskortordninger og andre tiltak for å sikre bedre oppvekstvilkår og økt deltagelse). Vi vil også se på hvordan barn og unges deltagelse i fritidsaktiviteter påvirker deres oppvekstvilkår, jf. formålet med de aktuelle tiltakene.

Formålet er å kunne beskrive mer i detalj hva samfunnsproblemet består i, slik at vi enklere kan etablere mål som aktuelle tiltak på området bør oppfylle for å redusere samfunnsproblemet. Formålet er også å kartlegge nåsituasjonen slik at nullalternativet (som mulige tiltak skal måles opp mot) kan etableres.

2.1 Oppvekst og deltagelse

For de fleste er oppvekstvilkårene i Norge gode. 9 av 10 barn er tilfredse med foreldrene sine, nesten alle har gode venner der de bor og skolen oppleves som et sted for trivsel og mestring (Bakken, 2016; Utdanningsdirektoratet, 2016, Ungdata, 2019).

Forskning på oppvekstvilkår og barnefattigdom viser at lavinntekt i løpet av oppveksten henger sammen med en rekke levekårsulempere for barn, også i Norge. Barn i familier med lavinntekt opplever oftere enn andre barn disse ulempene.

Vi vil nedenfor vise en rekke sentrale tall og fakta knyttet til barn og unges oppvekstvilkår, deltagelse og frafall. Dette er sentralt for å bedre forstå hva utfordringsbildet er på området og for å kunne gjøre en rett avgrensning av hva som er samfunnsproblemet som må løses/ reduseres gjennom relevante tiltak (for eksempel ved innføring av et fritidskort). Tallene i dette kapitlet vil også være nyttige for å vurdere virkninger av tiltakene senere i dokumentet.

2.1.1 Barn og unges deltagelse i ulike typer aktiviteter

Antall barn i alderen 6-18 år i Norge (SSB)

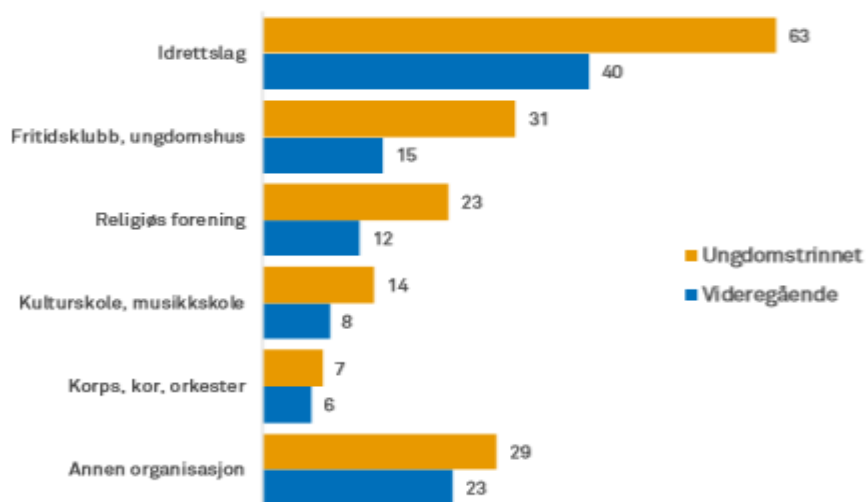
Beskrive problemet

Gruppe	Antall
Antall barn 6-18 år, pr. 1. juli 2019	766 000
Antall barn i familier med lavinntekt ³ (0-18 år)	131 000
Anslag barn i familier med lavinntekt (6-18 år)	70 – 80 000

Antall barn og unge som deltar i organiserte fritidsaktiviteter er høyt i Norge. Mange deltar også på flere ulike typer fritidsaktiviteter. Tabellen under fra Ungdata 2019 måler andelen som har deltatt på aktiviteter siste måned, og viser at idrettslag er aktiviteten flest av ungdommene deltar på, henholdsvis 63 prosent på ungdomstrinnet og 40 prosent på videregående skole. Merk at barnetrinnet ikke er inkludert i tallene fra Ungdata

Andel unge (ungdomstrinnet og videregående skole) som deltar i ulike typer aktiviteter (Ungdata 2019)

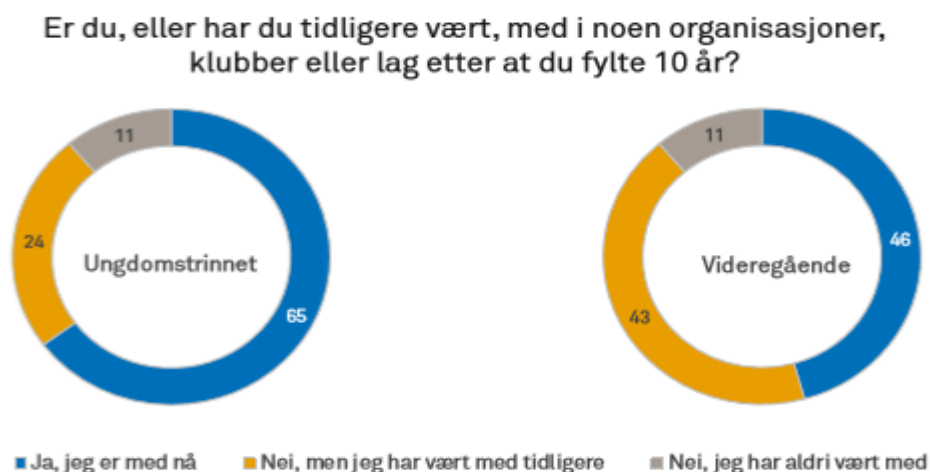
Prosentandel som siste måned har vært med på aktiviteter i følgende fritidsorganisasjoner



³ Kilde: Statistisk sentralbyrå (Tabell 08764). Tall gjelder for 2017 og måler antall personer under 18 år i husholdninger med lavinntekt (EU-skala 60 prosent) for det gitte året.

Beskrive problemet

Tabellen under viser at 65 prosent av ungdomsskoleelevene er aktive i en fritidsorganisasjon, 24 prosent har tidligere vært det, mens 11 prosent aldri har vært aktiv i en fritidsorganisasjon. Disse prosentandelene har vist seg svært stabile over tid.



Deltagelse varierer blant annet utfra kjønn, geografi og sosiodemografisk status.

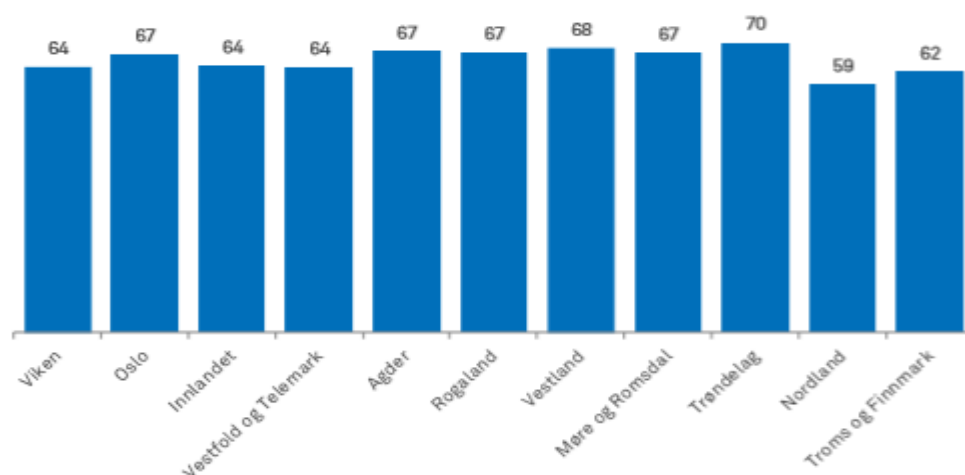
Tabellen under viser at jenter opplever et brattere fall enn guttene når det gjelder deltagelse i årene på videregående. Disse prosentandelene har vist seg svært stabile over tid.



Tabellen under viser at det er noe geografisk variasjon i deltagelsen. Deltagelsen er lavest i Nordland, Troms og Finnmark. Antallet aktuelle aktiviteter og bredden i tilbudet vil ofte henge sammen med geografi og opptaksområde. De tre fylkene med lavest deltagelse har både få innbyggere og store geografiske avstander.

Beskrive problemet

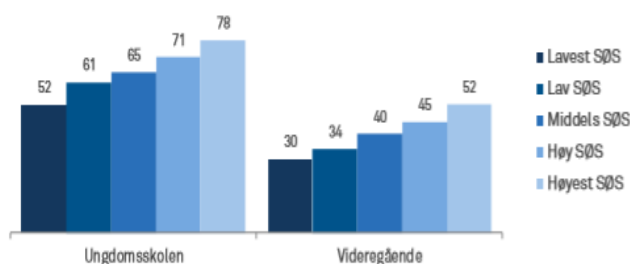
Prosentandel ungdomsskoleelever som er aktive i fritidsorganisasjon
– etter fylke



Grupper med lavere deltakelse

Deltagelse i fritidsaktiviteter henger sammen med såkalt sosioøkonomisk status (se tekstboks med definisjon fra Ungdata 2019 under). Barn som lever i familier med lav inntekt deltar i mindre grad enn barn som lever i familier med høyere inntekt.

Prosentandel som er aktive i fritidsorganisasjon
– etter skoleslag og sosioøkonomisk status (SØS)



Sosioøkonomisk status

For å analysere betydningen av sosioøkonomisk status (SØS) i familien, bruker vi i rapporten et mål som fanger opp ulike former for ressurser som ungdom har tilgang til gjennom familien sin. Målet er basert på opplysninger om fars og mors utdanningsnivå og tilgang til ulike materielle goder – antall datamaskiner, antall biler, antall bøker, om de unge har eget soverom og hvor mange ganger de unge har reist på ferie med familien det siste året. Basert på summen av ungdommenes svar, er hver enkelt kategorisert i fem sosioøkonomiske statusgrupper – fra lavest SØS til høyest SØS. Gruppene er laget slik at de utgjør fem like store grupper når vi ser alle ungdommene i Norge under ett.

Flere studier⁴ viser at barn og unge med funksjonsnedsettelse opplever lav grad av deltagelse i felleskap med jevnaldrende, både på skolen og på fritiden.

2.1.2 Deltagelse i fritidsaktiviteter – mer inngående om deltagelse i ulike typer organisasjoner

Fritidskortet skal blant annet gi økonomisk støtte til organiserte fritidsaktiviteter som foregår over et lengre tidsrom. Vi vil nedenfor gå igjennom tall og fakta for deltagelse i ulike typer organiserte fritidsaktiviteter. Vi vil både se på tall fra deltagelse i idretten, men også andre typer organisasjoner (politiske partier, religiøse organisasjoner) som kan falle inn under fritidskortets rammer. Trening i treningssenter og deltagelse på fritidsklubber omtales også da dette er en aktivitet som mange ungdommer bedriver, og kan i en tilpasset form muligens vurderes inn i ordningen. Fritidsklubber, ungdomshus og åpne møteplasser er en viktig fritidsarena for mange ungdommer. Disse omtales også kort nedenfor.

Faktaboks om fritidsklubber, ungdomshus og åpne møteplasser

Fritidsklubber, ungdomshus og åpne møteplasser

Fritidsklubbene er den nest største fritidsaktiviteten for ungdom etter den organiserte idretten. Om lag 100 000 barn og unge deltar i dag på ulike typer fritidsklubber. Barn og unge som tar i bruk tilbudet utgjør 31% av ungdomsskoleelevene og 15% av elever i videregående opplæring. I 2018 var det registrert 672 fritidsklubber i Norge. På tross av at det ikke er lovpålagt driver likevel nesten 80% av kommuner ett eller flere åpne møteplasser for ungdom.

NOVA- rapporten "Fritidsklubbene i et folkehelseperspektiv" fra 2019 (Lie Andersen og Seland) viser at fritidsklubbene når alle typer ungdom, men at ungdom fra lavinntektsfamilier, minoritetsungdom og ungdom med sosialt svake relasjoner til foreldre og skole er overrepresentert blant deltakerne.

Fritidsklubbene er ikke-kommersielle tilbud som er gratis eller svært rimelige, uten politiske, ideologiske eller religiøse krav for deltagelse. Felles for ulike typer fritidsklubber, ungdomshus og andre åpne møteplasser for ungdom, er at de har sprunget ut av sentrale verdier som forebygging, fellesskap, felles aktiviteter og integrasjon av ulike interessegrupper, aldersgrupper og ulike ungdomskulturelle uttrykk. Klubbene gir mulighet til samvær og aktivitet på deltakernes egne premisser, og skal være et trygt og inkluderende miljø der ungdommer opplever mestring og tilhørighet.

Fritidsklubbene skal ha en forebyggende og byggende funksjon og inneholder ofte tilbud der ungdom kan drive med aktiviteter sammen. Eksempler på dette kan være aktiviteter som dans, kunst og musikk. Ansatte i fritidsklubber og ungdomshus er ofte utdannet som barne- og ungdomsarbeidere, barnevernspedagoger, sosionomer og kulturarbeidere. De skal være trygge voksne, veilede og ha tid til å lytte og snakke med ungdommene. Klubbene er finansiert av kommunen eller delfinansiert i samarbeid med organisasjoner eller med ulike tilskudd fra staten.

⁴ Kissow og Klasson (2018)

2.1.3 Hva sier forskningen om variasjoner i deltagelse i ulike typer organisasjoner?

Ødegård og Fladmoe (2017), basert på Ung i Oslo-undersøkelsen for 2015, har sett på deltagelsen i ulike typer organisasjoner.

De finner at deltagelsen øker med sosioøkonomisk familiebakgrunn/status for idrett, hobby og fritid og samfunnsrettede organisasjoner, men reduseres med høyere sosioøkonomisk status for deltagelse i religiøse organisasjoner og innvandrersorganisasjoner..

De finner også forskjeller mellom minoritets- og majoritetsungdoms deltagelse i organisasjoner og viser at majoritetsgutter og -jenter stort sett deltar mest, men at minoritetsjenter skiller seg ut med høy deltagelse i religiøse organisasjoner og lav deltagelse i idrett.

Forskerne har sett særlig på politisk deltagelse og finner at majoritetsjentene er de mest politisk aktive, men at minoritetsjentene også er svært aktive, slik at forskjellen i deltagelse bedre kan forklares med kjønnsforskjeller enn med en minoritet/majoritetsforklaring. Minoritetsjentenes høye deltagelse er interessant sett opp mot deres lave deltagelse i ulike former for idrett som omtales senere i dokumentet.

Forfatterne skriver i oppsummeringen at sosioøkonomiske ressurser i familien har begrenset betydning for om ungdom på videregående skole deltar i politiske aktiviteter eller ikke. Det som i størst grad påvirker om unge er politisk aktive eller ei er primærsosialisering i familien.

2.1.4 Hva sier forskningen om variasjoner i idrettsaktiviteter spesielt?

Idrett er den mest utbredte formen for fritidsaktiviteter blant barn og unge. Det finnes mer tallmateriale knyttet til barn og unges deltagelse innenfor idretten enn for andre fritidsaktiviteter. Vi vil derfor se nærmere på denne aktiviteten.

Rapporten «Idrettens posisjon i ungdomstida - NOVA – 2019» ser på hvordan ungdoms deltagelse på ulike former for trening utvikler seg i ungdomsårene og mellom kjønn og sosisodemografiske grupper, basert på tall fra Ungdata-undersøkelsene.

Rapporten viser at den sosioøkonomiske gradienten er tydelig også for trening, desto høyere sosioøkonomisk status, desto mer sannsynlig at man trener ukentlig. Samtidig er det interessant å se at 64 prosent i gruppen med lavest sosioøkonomisk status trener ukentlig på videregående, mens det bare var 30 prosent i samme gruppe som deltok i en organisert fritidsaktivitet i en tidligere figur. Det viser at det å ikke delta i organisert fritidsaktivitet ikke nødvendigvis er det samme som å være inaktiv. Organiserte fritidsaktiviteter er en viktig arena for å være en del av et fellesskap som gir tilhørighet og tilknytning, men man kan oppnå positive virkninger knyttet til for eksempel fysisk helse og samvær med venner også gjennom uorganiserte treningsaktiviteter.

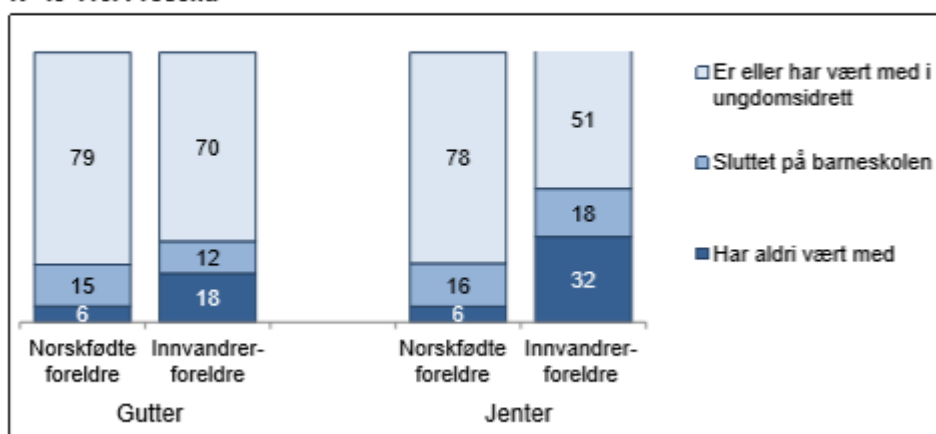
Beskrive problemet

Sosioøkonomisk status spiller en viktig rolle for deltagelse i både idrettslag og fritidsaktiviteter generelt. Ungdom med innvandrerbakgrunn har oftere en lavere sosioøkonomisk status enn ungdom uten innvandrerbakgrunn.

Figuren nedenfor, hentet fra NOVA-rapporten, viser også at kjønn har betydning for deltagelse i idrettslag blant barn med innvandrerforeldre. Det er store forskjeller på deltagelse i idrettslag mellom gutter og jenter med innvandrerforeldre. 32 prosent av alle jenter og 18 prosent av gutter med en slik bakgrunn har aldri deltatt i et idrettslag, mens det tilsvarende tallet for ungdom med norskfødte foreldre er 6 prosent for både gutter og jenter. Dette viser at familiens økonomi ikke er den eneste faktoren som påvirker ungdoms deltagelse. Dette understrekes i Bakken (2017) som skriver at kulturforskjeller antas å være en viktigere forklaring på deltagelsesgraden for minoritetsjenter i fritidsaktiviteter enn sosioøkonomisk status.

Innvandrerbakgrunn, deltagelse og sosioøkonomisk status omtales også i «Ødegård, G., Bakken, A., & Strandbu, Å. (2016). Idrettsdeltakelse og trening blant ungdom i Oslo» hvor det bl.a. påpekes at mye av forskjellen i deltagelse i organisert idrett mellom ungdom med innvandrerbakgrunn og ungdom generelt, kan forklares med foreldrenes utdanning, økonomi og hva slags fokus familien har på fysisk aktivitet og foreldreinvolvering i barnas idrettsaktivitet».

Figur 3-5 Hvor mange gutter og jenter i alderen 16–18 år som har vært med i et idrettslag gjennom oppveksten, blant ungdom med og uten innvandrerbakgrunn. N=49 416. Prosent.



NOVA-rapporten viser også at treningsvanene endrer seg utover i tenårene og at man får en vridning fra idrettslag og organisert aktivitet over til mer uorganisert trening på treningsstudio. Selv om det er sosioøkonomiske forskjeller mellom idrettsdeltagelse og at ungdommer med høyere sosioøkonomisk status oftere deltar i organisert idrett – også utover i ungdomsårene – er ikke bildet helt svart-hvitt. Gutter med innvandrerbakgrunn trener for eksempel flere timer per uke i treningsstudio enn majoritetsgutter og kan oppleve virkninger knyttet til for eksempel samvær med venner og bedre fysisk form i utstrakt grad.

Beskrive problemet

Studiene vi har sett på viser at det er komplekse sammenhenger som påvirker barn og unges deltagelse i idretten. Det skjer tydelige utviklinger i deltagelsen i organisert trening utover i ungdomsårene, men det er ikke grunnlag for å si at ungdom blir mer inaktive i ungdomsårene. Det å holde seg i god fysisk form er, sammen med å inkludere barn og unge i et fellesskap som gir tilhørighet og mulighet for vennskap, viktige årsaker til at myndighetene setter inn tiltak for å øke deltagelsen for barn og unge. Studiene viser også at sosioøkonomisk status/ familieøkonomi fremstår som en av flere forklaringsfaktorer på forskjeller i deltagelse.

Den største delen av kostnadene ved et tiltak som Fritidskortet består av økonomisk støtte til barns deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter. Økonomiske barrierer for deltagelse er derfor noe som må omtales mer inngående. Vi ser nedenfor på undersøkelser og rapporter som omtaler ulike typer «barrierer», herunder økonomiske barrierer, som påvirker barn og unges deltagelse.

«Man kan godt beklage at egentrening på treningssenteret blir mer populært enn det tradisjonelle idrettslaget, men er det noe merkelig i at eldre ungdommer helst vil trene på fleksible tidspunkter, og i egen regi, i hvert fall hvis de ikke er konkurranseorienterte? Blant de viktigste kjennetegn ved ungdomstiden er jo at man i økende grad ønsker å frigjøre seg fra foreldre og finne både seg selv og sin egen vei. At ganske mange da orienterer seg bort fra voksenstyrte aktiviteter burde ikke komme som noen overraskelse.» [Arve Hjelseth (sosiolog/forsker - NTNU) – artikkel i Dagbladet 26. mai 2016]

2.1.5 Hva svarer barn og unge selv om årsaker (herunder økonomi) til frafall og endret deltagelse?

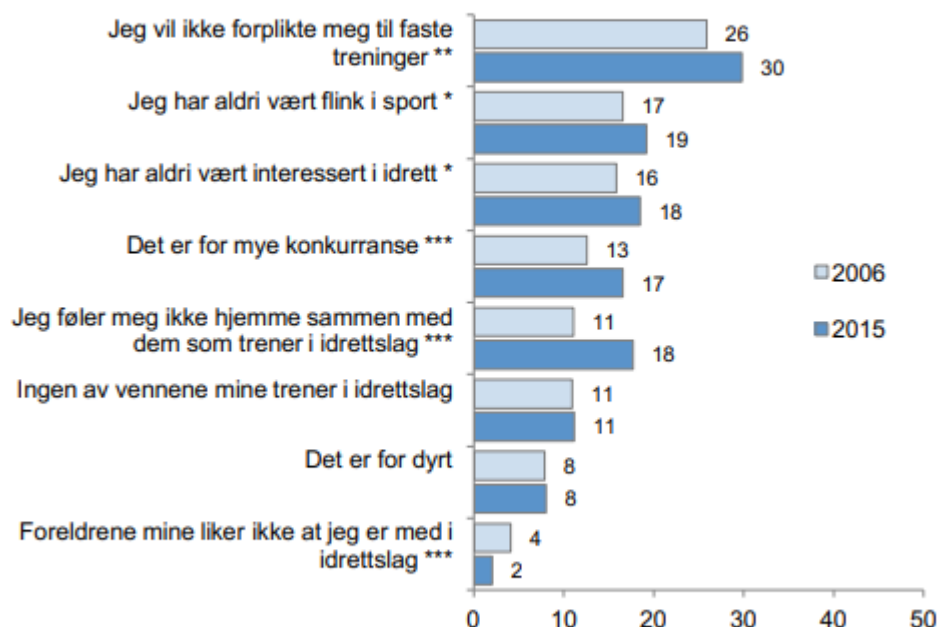
Det finnes flere rapporter og undersøkelser som ser på konkrete årsaker til frafall. Rapportene omhandler både idrett og fritidsaktiviteter generelt.

«**Ødegård, Bakken og Strandbu, 2016**» omtaler både frafall og manglende deltagelse i idrettslag i rapporten «Idrettsdeltagelse og trening blant ungdom i Oslo».

Basert på de omfattende «Ung i Oslo»-undersøkelsene ser de på hvilke begrunnelser ungdom som ikke har deltatt i idrettslag gir for å ikke delta i idrettslag. I figuren nedenfor vises begrunnelser som er vurdert som «svært viktig» av denne gruppen ungdommer i henholdsvis 2006 og 2015. Alternativet «Jeg vil ikke forplikte meg til faste treninger» scorer høyest for begge årstall (26 % og 30 %). Vi ser at alternativet som omhandler økonomi («Det er for dyrt») scorer stabilt lavt (8 prosent) for begge årstall.

Beskrive problemet

Figur 31. Prosentandel i alderen 14-17 år som oppgir følgende grunner som «svært viktig» til ikke å trene i idrettslag (blant de som ikke trener i idrettslag). 2006 og 2015.

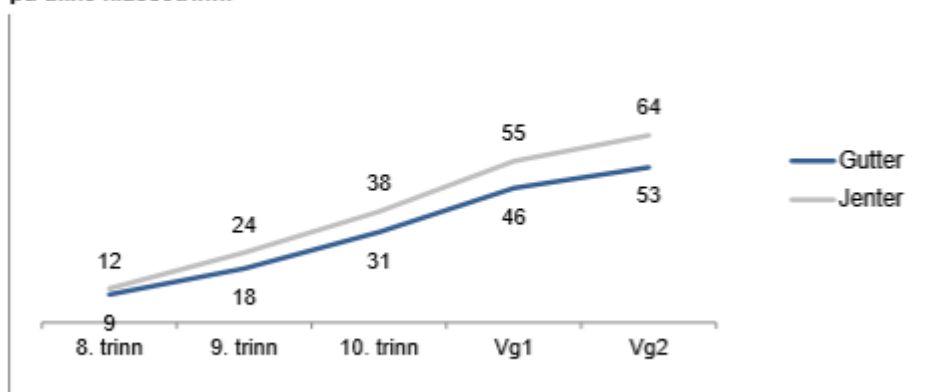


Note: Signifikanstest av forskjellen mellom 2006 og 2015: *** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$.

Kilde: Ung i Oslo 2006 og 2015.

NOVA - «Idrettens posisjon i ungdomstida» ser blant annet på to tabeller som viser når frafallet skjer i idretten. Den første tabellen viser når gutter og jenter slutter i ungdomsidretten og den andre viser hvor stor andel som har sluttet utfra sosioøkonomisk bakgrunn.

Figur 5-2 Andel gutter og jenter som har sluttet i ungdomsidretten. Prosent av elever på ulike klassetrinn.



(Kilde:

Idrettens posisjon i ungdomstida - NOVA – 2019)

Vi ser at det er stadig flere som faller av desto eldre de blir og at mesteparten av frafallet skjer i overgangen mellom ungdomsskole og videregående for begge kjønn. Alder er i seg selv en årsak til frafall i idretten.

Tabell 5-1 Andel gutter og jenter i alderen 13–18 år som har sluttet i ungdoms-idretten etter sosioøkonomisk status (SØS). Prosent.

	Gutter	Jenter	Totalt	N=
Lavest SØS	36	47	41	16 574
Lav SØS	33	42	37	20 054
Middels SØS	29	37	33	21 684
Høy SØS	28	33	31	24 795
Høyest SØS	23	28	26	26 111
Totalt	29	36	33	109 218

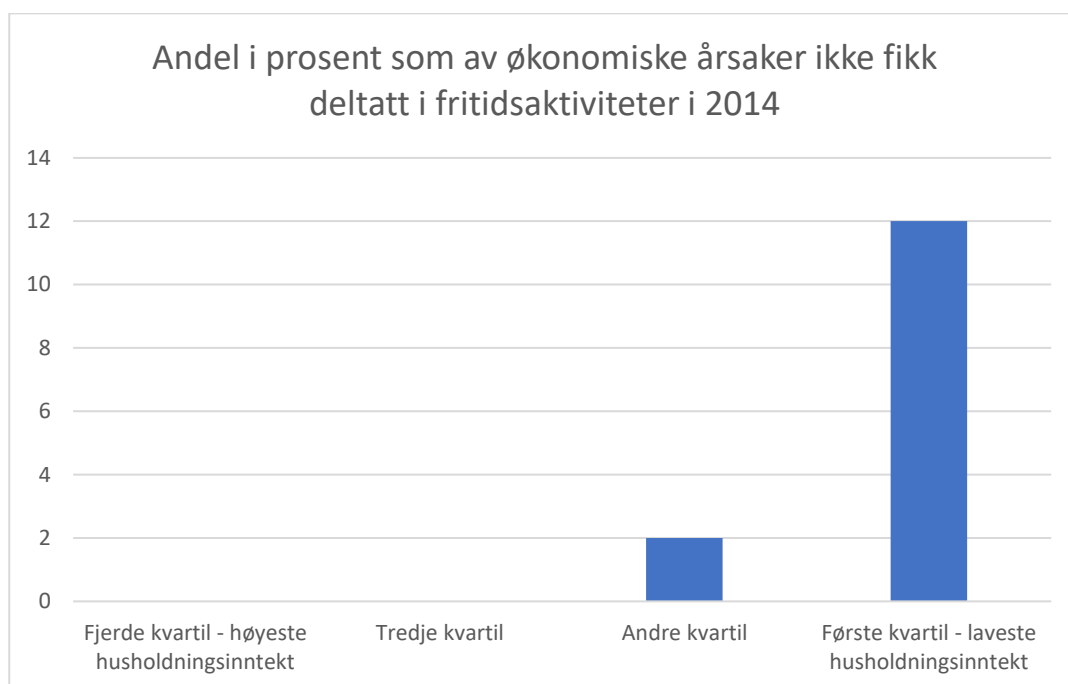
(Kilde: Idrettens posisjon i ungdomstida - NOVA – 2019)

Tabellen over viser, med en gjennomsnittsbetraktning for hele gruppen 13-18 åringer, hvordan frafallet varierer mellom gutter og jenter med ulik sosioøkonomisk status. Hovedkonklusjonen er at sosioøkonomisk bakgrunn fremstår som en viktigere årsak til frafall enn kjønn. Jenter med lavest sosioøkonomisk status slutter mest (47 prosent) og gutter med høy sosioøkonomisk status (23 prosent) slutter minst. Lav sosioøkonomisk status er en årsak til frafall i idretten.

I Barstad og Sandvik (2015) skriver forfatterne at «de færreste barnefamilier opplever økonomiske hindringer for barnas sosiale deltakelse. To prosent av alle barnefamilier med barn i alderen 1-15 år oppgir at de ikke har råd til å la barna delta i regelmessige fritidsaktiviteter som idrett, korps eller band, barne- og ungdomsorganisasjoner, speideren eller liknende.»

Til spørsmålet om noen barnefamilier møter økonomiske barrierer for barns sosiale deltagelse, skriver de at «blant barnefamilier som tilhører tredje og fjerde inntektskvartil er det knapt noen barnefamilier som har rapportert at de møter økonomiske hindringer for sosial deltagelse. Blant barnefamilier som tilhører laveste inntektskvartil gjelder dette fem til ti prosent.»

Figuren under fremstiller tallene fra Barstad og Sandvik (2015) slik at man kun ser på deltagelse i fritidsaktiviteter opp mot familiens husholdningsinntekt, delt opp i fire kvartiler.



Deres studie finner at barns sosiale relasjoner henger sammen med familiens sosioøkonomiske bakgrunn, men viser også at selv ikke barn i familier med relativt lav inntekt («andre kvartil») deltar noe særlig mindre enn barn i familier med høy eller forholdsvis høy inntekt. Det er i den laveste kvartilen forskjellene særlig slår ut og hvor deltagelsen skiller seg mest ut fra resten av befolkningen.

Møreforskning⁵ (2014) gjorde en undersøkelse på 500 elever på 5. og 10. trinn i Kristiansund og fant som i de andre studiene at «dårlig råd» kommer langt ned på listen over årsaker til at barn og unge reduserer sin deltagelse, men at i dette – i deres utvalg - varierte med om barna hadde norske foreldre eller foreldre med innvandrerbakgrunn.

⁵ http://www.moreforsk.no/download.aspx?object_id=CEE381ECDD96463EB189253F7C22399C

Beskrive problemet

	Barn og unge med innvandrereforeldre	Barn og unge med en utenlandsk forelder	Barn og unge med to norske foreldre
	N=15	N=14	N=109
	%	%	%
Jeg har ikke tid	50	33	34
Jeg bruker det meste av fritiden min på skolearbeid	50	7	20
Jeg har andre interesser	47	57	55
Jeg vil ikke ha faste tider med fritidstilbud	33	7	31
Jeg skulle gjerne vært med, men kommer aldri i gang	29	21	22
Jeg er ikke flink til det som finnes av fritidstilbud	20	29	14
Jeg har ikke funnet en fritidstilbud som passer for meg	20	27	38
Ingen av vennene mine er med	20	7	17
Føler meg ikke hjemme sammen med de andre	13	7	15
Det er for mye konkurranse	13	7	14
Foreldrene mine har ikke råd til at jeg kan delta	13	7	3
Foreldrene mine vil ikke at jeg skal bruke tid til fritidstilbud	13	0	0
Foreldrene mine liker ikke at jeg er med i fritidstilbud	7	7	1

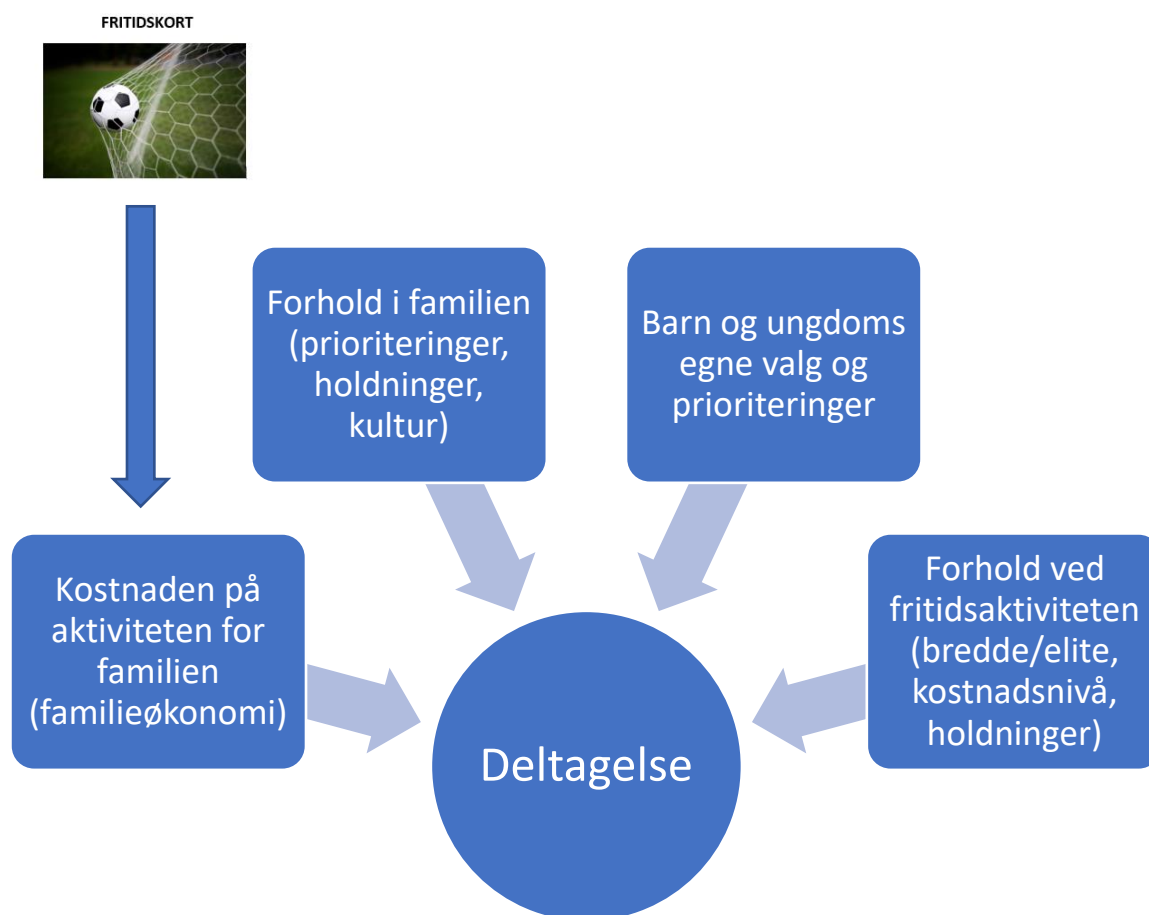
* Spørsmålet lød: "Dersom du ikke er med i noen fritidstilbud, hva er grunnen til det?".

2.1.6 Hvilken rolle spiller økonomi for barn og unges deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter?

Fritidskortet og andre økonomisk støttende tiltak bygger på en forutsetning om at økonomi er et sentralt moment i spørsmålet om alle barn og unges deltagelse i aktiviteter. Fritidskortet vil i praksis virke som en prisreduksjon på aktiviteter for alle barn og unge, uavhengig av inntekt.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan deltagelse påvirkes av ulike forhold (basert på faktadelen i dokumentet) og hvordan innføring av et fritidskort vil kunne påvirke sammenhengene. Tilbudet av aktiviteter i området vil også påvirke deltagelse.

Beskrive problemet



Figur: Bufdir (2020)

Tabellene og resultatene fra forskningsrapporter tidligere i dokumentet viser at økonomi ikke kommer høyt når barrierer for ungdoms deltagelse analyseres.

Bakken (2017)⁶ konkluderer følgende om dette temaet:

«Uvillighet til å forplikte seg til faste aktiviteter var derimot langt viktigere årsak [enn økonomi] til å ikke være med i idrett, mens prioritering av skolearbeid og økte prestasjonskrav var de viktigste årsakene for de ungdommene som hadde sluttet i idretten.» og videre at «[r]esultatene fra disse studiene antyder at økonomi ikke er den aller største barrieren som ungdom står overfor når det gjelder å kunne være med i idrett. Vi kan likevel ikke utelukke at mange foreldre som har dårlig råd vil strekke seg langt for at barna deres skal få være med på aktiviteter som er vanlig blant dagens barn og unge å være med på. Det er også påvist at ungdom med innvandringsbakgrunn vektla de økonomiske sidene ved idretten større betydning som grunn for å slutte med eller ikke være med i

⁶ «Sosiale forskjeller i ungdomsidretten – fattigdomsproblem eller sosial gradient» - Anders Bakken i Oppvekstrapporten 2017 – økte forskjeller, gjør det noe? (Bufdir 2017).

Beskrive problemet

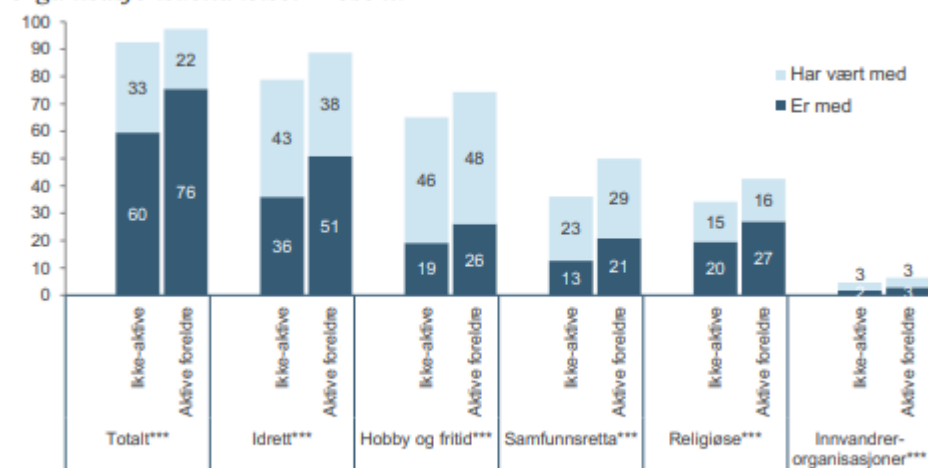
idrett. Dette kan tyde på at økonomi er en større barriere for ungdom med innvandringsbakgrunn enn for mange andre.»

Konklusjonene over omhandler idretten og det finnes også studier⁷, basert på Ung i Oslo-undersøkelsene, som viser at – om man skal sammenligne ulike typer aktiviteter – så er idretten den aktiviteten hvor det i størst grad skjer en skjev rekruttering og hvor sosioøkonomiske ressurser har størst betydning for om unge deltar eller ei.

Forskningen vi har vist til i dokumentet er tydelige på at økonomi er et viktigere forhold for grupper med lav sosioøkonomisk status, og at svak økonomi gjerne hører sammen med andre forhold knyttet til familien og familiens ressurser. Minoritetsungdom har oftere lav sosioøkonomisk status enn majoriteten og rapporten «Idrettsdeltagelse og trening blant ungdom i Oslo - Ødegård, Bakken og Strandbu, 2016» skriver i sammendraget at: «Familiressurser er den viktigste enkeltdriveren for å forstå hvorfor minoritetsungdommer har lavere deltakelse i idrett enn andre. Slike ressurser handler både om foreldrenes utdannelse, familieøkonomi og hva slags fokus familien har på fysisk aktivitet og foreldreinvolvering i barnas idrettsaktivitet.»

Figuren under fra Ødegård og Fladmoe (2017) viser et godt eksempel på det ved å vise den klare sammenhengen mellom foreldrenes organisasjonsdeltagelse opp mot barnas organisasjonsdeltagelse.

Figur 9. Andelen 13-19 åringers organisasjonsdeltagelse etter foreldrenes organisasjonsdeltakelse. Prosent.



Kilde: Ung i Oslo 2015.

NOTE: Vektet etter klassetrinn. N=17132.

Sig. ***=p<0.001, **=p<0.01, *=p<0.05.

I oppsummeringen skriver de at den familieinterne påvirkningen dvs. en del av «familieressursene» eller «forholdene i familien» fremstår som en sterkere effekt enn de rene

⁷https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/publikasjoner/hovedfunn/a4_folder_kunnskapsoversikt_2017_ungdsoms_deltakelse_v5_nett.pdf

Beskrive problemet

økonomiske forholdene for om barna deltar i organisasjoner. Studien ser på barn og unge i Oslo, basert på Ung i Oslo-undersøkelsen fra 2015.

De skriver: «Selv om de økonomiske skillelinjene ikke er helt visket bort, viser studien at primærsosialiseringen i hjemmet har større betydning for de forskjellene vi finner. Med andre ord har det å vokse opp med foreldre som selv er eller har vært organisasjonsaktive, og som diskuterer politikk og samfunnsspørsmål, jevnt over større betydning for unges deltakelse i organisasjoner innen både hobby- og fritid, religion-, samfunnsretta- og innvandrersorganisasjoner enn å vokse opp i et velstående hjem.»

De kommer frem til samme konklusjon når det gjelder deltagelse i politiske organisasjoner og skriver at «videre viser analysene at sosioøkonomiske ressurser i familien har begrenset betydning for om ungdom på videregående skole deltar i politiske aktiviteter eller ikke» og at «det som i størst grad påvirker om unge er politisk aktive eller ei er primærsosialisering i familien. Å vokse opp med organisasjonsaktive foreldre, og det å snakke med sine foreldre om samfunnsaktuelle temaer, øker sannsynligheten for å være politisk aktiv»

Ødegård, Bakken og Strandbu, 2016 skriver også at unge som vokser opp med en såkalt «idrettskultur», forstått som at respondentene blir spurt om hvorvidt deres mor eller far har vært lagleder for deg eller dine søsken i oppveksten, har større sannsynlighet for være aktive. Vi ser ikke bort fra at tilsvarende sammenhenger gjelder også for andre typer fritidsaktiviteter, men denne studien omhandlet kun idretten.

Oslo Economics er inne på samme konklusjon om økonomiens rolle når det gjelder barns deltagelse i sammendraget i rapporten om kostnader i barneidretten. De skriver at «[d]et er et uttalt mål for myndighetene og idretten at idretten skal inkludere bredt, og at økonomi ikke skal være en barriere for barn og unges deltagelse. Forskning viser at det likevel er barn som av økonomiske grunner ikke har mulighet til å delta i fritidsaktiviteter. I Barstad og Sandvik (2015) er dette estimert til å gjelde 2 prosent av barna i Norge. Det er stor forskjell på inntektsnivået mellom husholdningene i Norge, der særlig enslige med barn har lav medianinntekt. Barnefattigdom trekkes gjerne frem som et problem som først og fremst gjør seg gjeldende i storbyområdene. Økonomi som barriere er antagelig derfor mest relevant i de store byene i Norge, blant familiene med lavest disponibel inntekt.»

Enkelte rapporter viser imidlertid til resultater som indikerer at økonomi/ prisen på aktiviteten spiller en avgjørende rolle. Tall fra Frivillighetsbarometeret viser at 27 prosent av barnefamiliene i Norge sier at de selv, eller noen i familien, har latt være å delta på en fritidsaktivitet på grunn av høy kostnad. (Frivillighet Norge, 2019).

Vår oppsummering er imidlertid at man ikke har belegg, basert på gjeldende forskning, til å slå fast at økonomi i seg selv er en avgjørende barriere for deltagelse for norske barn og unge, og i hvert fall ikke om man ser på hele gruppen («alle barn mellom 6 og 18 år») samlet sett.

Økonomi er en faktor som spiller inn sammen med andre barrierer⁸ og oppfattes som (relativt sett) viktigere inn i vurderinger om deltagelse av de med dårlig råd enn for resten av befolkningen. Barstad og Sandviks studier antyder at økonomi, ikke bare er viktigere enn andre årsaker, men helt avgjørende for deltagelsen til om lag to prosent av barna i Norge.

2.1.7 Kostnadsnivået på aktiviteter for barn og unge

Oslo Economics har nylig laget rapporten «Økonomi som barriere – kostnader og kostnadsdrivere i barne- og ungdomsidretten»⁹.

De skriver at samlet for alle idrettene er kostnadene per sesong ved deltagelse henholdsvis om lag 3 600 kroner for 9-åringene og om lag 9 600 kroner for 15-åringene (gjennomsnitt). I halvparten av idrettslagene er kostnadene ved deltagelse for 9-åringene 2 650 kroner eller lavere (median). Tilsvarende tall for 15-åringene er 6 275 kroner. Det er med andre ord gjennomgående høyere kostnader for 15-åringene enn for 9-åringene. Disse kostnadene gir uttrykk for kostnadene ved idrettstilbudet, uavhengig av hvor mange som benytter det.

Kostnadene ved deltagelse varierer mellom idrettene. Det er særlig alpint og ishockey som skiller seg ut som idrettene med høyest kostnader. Kostnadene i de øvrige idrettene er jevnt over ganske like innenfor hver av årsklassene. Det er også idrettene med de høyeste kostnadene som har størst variasjon mellom idrettslagene. Også i idretter med høye kostnader finnes det idrettslag hvor kostnadene er mer på linje med idrettene som har lavere kostnader.

Kostnadene ved deltagelse synes gjennomgående å være noe høyere i idrettslag som tilhører by- eller bynære kommuner. Rapporten baserer seg på tall fra idrettslag og i liten grad fra foreldrene – som i utgangspunktet er de som kjenner kostnadene ved barnas aktiviteter best - i utvalget, pga. for lav svarprosent blant foreldrene¹⁰. Foreldre så ut til å vurdere kostnadene som noe høyere enn det idrettslagene gjorde.

2.2 Fritidskortordninger og andre lignende ordninger

2.2.1 Ordninger som ligner «Fritidskortet» i Norge

Det eksisterer i dag en rekke ordninger i norske kommuner, bydeler og fylker som har enkelte trekk som kan minne om «Fritidskortet» som vi analyserer i dette dokumentet. Det er imidlertid stor variasjon i ordningene og det er for eksempel lite utbredt at regelmessig, organisert aktivitet – et krav til aktiviteter som skal kunne benyttes gjennom «Fritidskortet» - er inkludert.

⁸ Økonomi også kan spille en indirekte rolle inn i disse barrierene

⁹ <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Økonomi-som-barriere-kostnader-og-kostnadsdrivere-i-barne-og-ungdomsidretten.pdf>

¹⁰ <https://www.aftenposten.no/sport/i/4q8rBV/idrettens-nye-kostnadsrapport-faar-kritikk-flere-mener-den-er-saa-godt-som-ubrukelig>

Beskrive problemet

Det kan derfor være hensiktsmessig å omtale disse ordningene som «aktivitetskortordninger» fremfor «fritidskortordninger», både fordi mange av kortene er ulike «Fritidskortet» og fordi ordbruken kan føre til misforståelser og sammenblanding med det kommende «Fritidskortet».

Det er også viktig å få frem at aktivitetskortordningene som eksisterer i dag i all hovedsak er målrettede ordninger og ikke universelle ordninger for alle barn og unge, slik innretningen av «Fritidskortet» er tenkt gjennomført. Blant dagens aktivitetskort er 52 av 59 ordninger¹¹ kun for utvalgte grupper av barn og unge med særlige sosiale eller økonomiske behov («målrettet ordning»).

Omtalen av eksisterende aktivitetskortordninger og andre ordninger som omtales senere i dette kapitlet er sentrale fordi de beskriver ordningene i det såkalte «nullalternativet» i analysen. Nullalternativet er det alternative tiltak vurderes opp mot og det er virkninger utover det vi oppnår i nullalternativet som skal vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse.

Kort oppsummering av ordningene¹²:

- 20 prosent av kommunene har en slik ordning
- Nesten 90 % av ordningene (52 av 59 ordninger) retter seg kun mot utvalgte grupper av barn og unge med særlige sosiale eller økonomiske behov (ingen universell ordning)
- Sporadisk støtte til kulturaktiviteter er den klart mest utbredte støtteformen
- Aktivitetskortordningen er gjerne et samarbeidsprosjekt i kommunen
- Den vanligste innretningen er at kommunen administrer ordningen og finner aktiviteter som kan inngå i kortet, men at NAV deler ut kort og har kontakt med brukerne (gjerne barn i familier som mottar sosialhjelp)

2.3 Andre ordninger med relevante formål

Vi vil nedenfor omtale en del av de andre tiltakene som allerede eksisterer for å redusere samfunnsproblemet knyttet til deltagelse på både statlig og kommunalt nivå og i frivilligheten. Disse tiltakene eksisterer allerede i dag og vil også eksistere ved innføringen av et eventuelt «Fritidskort» og fungere i kombinasjon med et «Fritidskort». Tiltakene er også en del av det såkalte «nullalternativet» som beskriver dagens situasjon på området uten nye tiltak.

2.3.1 Kommunale ordninger for å påvirke deltagelsen til barn i lavinntektsfamilier

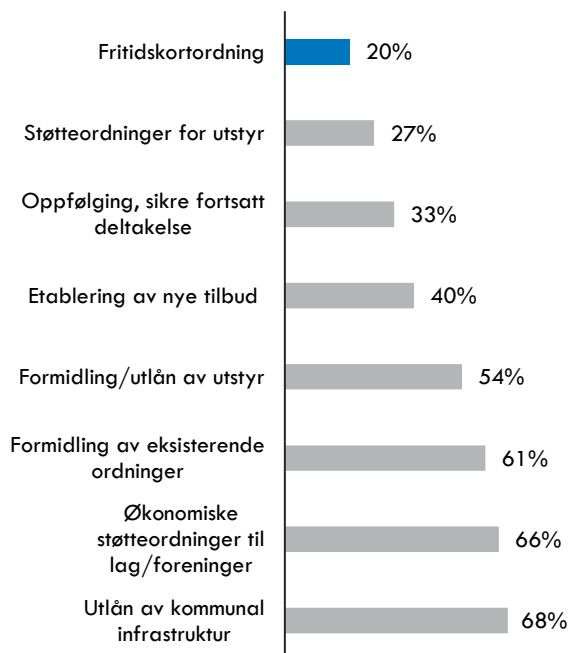
Det eksisterer en rekke ulike tiltak i kommunene for å støtte og påvirke deltagelsen for barn i lavinntektsfamilier. Figuren under er utarbeidet av Oslo Economics og viser hvor stor andel av

¹¹ Oslo Economics, kartlegging av fritidskortordninger

¹² Oslo Economics (2019), på oppdrag fra Kulturdepartementet

Beskrive problemet

kommunene (i utvalget) som har ulike typer tiltak/ordninger for barn i lavinntektsfamilier, herunder det Oslo Economics kaller «fritidskortordninger» dvs. aktivitetskortordninger.



2.3.2 Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge¹³

Målet med tilskuddsordningen er å motvirke og/eller dempe konsekvensene av fattigdom blant barn og ungdom. Tilskuddsordningen skal være et virkemiddel for å bedre mulighetene for at flere barn og ungdom skal få delta på viktige sosiale arenaer, som ferie- og fritidsaktiviteter, uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon.

Målgruppen i tilskuddsordningen er barn og ungdom som er berørt av fattigdomsproblemer. Sammen med de berørte inngår deres familier i målgruppen når tiltaket retter seg mot kultur, fritids- og ferieaktiviteter. Tiltak som mottar støtte fra tilskuddsordningen er ofte åpne for alle, ikke kun for barn i målgruppen. Dette for at tiltaket skal virke inkluderende og unngå en stigmatiserende effekt. I 2020 ble det innvilget tilskudd til 718 tiltak.

Gjennom tilskuddsordningen gis det tilskudd til et bredt spekter av lavterskeltilbud; sommerleir, ferietilbud ved en fritidsklubb eller idrettsorganisasjon, friluftaktiviteter, kulturaktiviteter som musikk, dans og film, leksehjelp, opplevelseskort/kulturkort, jobbtiltak, utstyrssentraler m.m.

Utstyrssentraler finnes i en rekke kommuner. Rambøll sin undersøkelse fra 2019 viser at det er 373 utstyrssentraler som er aktive eller i oppstartsfasen. (Rambøll 2019: Kartlegging av utstyrssentraler i kommuner.) Utstyrssentraler er universelle tilbud til barn og unge som trenger utstyr til å drive

¹³ Tidligere nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.

Beskrive problemet

med sosiale aktiviteter. Utstyrssentraler kan bidra til å dempe konsekvensene av å vokse opp i en familie med lav inntekt ved at barn og ungdom kan låne utstyr gratis. Sentralene organiseres på ulike måter og driftes av både kommuner, lag og foreninger. I 2020 ble det innvilget tilskudd til 121 slike sentraler gjennom ordningen.

En evaluering av tilskuddsordningen (Fløtten og Skog Hansen 2018) viser at kommunene gjennom å motta tilskuddet er mer oppmerksomme på barnefattigdomsutfordringene enn tidligere, at de har et mer planmessig arbeid, at de oftere samarbeider med frivillige organisasjoner og at barnefattigdom oftere står på den politiske dagsordenen

Tilskuddsordningen administreres av Bufdir og har om lag 360 mill. kroner til fordeling i 2020. Offentlige instanser, private aktører og frivillige organisasjoner kan søke om midler.

Man kan søke om tilskudd til tiltak som innebærer at:

- barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer og deres familier kan delta i kultur- og fritidsaktiviteter
- barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer og deres familier kan delta i ferieaktiviteter
- barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer kan delta på alternative mestringsarenaer

Bufdir kan i saksbehandlingen vektlegge følgende:

- omfang av fattigdom i barnefamilier i kommunen eller bydelen
- integrering av barn og ungdom med innvandrerbakgrunn i lavinntektsfamilier
- samarbeid mellom frivillig sektor og forebyggende tjenester
- tiltak som retter seg mot barn og ungdom som vokser opp med foreldre med rusproblemer/psykiske vansker/utfordringer knyttet til vold
- geografisk spredning mellom kommuner og fylker ved fordeling av midlene
- den totale størrelsen på tilskudd til kommunen gjennom ordningen

2.3.3 Andre ordninger

Vi beskriver her et utvalg ordninger som er relevante for målet om økt deltakelse blant barn og unge. Oversikten er ikke uttømmende.

Barnetrygden er den største universelle ordningen som påvirker barnefamiliers økonomi. I Barnetrygdlovens formålsparagraf heter det at «barnetrygden skal bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn». Foreldre som har barn under 18 år boende fast hos seg, har rett til barnetrygd. Barnetrygd gis med de beløp som fastsettes av Stortinget. Fra 1 mars 2019 er ordinær barnetrygd kr. 1 054 pr. måned dvs. 12 648 kr pr. år. Fritidsaktiviteter til barn kan være en utgift knyttet til forsørgelse av barn, jf. formålet med barnetrygden.

Beskrive problemet

NAV tilbyr støtte til nødvendig livsopphold (utenom bokostnader) for mottakere av økonomisk sosialhjelp. Dette kan etter vurdering inkludere kostnader til deltagelse i fritidsaktiviteter.

NAV.no har følgende statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad pr. mnd¹⁴:

	2020	2019
Enslige	kr 6 250	(kr 6 150)
Ektepar/samboere	kr 10 450	(kr 10 250)
Person i bofellesskap	kr 5 250	(kr 5 150)
Barn 0-5 år	kr 2 450	(kr 2 400)
Barn 6-10 år	kr 3 150	(kr 3 100)
Barn 11-17 år	kr 4 100	(kr 4 000)

«De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer, og tar videre hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert ved fastsettelse av de veiledende retningslinjene, da dette er utgifter som varierer mye.»

Oslo Economics omtaler dette i rapporten om kostnader i barne og ungdomsidretten og skriver at «En årlig kostnad for å drive idrett på 2 850 kroner for 9-åringen utgjør således 7,5 prosent av den samlede kostnaden for livsopphold, mens 5 800 kroner for 15-åringen utgjør 11,8 prosent av den samlede kostnaden for livsopphold.»

Tallene viser at kostnadene ved deltagelse i fritidsaktiviteter utgjør en ikke-ubetydelig del av den samlede inntekten til husholdninger som mottar sosialstøtte og det er naturlig å anta at for eksempel mat og klær vil prioriteres før man kommer til fritidsaktiviteter. Oslo Economics opplyser at det ikke finnes statistikk som viser hvordan disse husholdningene faktisk prioriterer.

Idrettslagene er en sentral del av alle fritidsaktiviteter. Oslo Economics har sett på idrettslagenes ordninger for å redusere økonomiske barrierer.

¹⁴ https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad_kap

Beskrive problemet



Kilde: Spørreundersøkelse idrettslag, analyser Oslo Economics.

Vi ser at idrettslagene i stort omfang har ordninger hvor man gjør en vurdering av deltagerens betalingsevne og deretter tilbyr medlemmene med størst behov ingen eller redusert treningsavgift, i tillegg til å ha ordninger som kommer alle medlemmene til gode (byttedager, søskenmoderasjon og makspris).

Kontingentkasser

Kontingentkasser er et tiltak som benyttes flere steder i landet og skal redusere den økonomiske barrieren for deltagelse. Kontingentkasser kan finansieres gjennom foreningens/klubbens egne midler eller gjennom andre (kommune, NAV, private) kilder. Omfanget er forholdsvis stort i idrettslagene, jf. tabellen over.

I Telemark er for eksempel 10 kommuner, herunder større kommuner som Skien og Porsgrunn, i gang med sine kontingentkasser etter at idrettskretsen mottok midler fra Gjensidigestiftelsen i desember 2018.

Skien beskriver ordningen slik på sine nettsider¹⁵:

Målgruppa for kontingentkassa er barn og unge i alderen 6 år til de er ferdige med videregående skole, som er berørt av fattigdomsproblematikk og har bostedsadresse i Skien.

Støtten skal dekke kontingent eller utstyr som er nødvendig for å delta i organisert fritidsaktivitet. Vi gir inntil 3 000 kroner pr. person i året. Tilskuddet gis for ett år av gangen og er å regne som en

¹⁵ <https://www.skien.kommune.no/tilskudd#heading-h2-14>

Beskrive problemet

engangsstøtte. I særskilte tilfeller kan det gis ytterligere støtte til f.eks. deltagelse i lagturneringer, cuper og leirer.

Det er kun voksne rundt barnet/ungdommen som kan søke. Dette er for eksempel helsesøstre, lærere, miljøarbeidere, lagledere, trenere med flere. Barnet eller familien kan ikke søke selv.

Søkeren har ansvar for å følge opp at barnet/ungdommen deltar i aktiviteten. Dette innebærer å sørge for at barnet husker på/kommer seg til aktiviteten i starten, ikke at den voksne må følge på alle aktivitetene hver gang. Det er søkeren som vurderer om familien er i en slik situasjon at utgiftene ikke kan dekkes av familien.

Tilskuddsordning for inkludering i idrettslag (KUD):

Formålet er å inkludere nye grupper i lagenes ordinære aktivitetstilbud ved å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer som kan være til hinder for å delta i organisert idrettsaktivitet. I 2020 er det satt av 20 mill. kroner til ordningen. Oslo, Fredrikstad, Sarpsborg, Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Tromsø, Kristiansand, Haugesund, Bodø, Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord, Sandnes og Akershus idrettskrets i ordningen.

Tilskuddsordning for inkludering i kulturlivet (KUD):

Formålet med ordningen er å bidra til at barn og unge som i liten grad deltar i fritidsaktiviteter får mulighet til å delta jevnlig i organiserte aktiviteter i det frivillige kulturlivet sammen med jevnaldrende. I 2020 er det satt av 5. mill. kroner til ordningen.

Herreløys arv (LNU Aktivitetsstøtte) (KUD)

Formålet med støtteordningen er å styrke og stimulere barn og unges deltakelse i frivillige organisasjoner, øke deltakelsen for barn og unge med nedsatt funksjonsevne, og stimulere til utvikling av nye aktiviteter for barn og unge i organisasjonene.

Lokal aktivitetsmidler (LAM) (KUD):

Norges idrettsforbund (NIF) mottar årlig «Lokale aktivitetsmidler» (LAM) fra Kulturdepartementet (KUD). Disse midlene går i sin helhet til idrettslag. Det er idrettsrådene i hver kommune som fordeler midlene. Midlene skal benyttes til idrettslagenes arbeid for barn og/eller ungdom 6-19 år. Likestilling i vid forstand, herunder hensynet til utøvere med spesielle behov (bl.a. utøvere med nedsatt funksjonsevne), samt inkludering av barn og ungdom som i liten grad deltar i organisert idrett, skal ivaretas ved fordelingen.

Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – åpne møteplasser

Tilskuddsordningen gir frivillige organisasjoner, kommunale tjenester og private aktører i utvalgte bykommuner muligheten til å etablere og videreutvikle sosiale arenaer hvor barn og ungdom fra alle sosiale lag kan møtes og delta på like vilkår. Møteplassene legger til rette for inkludering og deltakelse for barn og ungdom som faller utenfor og ikke benytter seg av andre fritidsaktiviteter. Møteplassene er lavterskeltilbud der det ikke stilles krav om kunnskap, politisk ståsted eller religiøs bakgrunn for å delta. Større tilgang til åpne møteplasser i nærmiljøet kan bidra til å bedre oppvekst- og levekår for barn og unge. Bevilgningen i 2020 er på 43 millioner kroner.

Generelt om forvaltning av ordninger rettet mot barn og unge

Ordningene på oppvekstfeltet som eksisterer i kommuner i dag innebærer i de fleste tilfeller lagring og håndtering av personopplysninger. Det finnes ingen nasjonal infrastruktur som ivaretar håndteringen av personopplysningene i kommunens ulike systemer. Kommunene må selv rigge systemer som ivaretar dette, noe som er relativt komplisert å håndtere. Det tyder på at risikoen for å ivareta rettsikkerhet på personvernfeltet og informasjonssikkerhet i en del kommuner kan være høy.

2.4 Oppsummering av utfordringsbildet

Vi har i kapittel 2 sett at arbeidet med å sikre barn deltagelse i aktiviteter har lang historikk og som blant annet begrunnes i gevinstene ved bedre fysisk og psykisk helse av å delta i aktivitet sammen med andre barn.

Vi har også sett at veldig mange barn og unge i Norge deltar i aktiviteter, men at deltagelsen for alle grupper blir lavere utover i ungdomsårene og at deltagelse har en sosioøkonomisk gradient.

Videre har vi sett at selv om økonomisk status spiller inn som en faktor for grad av deltagelse, så viser ikke forskningen at økonomi, som i «tilgang på penger», alene er den viktigste faktoren.

Forskningen peker heller på hvordan lav sosioøkonomisk status innebærer en opphopning av mange forhold (tilgang på penger, bosted, transportmuligheter, kunnskap om fritidstilbud, foreldres deltagelse i idrett, annen kulturbakgrunn som ikke vurderer idrett og enkelte typer aktiviteter like høyt, arbeidstid osv.). Det finnes studier¹⁶ som viser at innvandrere prioriterer andre typer aktiviteter høyt, for eksempel deltagelse i religiøse møter eller religiøst frivillig arbeid og dette kan også påvirke deltagelse i idrett og andre typer fritidsaktiviteter. Ødegård og Fladmoe (2017)¹⁷ påpeker imidlertid at det er få omfangsstudier som har sett spesifikt på minoritetsungdoms frivillige organisasjonsdeltakelse.

Vi har sett at «aktiviteten er for dyr» scorer jevnt over lavt som viktigste forklaringsfaktor når ungdom skal oppgi hvorfor man sluttet eller aldri begynte med en aktivitet. Manglende ønske om å forplikte seg til faste aktiviteter var derimot langt viktigere årsak til å ikke være med i idrett, mens prioritering av skolearbeid og økte prestasjonskrav var de viktigste årsakene for de ungdommene som hadde sluttet i idretten. Det kan være en intern sammenheng mellom disse forklaringsfaktorene.

Den store forskjellen i både deltagelse og frafall mellom jenter og gutter med (samme) laveste sosioøkonomiske status understøtter også at det er flere forhold enn prisen på aktivitetene som bestemmer graden av deltagelse.

Vi har lært at de fleste kommuner og mange organisasjoner har ordninger (økonomisk støtte, hjelp, utleieordninger for utstyr, kontingentkasser osv.) til lavinntektsfamilier. I tillegg finnes det

¹⁶ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/er-religiose-innvandrere-mindre-integrert>

¹⁷ https://www.regjeringen.no/contentassets/e80cc980f8564abe9eed9ac3644faf0a/vr_2017_2_v6_nettpdf

Beskrive problemet

flere statlige ordninger for å hjelpe barn og unge i denne målgruppen. Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge¹⁸ gir for eksempel støtte til samme målgruppe for 310 mill. kroner årlig. Kommuner og andre kan søke om midler.

Til sist har vi sett at prisnivået på enkelte idretter er høyt, noe som isolert sett gjør terskelen for å delta i disse idrettene øker, men at det er stor variasjon mellom idretter, internt i idretter grunnet for eksempel klubber, foreldre og barns ambisjonsnivå, og hvor i landet man bor. Utfordringen knyttet til prisnivå på aktiviteter henger sammen med familiens inntekt og enslige forsørgere omtales som en gruppe med potensielle utfordringer.

Gjennomgangen viser at det finnes mange ulike ordninger, av ulik art, på ulike steder. Det er imidlertid store variasjoner mellom landsdeler, mellom kommuner, og mellom organisasjoner og idrettslag innad i en kommune. Statlige støtteordninger kan ha nasjonalt nedslagsfelt, men avhenger likevel av at kommunen du bor i, eller idrettslaget du tilhører/ønsker å tilhøre, søker om midler til slike tiltak, og jobber godt med rekruttering, inkludering og å forhindre frafall.

Det finnes ikke en nasjonal ordning som tilbyr/sikrer alle barn støtte til deltakelse. Støtteordningene som finnes i dag, har heller ikke den store valgfriheten som et fritidskort vil føre med seg.

Vår vurdering av utfordringsbildet er at nåsituasjonen fremstår som stabil, jf. at det finnes en rekke tiltak på området og at deltagelsen i fritidsaktiviteter varierer lite over tid, men at nåsituasjonen inneholder en del utfordringer som fortsatt gjør at flere barn og unge ikke opplever å ha mulighet til å delta. Vi vurderer en videreføring av dagens situasjon til å medføre at samfunnsproblemet (se neste avsnitt) ikke reduseres av seg selv.

2.5 Avgrensning av samfunnsproblemet

Hva er samfunnsproblemet? Enkelt forklart oppfattes det som et samfunnsproblem når dagens situasjon eller utvikling er en annen enn den som er ønsket¹⁹.

Å delta på fritidsaktiviteter fremmer gode oppvekstvilkår for den enkelte. Deltakelse på fritidsarenaen fremmer samtidig tillit, samhold og sosial kapital som danner grunnlaget for et velfungerende demokrati på samfunnsnivå. Det er et samfunnsproblem dersom ulike barrierer gjør at ikke alle barn og unge har de samme mulighetene på ulike områder i samfunnet. Det kan også være et samfunnsproblem dersom barn og unge ikke deltar tilnærmet like mye i organiserte fritidsaktiviteter, som er vurdert som en av de viktigste oppvekstarenaene. Det er et demokratisk problem dersom ikke alle har lik mulighet til å delta på viktige arenaer i oppveksten.

¹⁸ FAFO har evaluert ordningen (Fløtten og Skog Hansen 2018) og finner at den virker rimelig godt og er effektivt administrert, men at man kunne inkludert flere ordninger og at man kunne vurdert å gi mer til kommuner med størst behov.

¹⁹ DFØ – veileder i samfunnsøkonomiske analyser, s. 37.

Beskrive problemet

Forskning viser at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved en god oppvekst kan være store.

Et tiltak som for eksempel «Fritidskortet» har ikke som formål – eller kan ikke forventes - å påvirke underliggende forhold som ulik sosioøkonomisk status og inntektsulikhet i befolkningen. Dette er store politiske problemstillinger som kan omhandle alt fra økonomi (lønns- og arbeidsvilkår), utdanning, bosetting, innvandring, kultur osv. og som det ikke er naturlig å omtale nærmere her.

Fritidskortet og andre alternative tiltak har som målsetting å redusere deler av samfunnsproblemet.

Dersom man får redusert samfunnsproblemet vil vi oppleve en situasjon hvor fritidsfeltet er åpent og tilgjengelig for alle barn og unge og at det er et større mangfold representert på fritidsarenaen. Bred inkludering på fritidsarenaen styrker det enkelte barn, men også samfunnet som helhet fordi det er med på å styrke tillit og samholdet i samfunnet. Dette gjelder både ved å inkludere barn/ungdom i meningsfylte, kompetansehevende fellesskap her og nå, men også ved å forebygge senere utenforskap knyttet til utdanning og jobb.

«Ikke alle barn og unge deltar i fritidsaktiviteter. Barn og ungdom som lever i familier med lav inntekt deltar i mindre grad i organiserte aktiviteter enn andre (Bufdir, 2019). Ett av tre barn fra familier med vedvarende lav inntekt deltar ikke i fritidsaktiviteter, mens åtte av ti barn på landsbasis deltar. I Norge er det i dag over 100 000 barn som vokser opp i familier med vedvarende lav inntekt (Bufdir, 2019).»

Er dagens nivå på deltagelse et problem?

Deltakelse i fritidsaktiviteter bidrar til å styrke barns oppvekstvilkår. På tross av at vi i Norge har høy deltakelse på nasjonalt nivå (åtte av ti barn deltar), finnes det systematiske forskjeller i barns deltakelse. Det er en klar sosial forskjell i deltakelse - barn fra familier med lav sosioøkonomisk status deltar jevnt over mindre enn andre barn. Det finnes også andre grupper som deltar mindre enn andre, blant disse er barn og unge med nedsatt funksjonsevne og jenter med minoritetsbakgrunn.. Disse systematiske forskjellene i deltakelse tyder på at det finnes noen strukturelle barrierer for deltakelse i fritidsaktiviteter.

En korrekt avgrensning av samfunnsproblemet bør etter vårt syn hensynta at «barrierer» er et mer dekkende begrep enn «økonomi». I en vurdering av universelle tiltak opp mot målrettede tiltak er det også relevant å se på hvor mange barn som opplever å ikke kunne delta. Man bør se hen til variasjonene og den sosioøkonomiske gradienten når man vurderer hvilke tiltak som skal igangsettes for å sikre barn tilgang til og deltagelse i den viktige oppvekstarenaen, organiserte fritidsaktiviteter.

Beskrive problemet

En definisjon av samfunnsproblemet bør også se utover den ulempen manglende deltakelse utgjør for det enkelte barn, men også omfatte et bredere samfunnsmessig aspekt ved manglende åpenhet og mangfold på fritidsarenaen, som også kan bidra til utenforskap senere i livet, med de samfunnsøkonomiske konsekvenser som det medfører.

2.5.1 Anbefalt avgrensning av samfunnsproblemet

Etter vår vurdering er samfunnsproblemet at noen barn og unge møter barrierer som fører til at de ikke får delta på en sentral oppvekstarena. Dette kan være et problem for den enkelte som går glipp av de positive effektene ved deltakelse, og det er et problem for samfunnet som helhet fordi fritidsarenaen som universell møteplass svekkes om noen grupper har dårligere tilgang til arenaen.

Barn og unges deltakelse påvirkes av mange forhold: Forhold ved fritidsaktiviteten (kostnad, kultur, hvor inkluderende aktiviteten er osv.), forhold i familien (ressurser, verdier, kultur, interesser) forhold ved lokalsamfunnet (transportmuligheter, fritidstilbud, kultur) og barn og unges egne ressurser, ønsker og prioriteringer. Det finnes barrierer knyttet til alle disse forholdene. Hvor stor del av barrieren som skyldes økonomi er usikkert. I litteraturen finnes det ikke belegg for å si at økonomi, i form av at man ikke har råd til å delta, er den viktigste barrieren for deltakelse, men det er identifisert flere barrierer, og ofte virker barrierene sammen.

I dette kapitlet har vi sett at det eksisterer et samfunnsproblem og at det er hensiktsmessig å vurdere nærmere hvorvidt alternative tiltak kan bidra til bedre måloppnåelse enn dagens situasjon. Dette ser vi nærmere på i de kommende kapitler, første steg er å definere målene – eller kravene som stilles - til en løsning som vil redusere samfunnsproblemet.

2.6 Formulere mål

Målarbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse handler om hvilke konkrete effektmål som kan utledes fra omtalen av utfordringsbildet/beskrivelsen av samfunnsproblemet og samfunnsmålet. Bakgrunnen er behovet for å finne «operative» mål som hver for seg kan bidra til oppfyllelse av samfunnsmålet.

Effektmålene har en viktig funksjon i samfunnsøkonomiske analyser ettersom de setter rammene for hvilke tiltak som skal vurderes under «identifisere og beskrive tiltak», jf. at kun tiltak som bidrar til bedre oppfyllelse av samfunnsmålet vurderes.

Ideell sammenheng mellom problem, mål og tiltak som vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse

Beskrive problemet



Målene som benyttes skal gi en beskrivelse av en fremtidig tilstand eller et resultat som man ønsker å oppnå.

DFØ skriver i veilederen at «*med utgangspunkt i problembeskrivelsen («utfordringsbildet») må det defineres ett eller flere mål for hva en skal oppnå med tiltakene. Målene må innebære en løsning på de identifiserte problemene. Beskrivelsene av problem og mål er grunnlaget for å identifisere hvilke alternative tiltak som skal vurderes.*»

Utfordringsbildet på dette aktuelle området viste at deltagelsen i fritidsaktiviteter er høy for de fleste barn og unge i Norge, men at det er enkelte grupper som har lavere deltagelse enn andre og at sosioøkonomisk status er en del av forklaringen. Vi har sett at man ikke kan slå fast at det bare er barn og unge med lav sosioøkonomisk status som kan ha barrierer for deltagelse og at for eksempel kulturelle forhold eller nedsatt funksjonsevne kan være viktigere barrierer enn økonomi for enkelte grupper.

Samfunnsmål skal beskrive den utviklingen vi ønsker å se innenfor et samfunnsområde og som tiltak skal bidra til å realisere. Effektmål skal bygge opp under samfunnsmålene og er en konkretisering av hva som ønskes oppnådd for tiltakets målgrupper.

Samfunnsmålet vi ønsker oppnådd er helt overordnet at alle barn skal få en god oppvekst. Grunnen til at vi er opptatt av deltagelse i aktiviteter er at å delta i fritidsaktiviteter har positive effekter på både psykisk og fysisk helse og er et viktig element for å sikre barn en “god oppvekst”.

Samfunnsmålet er at barn får en bedre oppvekst gjennom at «alle barn i Norge som ønsker å delta på aktiviteter, enten det er idrettsaktiviteter eller andre fritidsaktiviteter, får gjort dette og ikke møter barrierer som fører til at de enten aldri begynner eller at de må slutte på aktiviteten på grunn av ulike barrierer.»

Vi trenger også effektmål som kan bygge opp under samfunnsmålet og som gir en konkretisering av hva som ønskes oppnådd for tiltakets målgrupper. Effektmålene bør i størst mulig grad uttrykke virkningene man ønsker å oppnå med tiltaket. Effektmålene blir utledet fra samfunnsmålet og skal i en samfunnsøkonomisk analyse lede videre til valg av tiltak eller løsningsalternativer.

Hva kan være operative effektmål for å oppnå dette samfunnsmålet? Eller sagt på en annen måte, hvilke konkrete mål bør inngå i et tiltak som kan påvirke samfunnsproblemet positivt?

Målgruppene her er barn og unge i Norge, men med et særlig fokus på de gruppene som på grunn av ulike barrierer har lavere deltagelse i aktiviteter enn de selv ønsker. Det innebærer at vi, basert på forskningen på området, også må ha en viss barnefattigdomsvinkling i målarbeidet.

Beskrive problemet

«Økt deltagelse for barn og unge» bør være det viktigste målet for alternative ordninger på området. Det bør presiseres at den økte deltagelsen knyttes til barn og unge som faktisk ønsker økt deltagelse for at et slikt mål skal føre til både økt samfunnsnytte og økt nytte for den enkelte. Det bør også bidra til at barna med lavest deltagelse deltar mer (sårbare barn og unge) for å unngå at ingen grupper i samfunnet blir akterutseilt.

Omtalen av utfordringsbildet viste at det eksisterer ulike barrierer som reduserer muligheten for det enkelte barns deltagelse. Et godt tiltak må derfor rette seg inn mot en eller flere av barrierene som påvirker deltagelsen.

Likeverdige tjenester for innbyggerne er et viktig prinsipp innenfor en rekke områder. Likeverdige tjenester er nært knyttet til muligheten til å benytte seg av tjenestene. Deltagelse i aktiviteter henger sammen med bredden i tilbudet, som igjen kan henge sammen med bosted/ geografi, jf. faktadelen. Oslo Economics viste også i sin kartlegging at «attraktive tilbud» var viktig for bruken av eksisterende aktivitetskort. God tilgjengelighet og likeverdige tjenester må være et mål for en god ordning på dette området.

I forlengelse av likeverdige tjenester, kan man også se på tilgangen til informasjon om tiltaket. Et godt tiltak vil kun få god måloppnåelse og benyttes av flest mulig i målgruppen dersom de kjenner til tiltaket. Godt informasjonsarbeid nevnes også som en avgjørende suksessfaktor hos kommunene som har et aktivitetskort i rapporten til Oslo Economics. Det at tiltaket er godt kjent blant alle i målgruppen og kan nyttiggjøres av målgruppen bør være et mål for ordninger på området.

Ordninger på dette området, slik som for eksempel Fritidskortet, vil kreve administrering og samlet sett ha store budsjettøkonomiske konsekvenser. Det stiller store krav til effektiv ressursbruk for dette og andre alternative tiltak. Tiltakene som velges må ha gjennomgått en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering. I tillegg til kravene på alle statlige virksomheter om å forholde seg til effektiv ressursbruk foreligger for eksempel også krav til forenklinger i Staten og krav fra Regjeringen til etatene om at antall statlige ansatte ikke skal øke²⁰. Dette påvirker også alternative tiltak her og det er naturlig å ha et mål om at tiltaket skal være ubyråkratisk og bidra til effektiv ressursbruk av statens midler.

Oslo Economics nevnte også «misbruk av ordningen» som et tema som kommuner/ fylkeskommuner har nevnt som en mulig utfordring som bør håndteres i et av de aktuelle tiltakene på området. Vi er enige i at «liten fare for misbruk av ordningen» bør være et mål for alle alternative tiltak, men mener dette går inn under målet om effektiv ressursbruk.

²⁰ Jf. For eksempel ABE-reformen («regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform»)

Identifisere relevante tiltak

Mål for alternative tiltak på området dersom det skal redusere samfunnsproblemet

Tiltaket må bidra til økt deltagelse for barn og unge for alle barn som ønsker å delta

Tiltaket må bidra til at barn som deltar minst reduserer avstanden til resten av gruppen

Tiltaket må bidra til effektiv ressursbruk og i størst mulig grad være en ubyråkratisk ordning

Tiltaket må rettes inn mot de identifiserte barrierene for deltagelse

Tiltaket må være lett tilgjengelig for brukerne over hele landet («likeverdige tjenester»)

Tiltaket bør være enkelt å gjøre kjent / informere om til målgruppene

3. Identifisere relevante tiltak

I dette kapitlet skal vi se på de mest relevante tiltakene som kan bidra til å løse samfunnsproblemet fra kapittel 2. Vi vil vurdere tiltak som antas å oppfylle flest mulig av målene vi stilte til aktuelle tiltak i teksten over.

Alle tiltakene i analysen vil måtte vurderes opp mot en videreføring av dagens situasjon, dvs. nullalternativet.

3.1 Situasjonen på området uten tiltak - nullalternativet

Nullalternativet er en sentral del av den samfunnsøkonomiske analysen. Nullalternativet skal beskrive dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av tiltak utover det som allerede gjøres i dag. Dette skal de alternative tiltakene måles opp mot senere i dokumentet.

Nullalternativet på dette området vil kort fortalt innebære en videreføring av dagens situasjon, men hvor kostnadssiden hensyntar de vedtatte 60 mill. kroner til pilotforsøkene som startes opp i 2020 og nyttesiden hensyntar eventuelle effekter fra pilotforsøkene.

Vi legger innledningsvis til grunn en uendret befolkningsutvikling for gruppen 6-18 år i Norge for hele perioden. Barnebefolkningen har økt hvert år i perioden fra 1991 til 2016, men har vist en liten nedgang de siste to årene, slik at et uendret befolkningsgrunnlag er en realistisk forutsetning i nullalternativet.

Vi legger til grunn at andelen som deltar på landsbasis er uendret, sammenlignet med i dag. Ungdata-undersøkelsene ser ut til å indikere at det er små endringer over tid når det gjelder spørsmålene om deltagelse i fritidsaktiviteter. Andelen familier med lav sosiodemografisk status i Norge beveger seg noe mer og andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt (under 60 % av medianinntekten) øker.

I løpet av analyseperioden vil det sannsynligvis utvikles digitale løsninger som vil gjøre innføring av tiltak som for eksempel et fritidskort enklere. Flere aktører har allerede utviklet løsninger eller har visjoner for utviklingen av digitale løsninger, og det foregår også arbeid knyttet til digitale løsninger som kan ha innvirkning for aktuelle tiltak på området. Utfordringene med disse er at de ikke henger sammen og derfor ikke vil tillate at fritidskortet fungerer på tvers av kommunegrenser og aktører. Vi legger derfor til grunn dagens situasjon i nullalternativet, all den tid det ikke eksisterer noen helhetlig og sammenhengende nasjonal løsning og vi ikke vet hvordan dagens løsninger ville utviklet seg til uten de nasjonale grep som ligger i tiltakene vi vurderer.

Det foregår (som vi har beskrevet i tidligere kapittel) en rekke tiltak for å sikre reell mulighet til deltagelse i fritidsaktiviteter og for å sikre barn og unge en god oppvekst i dag, i regi av både myndigheter og organisasjoner. Hvilke tiltak som finnes, varierer fra kommune til kommune. Dette er i all hovedsak vårt nullalternativ. Vi må legge til grunn at våre tiltak vil komme på toppen av hva de allerede mottar og i liten grad vil erstatte eksisterende ordninger (eller i det minste at midlene benyttes på samme område som i dag).

Vi gjentar ikke innholdet i nullalternativet her utover å peke på at "nåsituasjonen" også innebærer at det er betydelig variasjon i deltagelsen hos grupper med ulik sosiodemografisk bakgrunn, selv om deltagelsen for alle grupper barn og unge samlet sett er høy på landsbasis. Det bør derfor vurderes tiltak for å bedre måloppnåelsen for målgruppen utover en videreføring av nullalternativet.

3.2 Universell ordning – «Universelt fritidskort» mot alle barn og unge

Alternativet knyttet til det universelle fritidskortet defineres som overføring av 2000 kroner per år til alle barn i alderen 6-18 år for bruk på fritidsaktiviteter, kommunalt arbeid med informasjon og rekruttering av grupper som ikke deltar, samt utvikling av en digital løsning. Se omtale i innledningskapittelet for ytterligere beskrivelse av fritidskortet.

Fritidskortet oppfyller kravene eller målene vi stilte til alternative tiltak som skal vurderes, jf. forrige kapittel. Vi vil i den følgende teksten omtale dette alternativet som enten «Fritidskortet» eller det «universelle fritidskortet».

3.2.1 Om digital løsning

I forbindelse med forsøksordningen utredes og utvikles en digital fellesløsning som kan tas i bruk ved en nasjonal innføring av det universelle fritidskortet, ved at kommunene kan knytte seg til med sine ulike løsninger de har utviklet eller har anskaffet i markedet. Formålet med de digitale løsningene for fritidskortet er å ha kontroll over transaksjoner, bruken av midler knyttet til fritidskortet og deltagelsen til barn og unge. Den nasjonale fellesløsningen er ennå ikke utviklet, men vi legger til grunn at følgende virkninger vil være sentrale:

- Digital løsning tilrettelegger for bedre håndtering av personvern og hensyn til informasjonssikkerhet og robuste tjenester innen hele fritidsområdet, og hvor det i dag foreligger en rekke løsninger og anvendelser hvor dette er håndtert på måter som kan være utfordrende.
- Digital løsning gir kommunene støtte for målrettede tiltak mot barn som ikke benytter aktiviteter i dag (og som ville være krevende eller umulig uten digital støtte).
- Digital løsning gir mulighet til å holde oversikt over tilbud og bruk av aktiviteter, og dermed muligheter for analyser og bedre oppfølging både lokalt og nasjonalt. Denne muligheten vil være nyttig for mange (stat, kommuner, FoU-virksomhet, analysetjenester, innovatører/ny tjenesteutvikling osv.)
- Digital løsning gir mulighet for at barn og unge kan bruke fritidskortet på tvers av kommunegrenser.

3.3 Målrettet ordning – «Målrettet fritidskort» mot barn og unge i lavinntektsfamilier

Basert på omtalen av utfordringsbildet i kapittel 2 er det også naturlig å vurdere mer målrettede tiltak inn mot barn og unge som oftere har lavere deltagelse enn resten av barnebefolkningen, jf. omtalen av deltagelse for sårbare barn og unge.

Sårbare barn og unge er en gruppe det er vanskelig å definere, men den kan bestå av blant annet barn i lavinntektsfamilier, barn med nedsatt funksjonsevne, barn med psykiske problemer, barn som har foreldre med fysiske eller psykiske problemer osv.

I en nasjonal målrettet ordning vil det være en utfordring å identifisere og avgrense alle barn som regnes som sårbare. Barn i lavinntektsfamilier utgjør en betydelig andel av barn i målgruppen og det er veldokumentert at denne gruppen statistisk sett har lavere deltagelse enn andre barn. I tillegg har mange kommuner erfaring med å tilby målrettede ordninger på fritidsfeltet til barn som lever i lavinntekt. Vi mener derfor at barn i lavinntektsfamilier er en naturlig målgruppe for en nasjonal fritidskortordning med målrettet innretning.

På samme måte som at innretningen av et universelt fritidskort må utredes nærmere før ordningen implementeres, vil man også ved en målrettet ordning måtte teste og utrede hvordan tiltaket bør innrettes for å nå målsetningen om høyere deltagelse. Her forutsetter vi imidlertid at:

Identifisere relevante tiltak

- Et målrettet fritidskort vil gi barn og unge i lavinntektsfamilier et fritidskort som skal benyttes til faste, organiserte fritidsaktiviteter. Altså at den målrettede ordningen kan benyttes på samme formål som det universelle fritidskortet.
- Ordningen kanaliseres gjennom kommunene
- Det avsettes administrasjonsmidler til kommunene i tillegg til beløpet i selve kortet
- Det innføres en form for digital løsning, og at denne vil være like omfattende som ved det universelle fritidskortet, selv om det er et mindre antall berørte barn.

Vi anser et slikt tiltak som et realistisk alternativ fordi det som nevnt finnes en rekke lokale ordninger i landet som har lignende trekk og er rettet mot samme målgruppe²¹.

Et «målrettet fritidskort» mot barn og unge i lavinntektsfamilier vil oppfylle flere av målene som kjennetegner gode tiltak, for eksempel at det er en enkel ordning og at den har som formål å redusere avstanden mellom barn i lavinntektsfamilier og andre barn. I en målrettet ordning vil det være større utfordringer med å gjøre ordningen kjent, da det ikke vil være like naturlig å benytte universelle arenaer til informasjon og markedsføring av ordningen som ved en universell ordning.

3.4 Universelle vs. målrettede velferdsordninger

Fritidskortet, slik det fremstår i Granavolden-plattformen, er en universell velferdsordning som skal tilbys alle barn og unge mellom 6 og 18 år.

Universelle velferdsrettigheter, innebærer at borgerne i et land har like rettigheter til de velferdsgoder som ytes av de offentlige myndigheter. Målrettede tiltak innebærer at tiltakene kun skal gjelde for en gruppe i samfunnet, for eksempel risikogrupper. Denne typen ordninger vil vanligvis være mindre kostbare, jf. at ordningen kun vil gi ytelser til deler av borgerne (her: kun deler av gruppen barn mellom 6 og 18 år).

Det er et politisk mål å gi gode oppvekstvilkår til alle barn. I et forebyggingsperspektiv må en imidlertid ofte gjøre prioriteringer i arbeidet mot et slikt mål. Universelle ordninger er kostbare, jf. at ordningen skal omfatte alle. Avveiningen mellom målrettede tiltak mot risikogrupper og brede forebyggende tiltak rettet mot hele befolkningen omtales ofte som forebyggingsparadokset. Et av prinsippene i forebyggingsparadokset er at universelle tiltak kan være den beste måten å nå risikogruppene på²². Sterk grad av behovsretting og målsøm kan føre til stigmatisering og umyndiggjøring av de grupper man ønsker å hjelpe.

Et annet prinsipp bak forebyggingsparadokset er at målretting i årsakskjeden ikke nødvendigvis er særlig effektivt. Når risikofaktorer er systematisk sosialt skjevfordelt i befolkningen, må det også

²¹ Bydel Grorud har for eksempel de siste fire årene hatt en tilskuddsordning for deltakelse i organisert aktivitet. Dette har vist seg å bli en attraktiv tilskuddsordning som mottar mange søknader skriver at «den totale søknadssummen er mye høyere enn rammen for tilskuddsordningen» (Budsjett i 2019: 400 000. Mottatte søknader om støtte var på over 1 000 000.).

²² Helsedirektoratets veileder for lokale folkehelsetiltak i kommunene. <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelsetiltak-veiviser-for-kommunen>

finnes sosialt skjevfordelte årsaker til atferden – årsakene til årsakene. Forebygging av sosiale ulikheter handler om å ta hensyn til hele denne årsakskjeden, og ikke bare de umiddelbare risikofaktorene²³.

Universelle velferdsgoder har ofte størst effekt der de trengs mest, de virker mindre stigmatiserende og de bidrar ofte til å forebygge at folk ekskluderes og havner i utsatte grupper. Dette betyr ikke at en politikk for utjevning av forskjeller overhodet ikke skal inneholde elementer av målretting, men det bør være en balanse mellom målrettede og universelle tiltak – og målretting må gjøres med omhu²⁴. Universelle ordninger kjennetegnes også med at de trenger mindre byråkrati enn andre ordninger ved at det ikke er behov for omfattende søknadsrutiner.

3.5 Andre potensielle tiltak

Vi vurderte også andre potensielle tiltak som oppfylte flere av målene vi ønsket fra alternative tiltak, som ikke ble inkludert i analysen av ulike årsaker. Tidsaspektet, realisme og muligheten for å vurdere virkninger er tre av de sentrale kriteriene som ble brukt når vi valgte å ikke inkludere tiltakene i analysen.

Nasjonal tilskuddsordning til brede tiltak for å øke deltakelse

- Øke budsjettet til en eksisterende tilskuddsordning eller lage en ny tilskuddsordning der offentlige instanser, private aktører og frivillige organisasjoner kan søke om midler til et bredt spekter av tiltak for at barn og ungdom (i lavinntektsfamilier) skal kunne delta
- For eksempel i kultur- og fritidsaktiviteter, ferieaktiviteter og på alternative mestringsarenaer.
- Ordningene som det gis støtte til kan vurderes universelt innrettet.

Barnetrygd

- Øke barnetrygden på universelt (til alle) eller selektivt nivå (kun til lavinnteksgruppene som kan dokumentere lavinntekt)
- Oppfordre kommunene til å jobbe mer for økt deltakelse i fritidsaktiviteter

Økte midler til deltakelse fordeles i kommunerammen

- I tråd med veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner overføres midler til kommunene
- Oppfordre kommunene til å jobbe mer for økt deltakelse i fritidsaktiviteter

Fritidstilbud som del av skolefritidsordningen

- Integrere fritidsaktiviteter i skolefritidsordningen, som et gratis tilbud til alle som ønsker
- Kommunene administrerer hvilke fritidsaktiviteter som blir en del av skolefritidstilbudet

²³ Helsedirektoratets veileder for lokale folkehelseiltak i kommunene. <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelseiltak-veiviser-for-kommunen>

²⁴ Helsedirektoratets veileder for lokale folkehelseiltak i kommunene. <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelseiltak-veiviser-for-kommunen>

3.6 Prinsipielle spørsmål ved tiltakene

Det bør også gjøres en vurdering av om noen av tiltakene som er aktuelle har forhold knyttet til seg som gjør dem uegnet til videre vurdering i dokumentet. Dette kan for eksempel være forhold som at tiltaket kan være i konflikt med andre viktige samfunnshensyn som etterlevelse av menneskerettighetene, barn og familiers rettsikkerhet, personvern, statlig inngripen i det kommunale selvstyret osv.

Vi ser at tiltakene potensielt vil kunne få konsekvenser for personvernet til barn og familier. Når barn og unge skal benytte fritidskortet som betaling, fordrer dette digital innlogging og identifisering. Videre vil både kommunenes utbetalinger til aktivitetstilbydere og den eventuelle oppfølgingen kommunene gjør med hensyn til barn og unges bruk av kortet, innebære håndtering av personopplysninger. Etableringen av nasjonale fellesløsninger for fritidskortet vil blant annet innebære at transaksjoner på fritidskortene lagres i et felles nasjonalt register. Selv om det ikke er snakk om sensitive personopplysninger vil informasjonssikkerhet være et sentralt tema i utviklingsarbeidet. Uansett vil de løsninger som etableres og de anvisninger som gis fra statlig side innebære en løsning som ivaretar barn og familiers personvern på en bedre måte enn dagens situasjon, hvor det foregår en betydelig bruk av manuelle løsninger, eller hvor personopplysninger lagres lokalt.

4. Identifisere virkninger

I dette trinnet skal vi identifisere hvilke berørte grupper tiltaket har og beskrive hvilke nytte- og kostnadsvirkninger tiltaket har for disse gruppene. Vurdering av størrelsen på virkningene gjøres i neste trinn.

4.1 Om virkninger generelt

Virkningene av et tiltak er alle de positive og negative effektene som oppstår som følge av at tiltaket gjennomføres. En virkning er den endringen som oppstår relativt til sammenligningsgrunnlaget, som er nullalternativet. Det betyr at virkninger som ville oppstått også uten at tiltaket gjennomføres, ikke skal betraktes som en virkning av tiltaket.

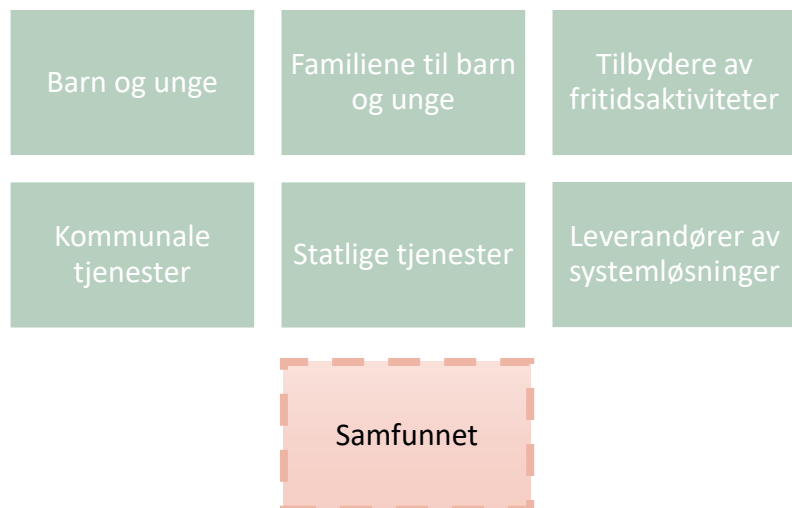
4.1.1 Identifisere berørte grupper

Et naturlig utgangspunkt for å identifisere virkningene av et tiltak er å begynne med å se på hvem som blir direkte berørt av tiltaket. Det er et godt grunnlag for å vurdere hvilke konsekvenser tiltaket får. I mange tilfeller er det åpenbart hvilke aktører som blir berørt. Ofte er tiltak rettet mot en konkret gruppe av befolkningen, en region, næringslivet eller en offentlig virksomhet.

Fritidskortet og de andre tiltakene retter seg i hovedsak mot barn og unge og deres familier, men treffer etter vår vurdering denne gruppen ulikt utfra sosioøkonomisk status og deltagelse, slik at vi velger å dele opp gruppen i omtalen av virkninger. I tillegg mener vi at tiltakene også har virkninger på andre aktører, slik som for eksempel tilbydere av fritidsaktiviteter, leverandører av

Identifisere virkninger

systemløsninger og statlige og kommunale tjenester. Virkningene for samfunnet er mer langsiktige konsekvenser av virkningene for de førstnevnte gruppene og omtales senere i kapitlet.



4.1.2 Direkte og indirekte virkninger

Virkningene vi identifiserer i dette kapitlet kan være både direkte og indirekte virkninger. Begge typer kan være en samfunnsøkonomisk virkning dvs. at det finnes betalingsvillighet for virkningen i samfunnet.

En indirekte virkning kan være vel så viktig som en direkte virkning, for eksempel at endret kompetanse i en bedrift som følge av et tiltak (direkte effekt) kan ha som konsekvens at tilliten til hele bransjen blir økt (indirekte effekt).

Vi kan ikke telle med både direkte og indirekte virkninger fordi det leder til dobbelttelling av virkninger.

Unngå dobbelttelling (Tekst fra DFØ – veileder i samfunnsøkonomisk analyse)

«For noen virkninger kan kjeden av årsaker og virkninger være lang. Tiltaket kan gi en virkning, som igjen gir en virkning, som igjen fører til nye virkninger. I en samfunnsøkonomisk analyse er det som hovedregel kun ett ledd i konsekvenskjeden som telles med, slik at man unngår å telle samme konsekvens to ganger.

Dobbelttelling kan skje hvis man inkluderer både den direkte (primære) og den indirekte (sekundære) virkningen av et tiltak. Virkninger som ikke gir noen samfunnsøkonomisk merverdi utover den direkte nyttevirkingen, tas ikke med.

Dersom det er forventet at en bedre motorvei vil øke produktiviteten i et byområde, vil det kunne oppstå en situasjon der noe av verdien av den økte produktiviteten slår ut i økte eiendomspriser i byområdet. Dersom man har forsøkt å beregne verdien av den økte produktiviteten direkte, vil det kunne utgjøre en dobbelttelling å regne med effekten av prisendringene i eiendomsmarkedet i tillegg.»

Identifisere virkninger

Fritidskortet eller andre alternative tiltak leder til direkte virkninger, for eksempel at barn og unge deltar mer (direkte virkning) eller at familiene får en noe forbedret privatøkonomi (direkte virkning). Disse faktorene gir igjen opphav til andre virkninger, herunder at barna får økt kompetanse (indirekte virkning – sekundær effekt) eller blir flinkere i den aktuelle aktiviteten (indirekte virkning – sekundær effekt) eventuelt at dette igjen vil ha indirekte «langsiktige» samfunnseffekter, for eksempel ved at økt aktivitet i befolkningen gir bedre folkehelse, inkludering i samfunnet og livskvalitet (indirekte virkninger – samfunnseffekter). Alt dette er ulike varianter av indirekte virkninger.

Utfordringen er at det er de langsiktige, indirekte virkningene som er viktigst for samfunnet. Disse virkningene er vanskeligere å beskrive omfanget av og det kan være en usikker årsaks-virkningssammenheng mellom den direkte og mer langsiktige, indirekte virkningen (samfunnseffekten).

Vi vil gjøre en samfunnsøkonomisk analyse som både sikrer faglig forsvarlighet (ikke konkluderer med sterke årsaks-virkningssammenhenger hvis vi ikke har grunnlag for det) og at vi får hensyntatt at det er samfunnseffektene som er de virkningene som er viktigst for å oppnå målene med tiltakene.

Figur: Virkningskjede



I praksis vil dette bety at vi ser på de «sikre» virkningene, dvs. enten de direkte (primære) virkningene eller de indirekte (sekundære) virkningene og vurderer disse i den samfunnsøkonomiske analysen av nytte og kostnadsvirkninger. Se illustrasjon nedenfor.

Hovedinnretning på analysen – direkte/sekundære virkninger måles opp mot nettokostnader



Vi gjør deretter til slutt noen alternative tilleggsanalyser, «break-even analyser», hvor vi «ser bort fra» de primære og sekundære virkningene og viser hvor store samfunnseffektene (enkeltvis og gitt noen forutsetninger om størrelse på effekt) må være for å oppveie nåverdien av kostnadene ved tiltakene. Dette er en alternativ inngang til å «illustre» kostnadene opp mot nyttevirkningene (les: samfunnseffektene), uten å dobbeltelle virkninger. Se illustrasjon nedenfor.

Alternativ innretning på analysen – hvor store må samfunnseffektene alene være for å oppveie nettokostnadene?



4.2 Identifisering av virkninger – metodisk rammeverk

Analyse av virkninger bør gjøres i et rammeverk som synliggjør leddene fra innsatsfaktorer til hvilke områder virkninger skal inntreffe på og til hvilke typer virkninger det leder til. DFØ har, i sitt arbeid med veiledere for god mål- og resultatstyring, brukt følgende figur som viser en logikk som kan være nyttig i en samfunnsøkonomisk analyse.

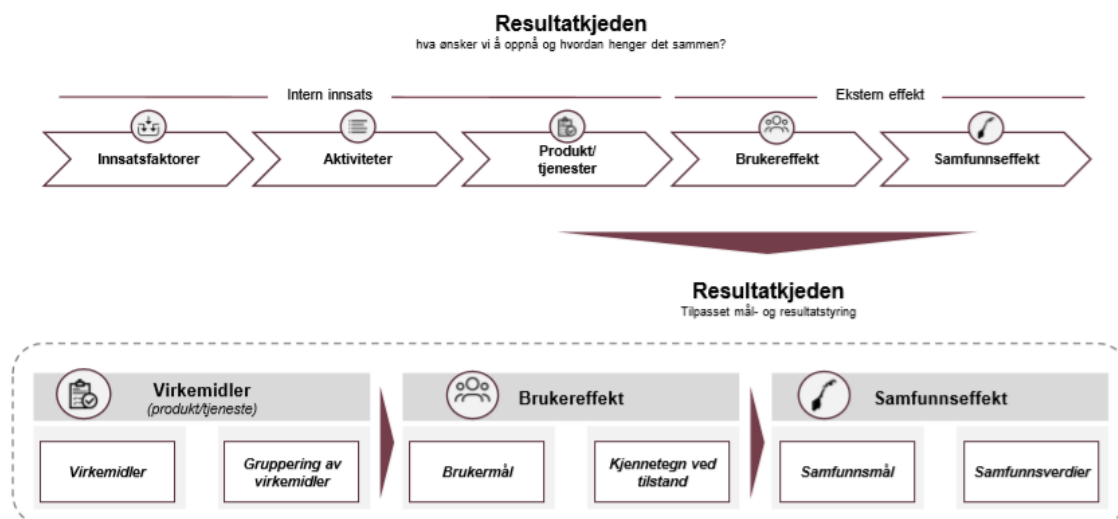
Figuren under kan brukes for å illustrere at ulike typer innsatsfaktorer, for eksempel økt arbeidsinnsats eller «penger», som her gjennom ulike aktiviteter – for eksempel ved overføringer til barn og familier gjennom et fritidskort eller en økt ramme for en tilskuddsordning mot barnefattigdom - kan virke inn mot produktet/tjenesten som er «fritidsaktiviteter» og føre til både direkte brukereffekter og derigjennom til samfunnseffekter. DFØ understreker imidlertid at «desto lengre til høyre i resultatkjeden vi er, desto lengre tid tar det før resultatene viser seg.»

Identifisere virkninger

Figuren kan også brukes som utgangspunkt for å forstå at for å påvirke omfanget av tilbudte fritidsaktiviteter, så må innsatsfaktorer settes inn, enten i form av direkte overføringer fra myndigheter til tilbydere av fritidsaktiviteter (økte inntekter til utvidet drift), økte medlemsavgifter fra barn og familier (økte inntekter til utvidet drift) eller økning av den frivillige innsatsen (økt tilgang på arbeidskraft uten merkostnad, alternativt økt innsats fra eksisterende frivillige (for eksempel trene 15 i stedet for 12 barn, hvis ledig kapasitet).

Vi er i vår analyse først og fremst opptatt av økt deltagelse, ikke nødvendigvis økt tilbud av fritidsaktiviteter, men økt tilbud kan være en konsekvens dersom det ikke er realistisk å øke deltagelsen uten å øke tilbudet (avhenger av ledig kapasitet i tilbudet i dag).

Metodisk rammeverk



4.2.1 Alternativene i et resultatkjede-perspektiv

Alternativ 1 – «Universelt fritidskort»:

Virkemiddelet er at Stortinget bevilger penger som forvaltes og videreføres gjennom kommunene til etablering og drift av et fritidskort for alle barn og unge i Norge. Utvikling av digital løsning og rigg av ordning er nødvendige aktiviteter. Økte rammer til sektoren og kravene som stilles til kommunenes arbeid med deltagelse vil påvirke måten kommunene jobber med produktet (organiserte fritidsaktiviteter) og deltagelsen der, som i neste ledd vil bidra til brukereffekter knyttet til økt deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter. Økte rammer vil også påvirke produktet – organiserte fritidsaktiviteter – både ved at tilbyderne får incentiver til å utvide/tilpasse tilbudet og at etterspørerne (barn og unge) får økte incentiver til økt deltagelse gjennom at prisen på fritidsaktiviteten oppleves som gratis for de første 2000 kronene i utgifter til aktiviteter. Produkter som reduseres i pris vil kunne oppleve økt etterspørsel.

Identifisere virkninger

Nyttevirkningene forventes å komme særlig gjennom brukereffekter av økt deltagelse for målgruppen som er alle barn og unge i Norge, men også gjennom andre konsekvenser som følger av pengeoverføringen. I tillegg vil virkningene kunne føre til såkalte samfunnseffekter, som er effekter for samfunnet, men som gjerne vises på litt lengre sikt. Kostnadseffektene forventes å komme gjennom midler til ordningen og driften av ordningen.

Alternativ 2 - «Målrettet fritidskort for barn i lavinntektsfamilier»

Virkemiddelet er at det bevilges en sum – vesentlig lavere enn for det universelle fritidskortet, 300 mill. kroner pr år, til et målrettet fritidskort, hvor formålet er å øke deltagelsen til barn og unge i lavinntektsfamilier. Utvikling av digital løsning og rigg av ordning er nødvendige aktiviteter. Dette vil påvirke produktet som er organiserte fritidsaktiviteter gjennom de samme «veiene» som for det universelle fritidskortet når det gjelder tilbydere som vil få økte incentiver til å utvide tilbudene sine i noen grad pga. at noe mer midler føres inn i sektoren, samt at etterspørrene i lavinntektsfamiliene får økt etterspørsel etter fritidsaktiviteter. Kommunene forventes i liten grad å ville endre måten de jobber på med å øke deltagelsen for barn og unge, jf. at tiltaket er mindre omfattende og at det ikke gir mulighetene for endret arbeidsform som et universelt tiltak gir mht. informasjon og bred involvering.

Nyttevirkningene forventes å komme gjennom brukereffekter av økt deltagelse for målgruppen. Majoritetsbefolkningen er ikke i målgruppen for virkningene og vil ikke oppleve nyttevirkninger. Virkningene kan gi opphav til en rekke samfunnseffekter. Kostnadseffektene forventes å komme gjennom midler til ordningen og driften av ordningen.

4.2.2 Identifisering av virkninger – informasjonsheving hos sentrale aktører

Vi har innhentet informasjon om forventede nytteeffekter fra et utvalg kommuner av ulik størrelse²⁵. Kommunene er Fredrikstad, Karmøy, Gjerdrum og Averøy. I tillegg har bydel Grorud i Oslo kommune blitt intervjuet.

Nedenfor følger en kort oppsummering av vurderinger (hovedsakelig vurderinger som nevnes av minst to kommuner) om identifisering av virkninger for et nasjonalt (universelt) fritidskort. Enkelte av deres svar kan være fordelingsvirkninger (overføring av midler fra stat til kommune er for eksempel ingen samfunnsøkonomisk virkning, men kun en omfordeling av midler).

Kommunenes syn på nyttevirkninger

Økt deltagelse i fritidsaktiviteter er det som nevnes av flest som en mulig nyttevirkning av den universelle fritidskortordningen.

²⁵ Informasjonsinnhenting gjennomført av Oslo Economics ifbm med nullpunktsmålingen for pilotkommunene Arendal og Vadsø i desember 2019.

Identifisere virkninger

Økt handlingsrom og bedre økonomi for kommuner, arrangører og familier nevnes også av flere av kommunene.

Økte inntekter for tilbydere av fritidsaktiviteter kan skape mer aktivitet og gi bedre tilbud med mer midler. Det nevnes fra flere av kommunene at de tror det vil påvirke familieøkonomien til familier med dårlig økonomi og deretter gi opphav til andre virkninger.

Økt sosial inkludering kan være en virkning og dette kan være viktig for barn og unges livskvalitet.

Økt deltagelse på organiserte kultur og idrettsaktiviteter kan gi barn og unge varige relasjoner til voksne rundt seg (egne foreldre eller andres foreldre) og påvirke livskvalitet

Økt deltagelse på organiserte kultur og idrettsaktiviteter kan gi barn og unge varige relasjoner til barn rundt seg (vennskap) og påvirke livskvalitet

Økt deltagelse kan føre til at barn og unge får mulighet til å utvikle sine evner (økt kompetanse)

Økt deltagelse kan føre til at barn og unge får mulighet til å lære å fungere i et fellesskap (sosial kompetanse)

Økt deltagelse kan føre til at barn og unge får mulighet til å ytre egne meninger og å jobbe målrettet.

Mindre stigmatisering for foreldrene og for barna selv ble nevnt som en potensiell nyttevirkning av en universell fritidskortordning fra samtlige intervjukandidater.

Kommunenes syn på kostnadsvirkninger

Kommunene har i utgangspunktet ikke blitt bedt om å svare på hvordan de vurderer kostnadsvirkninger, men flere av kommunene uttrykte bekymring til hvorvidt midler knyttet til drift av ordningen (årlig sum til fordeling) vil komme fra staten i fremtiden eller om det på sikt vil stilles krav til at kommunene er med og tar deler av eller alle kostnader ved en fritidskortordning. Dette kan være relevant for hvilke berørte grupper kostnadsvirkningene treffer.

Kommunene nevner også at det er en risiko for økte kostnader ved deltagelse ved at lag og foreninger setter opp kostnadene hvis det innføres en fritidskortordning. Økte kostnader kan føre til et mer profesjonalisert tilbud, men flere kommuner nevner at dette kan igjen påvirke effekten av nyttevirkingen økt deltagelse (ved at man ikke får økt deltagelse hvis medlemsavgiftene økes tilsvarende verdien av fritidskortet).

4.3 Forutsetninger for identifisering av virkninger

4.3.1 Kritisk forutsetning for vurderingene – frivillig innsats og økning av tilbudet

Tilbydere av organiserte fritidsaktiviteter produserer sine tjenester gjennom en miks av frivillig innsats fra foreldre og andre, betalte trenere/instruktører og leie av lokaler/utstyr. Dette finansieres gjennom en miks av medlemsavgift, offentlig støtte og frivillig innsats. Ordninger som gir mer penger til barn og unge som øremerkes til bruk på organiserte fritidsaktiviteter antas å gi en økt etterspørsel etter disse aktivitetene.

Spørsmålet er da hvordan tilbyderne vil tilpasse seg en ny situasjon hvor etterspørselen øker som følge av økte inntekter hos kundene. En tenkt konsekvens av dette i andre markeder ville tilbyderne satt opp prisene («økt medlemsavgift») og utvidet kapasiteten for å øke volum og sine inntekter.

Myndighetene ønsker å unngå dette ved innføringen av et fritidskort. Myndighetene kan gi nasjonale føringer om at «unødvendig store» prisøkninger ikke er ønskelig eller at store prisøkninger «ikke er i tråd med hensikten med ordningen» eller «oppfordre» til at man ikke øker prisene vesentlig, men kan ikke styre prisutviklingen i aktivitetstilbudene²⁶. Fritidskortet på Reykjavik har for eksempel gitt kommunene muligheter til å inngå avtaler med aktivitetstilbydere på dette punktet. I utprøvingen av fritidskortordningen har for eksempel Arendal satt som kriterium for å være med på ordningen, at lag og foreninger ikke øker prisen på aktiviteten ut over normal prisvekst. Arendal følger opp aktivitetstilbydere og går i dialog så fort de får kjennskap til endringer i pris. Også annet arbeid – som Fritidserklæringen, utvikling av innretning på idrettens LAM-midler²⁷ mm. jobber for bevissthet og endring av praksis knyttet til prisnivå. Alt dette kan ha en disiplinerende effekt på prisutviklingen.

Forsøket med fritidskortordningen kan gi nyttig informasjon vedrørende eventuelle prisøkninger. Kommunene i vår informasjonsinnhenting nevnte også dette (i form av «profesjonalisering» og prisøkning) som en klar risikofaktor ved innføringen av et fritidskort.

Dersom man legger til grunn i analysen at medlemsavgiftene ikke skal øke, så gjenstår det at frivillig innsats og evt. utvidet behov for baneleie eller lokaler og utstyr, kan økes i tråd med etterspørselsøkningen uten kostnadsøkninger.

Når det gjelder ordninger for baneleie så legger vi til grunn at det er mulig med en viss form for utvidelse uten kostnadsøkninger for medlemmene. Dette med bakgrunn i at både

²⁶ Det er mulig å utforme en fremtidig fritidskortordning slik at man stiller krav om for eksempel å ikke øke medlemsavgiftene for å bli godkjent som aktivitetstilbyder i ordningen

²⁷ <https://www.idrettsforbundet.no/nyheter/2020/her-er-stotte-og-tilskuddsordningene-for-idrettslag-2020/>

Identifisere virkninger

Fritidserklæringen og Fritidskortet handler om et styrket samarbeid mellom kommune og frivillighet og at det bør være noe rom for tilpasninger²⁸.

En voldsom økning i frivillig innsats er neppe mulig, men vi legger til grunn at all den tid dagens aktivitetsnivå faktisk er såpass høyt (jf. andelen som allerede deltar), så er uansett «potensialet» for økt aktivitet som en følge av tiltakene begrenset. Det betyr at behovet for nye frivillige ikke vil være stort hvis man innfører tiltakene.

Tilgangen på frivillige er også en utfordring vi kjenner fra mediene, særlig i byområder hvor det bor mange lavinntektsfamilier, men det kommer også enkelte rapporter om en trend hvor man i områder med høyere inntektsnivåer heller ønsker å «betale seg vekk» fra frivillig innsats²⁹. Samtidig har 63 prosent³⁰ av befolkningen (over 15 år) gjort frivillig arbeid i løpet av det siste året. Befolkningsstudier om frivillig innsats viser at andelen av befolkningen som gjør frivillig arbeid har holdt seg stabil på rundt 60 prosent de siste årene (Folkestad, Christensen, Strømsnes & Selle, 2015).

Vi har sjekket ut hvorvidt det kan sies å være ledig kapasitet i en del av de organiserte fritidsaktivitetene. Frivillighet Norge har gjennomført en undersøkelse blant sine medlemsorganisasjoner der det kommer fram at en del har ledig kapasitet på sine aktiviteter i dag.

Det kan indikere at det er noe rom for å øke antall deltagere uten å øke antallet frivillige (kun at deres innsats øker noe ved at de håndterer flere barn). Det er verdt å merke seg at for eksempel 10 prosent økning i deltagelse betyr at for eksempel en fotballtrener som har 10 spillere på sin gruppe, heretter må ta 11 spillere. Dette er nok mulig i en del tilfeller, mens det nok også finnes en rekke tilbud som allerede har maksimalt antall deltagere. Vi antar at det uansett er mulig å rekruttere noen nye frivillige.

Samtidig bør det nevnes at økt deltagelse kan skje gjennom at tilbudet gjøres bedre eller mer inkluderende, jf. at det er en del grupper som deltar lavere enn andre, for eksempel barn og unge med funksjonshemming. En bedre og mer inkluderende rekruttering fra aktivitetstilbyderne kan bidra til økt deltagelse (gitt ledig kapasitet på aktivitetene).

²⁸ I kommende strategi for barn i lavinntektsfamilier er følgende tiltak omtalt:

Lokaler (KUD):

- Oppfordre kommuner og fylkeskommuner så langt det er mulig, til å gjøre lokale som står ledig på kveldstid og helger, tilgjengelig for frivilligheten der det er behov lokalt.
- Kartlegge hvilke statlige eide bygg som egner seg til bruk for frivilligheten, og i hvilken grad dette allerede skjer.
- Sette i gang en kartlegging av organisasjonseide bygg. Dette tiltaket skal sees i sammenheng med Kulturalliansens kartleggingsverktøy for de lokalene som kulturfrivilligheten benytter seg av.

Vurdere innretning og fordeling av spillemidler til kulturbygg og frivillig eide bygg innen rammen av tippenøkkelen.

²⁹ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/GkynJ/barne-og-ungdomsidretten-foreldre-betaler-seg-ut-av-frivillighet>

³⁰ <https://www.frivillighetnorge.no/fakta/n%C3%B8kkelfakta-om-frivillighet>

Dersom medlemsavgiftene øker, vil en del virkninger knyttet til økt tilbud og økt deltagelse ikke kunne oppstå. Vi legger til grunn at det er noe rom for økt kapasitetsutnyttelse og økt bruk av frivillige ved innføring av tiltakene. Vi legger til grunn at medlemsavgiftene ikke vil øke jf. at det er noe ledig tilgang på innsatsfaktorer (frivillig kapasitet), kommuner og frivilliges forpliktelser i henhold til Fritidserklæringen og press fra myndighetene. Vi legger til grunn at tilbyderne får økte inntekter fra medlemsavgifter fra den økte deltagelsen, men at de klarer å øke tilbudet gjennom disse økte inntektene (og den økte frivillige innsatsen).

Vi forutsetter – på svært usikkert grunnlag - at det er mulig å øke tilbudet gjennom økt frivillig innsats noe på landsbasis.

Tillegg: Enklere å øke eksisterende kapasitet enn å skape nye tilbud med 2000 kroner per barn?

I rapporten «Finansiering av frivillighet³¹» fremkommer det i figur 4 at medlemsinntektene står for 20 prosent av inntektene til lokallagene. Det betyr at 80 prosent av inntektene må komme fra andre kilder (for eksempel økt medlemsavgift, basar, sponning, arrangementer/salg, gaver og arv, tilskudd fra stat/fylke/kommune) når man etablerer nye plasser. Sagt på en annen måte, trenger man i gjennomsnitt 8000 kroner fra andre kilder for å kunne tilby en ny plass selv om barnet kan betale 2000 kroner gjennom en fritidskortløsning. Dette er relevant for hvor mange nye plasser som vil tilbys og hvor mye aktiviteten vil øke.

Regnestykket i rapporten vil være relevant for nystartede aktivitet og sette begrensninger på hvor mange nye aktiviteter som kan etableres selv om barn kan betale inntil 2000 kroner for aktiviteten. Regnestykket vil, etter vårt syn, være noe mindre relevant for eksisterende aktiviteter ettersom det er gjennomsnittskostnadene og ikke grensekostnadene som beskrives. Eksisterende aktiviteter har betydelige faste kostnader («som fordeles på eksisterende deltagere») og fallende grensekostnader, slik at kostnaden ved «neste deltager» vil være lavere enn for en nystartet aktivitet.

Rapporten kan tyde på at det er enklere å øke eksisterende kapasitet enn å skape nye tilbud, selv om barn og unge får dekket en medlemsavgift på inntil 2000 kroner.

4.4 Identifisering av virkninger for berørte grupper

4.4.1 Virkninger for barn og unge

Dette er gruppen som tiltakene i hovedsak er ment å treffe. Gruppen som treffes av fritidskortet og andre tiltak består av barn og unge mellom 6 og 18 år.

Pengene som bevilges til fritidskortet vil føre til følgende direkte virkninger / endret adferd som en konsekvens av at aktivitetene oppfattes som billigere av barn og unge og/eller at kommunene jobber på andre måter med rekruttering. Virkningene vil avhenge om man er i gruppen som a)

³¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/802404180c2749848b23805d19233d1d/finansiering-av-frivillighet---frivillig-sektors-okonomi-og-lokallagenes-rammevillkar.pdf>

allerede deltar på noe eller b) ikke deltar eller c) ikke ønsker å endre graden av deltagelse som en følge av pengene som bevilges. Sistnevnte gruppe får virkninger gjennom lavere utgifter til fritidsaktiviteter, noe vi vurderer som en virkning for familien (foreldrene) og denne virkningen viser derfor under virkninger for familiene. I tillegg kan barn som deltar som før, men nå uten støtteordninger som kan virke stigmatiserende, oppleve nyttevirkninger også uten endret deltagelse. Gruppen som ikke deltar fra før og heller ikke endrer adferd vil ikke få noen virkninger av fritidskortet.

- Barn og unge (som allerede deltar og ønsker å øke deltagelsen) øker deltagelsen i fritidsaktiviteter
 - Barn og unge som øker deltagelsen for eksempel gjennom flere treningsøkter per uke vil komme i bedre fysisk form (avhenger av aktivitetstype) og får brukt kroppen sin i større grad, noe som vil påvirke deres fysiske helse positivt
 - Barn og unge vil oppleve mestring og samvær med andre som kan påvirke deres personlige utvikling og psykiske helse positivt. Fritidsaktiviteter er en sentral arena for sosialisering, vennskap, inkludering og relasjonsbygging for barn og unge
 - Barn og unge opplever et større fellesskap med flere og får flere relasjoner/flere venner fordi flere deltar.
 - Barn og unge som alt deltar blir enda flinkere/mer kunnskapsrike i aktiviteten (ferdigheter, kompetanse) sin pga. økt aktivitet (volum), for eksempel gjennom flere økter/uke.
 - Økt deltagelse i for eksempel politiske organisasjoner og andre aktiviteter kan gi økt kunnskap om medlemsdemokrati, politiske beslutningsprosesser og oppleve økt selvstendighet.
 - Økte ferdigheter kan for eksempel påvirke barns selvtillit og deres skoleprestasjoner i neste ledd.
 - Barn og unge som deltar mer enn før (for eksempel på en ny type aktivitet) kan få større bredde i aktivitetene sine, bredere kulturtilbud, mer allsidighet, noe som kan påvirke for eksempel deres livskvalitet og kunnskapsnivå/skoleprestasjoner
 - Barn som deltar mer enn før vil også være mer sammen med venner og mer sammen med personer i «voksen-nettverket» på aktivitetene enn tidligere. Dette gjelder i enda større grad om de blir med på en ny type aktivitet fremfor å øke antall økter i eksisterende aktivitet.
 - Barn og unge kan forventes en forebyggende effekt på rusmiddelbruk (kun for enkelte aktiviteter). Ungdata skriver at barn og unge som deltar i organiserte fritidsaktiviteter i mindre grad enn de som ikke deltar bruker rusmidler. Her kan man også se til Island hvor man først får en effekt knyttet til at man driver med aktiviteter fremfor å ruse seg på kort sikt og at dette igjen kan føre til en samfunnseffekt på lang sikt om konsekvenser av rusbruk blant unge.
 - Barn og unge kan oppleve bedre samspill med sine foreldre som en konsekvens av økt deltagelse, hvor foreldre og barn kan komme nærmere hverandre og hvor foreldrene i noen grad må involvere seg i aktiviteten
 - Barn og unge som deltar mer på aktiviteter vil være mindre hjemme og mer på aktiviteter. Dette kan ha en virkning på omfanget av konfliktsituasjoner i hjemmet,

Identifisere virkninger

- jf. at barn kommer seg ut av hjemmet og at aktiviteten blir et «fristed» uten konflikt
- Barn og unge som allerede deltar og øker deltagelsen kan oppleve stress og utfordringer knyttet til tidsbruk på skole, fritidsaktiviteter, tid med venner osv.
- Barn og unge (som ikke deltar fra før) øker deltagelsen i fritidsaktiviteter
- Barn og unge som ikke deltar fra før vil møte alle virkningene over, men i tillegg noen andre virkninger:
 - Barn og unge får oppleve samhold og glede ved deltagelse i fritidsaktiviteter. Dette kan igjen påvirke forhold som tilhørighet i samfunnet, grad av utenforskap, inkludering og integrering.
 - Barn og unge kan oppleve endret grad av stigmatisering gjennom deltagelse. Styrken på en slik virkning vil variere med hvilket tiltak som settes inn. Det vil ikke være noen form for stigmatisering i en universell ordning som fritidskortet, men det kan være mer fremtredende i en målrettet ordning hvor kun utvalgte deler av barn og unge får tildelt midler for å kunne delta.
- Barn og unge (som deltar fra før) som ikke endrer deltagelsen i fritidsaktiviteter
- Denne delen av barn og unge påvirkes i liten grad, jf. at virkningene ved fritidskortet stort sett er knyttet til økt deltagelse
 - Enkelte barn og unge som tidligere mottok økonomisk målrettet støtte for å delta på aktiviteten sin, slipper nå denne typen støtte og kan delta som før med et universelt fritidskort som reduserer opplevd stigmatisering.
- Alle barn og unge (uavhengig av aktivitet)
- Økt valgfrihet/ flere valgmuligheter ved at mer penger til fritidssektoren vil føre til et bredere tilbud. Dette kan skje i form av etablering av nye typer aktiviteter eller at eksisterende tilbud utvides, slik at barn og unge kan velge mellom for eksempel noen eller mange økter per uke. Virkningen vil avhenge av at tilbyderne utvider eller endrer sitt tilbud. Fritidskortet kan også påvirke tilbudet av uorganiserte fritidsaktiviteter noe som kan endre barn og unges valgmuligheter/tilgang på dette. Økt bevissthet om barrierer for barns deltakelse kan føre til endring i aktivitetstilbyderes rekrutteringspraksis og hvordan de jobber med inkludering og å forebygge frafall.
 - Bedret personvern for barn og unge som deltar i aktiviteter gjennom nasjonale felleskomponenter som utvikles og inkluderes i den digitale løsningen i neste steg utvikles av private leverandører og som brukes i den enkelte kommune

4.4.2 Virkninger for familiene til barn og unge:

Vi vurderer at foreldrene til barna kan påvirkes gjennom at Fritidskortet gir familiene noe mer økonomisk handlefrihet. Overføring av midler fra det offentlige til privatpersoner er en overføring og ingen virkning i samfunnsøkonomisk forstand (les: virkningen for den som overfører og den som mottar utligner hverandre).

DFØ – veileder i samfunnsøkonomiske analyser – om omfordeling mellom grupper

«Omfordeling av ressurser mellom berørte grupper gir i utgangspunktet ingen reell effekt for samfunnet som helhet og vil derfor ikke påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tiltak. Den nytten én gruppe oppnår av tiltaket, motsvares da av en like stor kostnad for en annen gruppe. Dette gjelder for eksempel barnetrygd, som staten betaler til barnefamilier. Et annet eksempel er overføringer innenfor en gruppe, som for eksempel interne statlige overføringer. Andre eksempler på omfordeling er avgifter, tilskudd og subsidier.

I mange tilfeller kan det være utfordrende å skille mellom hva som er en reell samfunnsøkonomisk virkning, og hva som er en omfordeling av ressurser.

I utgangspunktet er omfordelingen uten betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tiltak. Når omfordelingen mellom ulike grupper summeres, vil virkningene elimineres, slik at den samfunnsøkonomiske virkningen blir null. Når omfordelingen likevel tas med i analysene, er det for å vise hvilke virkninger et tiltak har for ulike aktører og grupper. På denne måten får man også synliggjort fordelingsvirkningen av overføringen (se kapittel 3.7).

Omfordelingen mellom ulike grupper kan imidlertid innebære en endring i skattefinansieringskostnaden og dermed påvirke tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet (se kapittel 3.4.7). For eksempel vil økt barnetrygd medføre økt skattefinansieringskostnad.»

I analysen synliggjøres overføringen både på kostnadssiden (for staten) og inntektssiden (for privatpersoner). Overføringen kan gi opphav til andre virkninger.

- Familier (med barn og unge som allerede deltar) som ikke ønsker å øke deltagelsen
 - Foreldre som allerede har barn i aktiviteter som ikke endrer grad av deltagelse får noe mer økonomisk handlefrihet (overføring på 2000 kr pr barn pr år). Varierer noe mellom tiltakene.
 - En del vil også oppleve mindre stigmatisering, selv ved uendret deltagelse, ved at de tidligere fikk støtte til aktivitetene, men nå kan dekke dette gjennom Fritidskortet. Det er mer usikkerhet knyttet til størrelsen på virkninger som følger indirekte av bedre økonomi for det store flertallet av familier i Norge.
 - Tiltakene kan føre til endringer i samspillet i familien
 - De andre tiltakene vil ikke ha noen virkninger for foreldrene når barnas grad av deltagelse ikke endres.
- Familier (med barn og unge som allerede deltar) som ønsker å øke deltagelsen

Identifisere virkninger

- Virkningene vil forventes å være mer tidsbruk til kjøring/frivillighet, bedre samspill og mer positive relasjoner hjemme ved at barn som ønsker å delta mer får delta mer.
 - Økt deltagelse vil kunne ha virkninger knyttet til stress /«tidsklemme»
 - De andre tiltakene vil også ha virkninger her knyttet til at en del flere vil motta støtte og dermed få bedret økonomisk handlefrihet som igjen kan påvirke samspillet mellom barn og foreldre
 - Studier viser at barns deltagelse i aktiviteter påvirker deres frivillige innsats. Økt frivillig innsats kan bli en virkning for familier.
- Familier (med barn som ikke deltar fra før) som ønsker å øke deltagelsen
- En virkning er at deltagelse i aktiviteter krever noen form for bidrag fra foreldrene., jf. at barn må kjøres til aktiviteter, de må være til stede under aktiviteten. Dette kan ha virkninger både i form av transportutgifter og tidsbruk. Ifølge en studie (Hjorthol og Nordbakke - 2015), blir de fleste barn (6-12 år) kjørt til organiserte fritidsaktiviteter. Nærmere 70 prosent blir kjørt i bil til idretts- og sportsaktiviteter. Tidsbruken kan også føre til virkninger knyttet til stress/ «tidsklemme»
 - Foreldre opplever imidlertid også økt kontakt med andre foreldre gjennom aktivitetene. Dette kan bidra til både økt sosialt nettverk gjennom kontakt med andre foreldre, Dette er virkninger som igjen for eksempel kan påvirke tilknytning til arbeidsliv, integrering, inkludering og foreldres livskvalitet.
 - Økt deltagelse kan i seg selv også føre til at foreldre opplever seg involvert i en felles arena med barna noe som kan gi bedre samspill med sine barn.
 - Økt deltagelse påvirker også sannsynligheten for å delta som frivillig i barnas aktiviteter noe som vil være en relevant virkning i analysen

4.4.3 Virkninger for tilbydere av fritidsaktiviteter:

Tilbyderne av fritidsaktiviteter er både idrettslag, kommunale tilbud, frivillige organisasjoner, private aktører mfl. For tilbyderne er de primære virkningene at aktivitetene deres vil bli mer etterspurt og at de som en følge av dette kan og må tilpasse sine tilbud, noe som har både en nytte- og kostnadsside.

Vi har lagt til grunn en forutsetning om at aktørene kan utvide sitt tilbud noe uten økte kostnader utover økt frivillig innsats og økt samarbeid og godvilje fra kommunene, jf. forpliktelser og formål i Fritidserklæringen, samt medlemsinntektene som kommer fra nye medlemmer. Vi legger til grunn at det ikke blir økninger i medlemsavgiftene.

Virkninger for tilbydere av (organiserte) fritidsaktiviteter:

- Tilbydere av fritidsaktiviteter vil oppleve økte medlemstall, økte inntekter og økt aktivitet pga. økt etterspørsel fra barn og unge dermed økt deltagelse. Økte inntekter følger som en konsekvens av økt medlemstall/økt aktivitet.
- Mange tilbydere av fritidsaktiviteter tilbyr allerede i dag et antall «gratisplasser» på sine aktiviteter. Innføring av fritidskort vil medføre at en del av disse plassene vil bli betalt av den enkeltes fritidskort og bidra til økte inntekter for tilbydereren. Denne inntektsøkningen inntreffer uavhengig av om deltagelsen øker som følge av innføringen av et fritidskort.

Identifisere virkninger

- Økt aktivitet/økt medlemstall har også en kostnadsside. Endret etterspørsel fører til behov for endrede/utvidede tilbud hos mange av tilbyderne. Endring i tilbudet/ endret organisering som vil medføre virkninger og økt behov for aktivitetsledere og aktivitetstider vurderes som kostnadsvirkninger. Vi har forutsatt at det er rom for å utvide dagens tilbud gjennom økt frivillighet og bruk av medlemsavgifter fra økt deltagelse.
- Tilbyderne vil kunne ha kostnader knyttet til at ordningene vil kreve noen form for administrasjon, for eksempel knyttet til rapportering, registrering osv., men dette vil bl.a. avhenge for eksempel av den digitale løsningen for Fritidskortet.
- Økte inntekter og få endringer på kostnadssiden ved en aktivitetsøkning fører til at tilbydere av fritidsaktiviteter får en mer stabil og robust drift. Inntektene til tilbyderne blir også mer stabile ved at det er mindre risiko for at noen slutter. Det betyr at mer robust drift kan oppstå uavhengig av økt deltagelse. Vi ser at en mer robust drift også kan føre til at enkelte aktører kan tilby mer variasjon i tilbudet.
- Innføring av fritidskortet kan føre til mer kunnskap og bevissthet rundt barrierer for deltagelse, og gi aktivitetstilbydere mulighet og engasjement til å jobbe bedre med rekruttering, inkludering og forebygging av frafall.

Virkninger for tilbydere av fritidsaktiviteter som ikke faller inn under ordningen:

Det er utfordrende å si noe sikkert om virkninger for tilbydere av mer uorganiserte fritidsaktiviteter. Disse vil i utgangspunktet ikke omfattes av ordningen med Fritidskort, men kommunene har i forsøket muligheter til å definere hva som dekkes av ordningen. Det må imidlertid skje innenfor de overordnede rammene «deltakelse på faste, organiserte fritidsaktiviteter som gir rom for tilhørighet over tid.» Arendal har for eksempel inkludert noen tilbud fra treningssenter i sitt forsøk.

Det er en risiko for at aktiviteter som ikke defineres som faste, organiserte gitt innføring av et fritidskort, vil møte redusert etterspørsel pga. vridning over til faste, organiserte aktiviteter som nå har blitt billigere relativt sett. Konsekvensen av dette kan være at de må redusere aktiviteten (for eksempel gjennom redusert åpningstid) og eventuelt redusere tilbudet³².

Samtidig vil innføringen av et Fritidskort gi disse tilbyderne incentiver til å dreie tilbudet sitt mot å tilby aktiviteter som passer inn under fritidskortet. For eksempel at treningssentre tilbyr fast treningsopplegg eller at fritidsklubber med «gaming-tilbud» eller egne «gaming-klubber» tilbyr faste aktiviteter som kommer inn under ordningen. Fritidsklubber representerer et av de mange «andre tiltak» som Fritidskortet er tenkt å ses i sammenheng med. Fritidsklubber kan i noen tilfeller gi «lavterskel» innføring i aktiviteter som kan føre til at man senere begynner i fast, organisert aktivitet.

³² Samtidig viser studier at deltagere på fritidsklubber i stor grad driver med andre aktiviteter i tillegg, noe som kan føre til at endringene blir mindre: <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/overraskende-mange-unge-bruker-fritidsklubbene>

Kommunene kan også motvirke uønskede konsekvenser for uorganiserte fritidsaktiviteter gjennom sitt arbeid.

4.4.4 Virkninger for kommunen (administrasjon)

Ved en innføring av et fritidskort eller andre tiltak vil kommunenes arbeid rundt deltagelse kunne påvirkes.

På kostnadssiden vil det forventes merkostnader knyttet til administrasjon og saksbehandling. Innføring av ordninger som Fritidskortet vil også kreve kommunalt informasjonsarbeid i tillegg til statlig informasjonsarbeid. Kommunene må også anskaffe/utvikle digitale løsninger for å håndtere de utbetalinger til aktivitetstilbydere som genereres gjennom barn og unges bruk av fritidskortet. Det vil også være kostnader knyttet til teknisk integrasjon med økonomisystemer og andre saksbehandlingssystemer kommunen måtte ha.

Innføringen av et fritidskort kan også gi nyttevirkninger. En av forsøkskommunene melder for eksempel om at innføringen av fritidskortet har gitt ny kunnskap om målgrupper og deres spesielle problemstillinger og behov. Denne nye kunnskapen har ført til bedre og mer tilpassede tiltak i kommunen. Generelt vil det være en nyttevirkning for kommunene at et fritidskort gir incentiver til å jobbe på en bedre måte, med mer tverrfaglighet og involvering av private og ideelle krefter.

Nyttevirkninger knyttet til kvalitet og effektivitet i kommunens arbeid vil i noen grad avhenge av hvordan de digitale løsningene utvikles. Løsninger hvor man kan identifisere hvilke barn som deltar hvor og når – og om det er grupper som aldri deltar kan gi nyttig informasjon i oppfølgingsarbeidet på kommunalt nivå. En nasjonal felles plattform, kan også bidra til opprydding og forenkling i håndteringen av personopplysninger i kommunene og derved til bedre informasjonssikkerhet.

4.4.5 Virkninger for statlige myndigheter:

Fritidskortet vil ha kostnadsvirkninger gjennom at myndighetene vil måtte utvikle og implementere valgt løsningsmodell for økt deltagelse.

- Staten (Bufdir og BFD) må utvikle innretning for Fritidskort i Norge
- Staten (Bufdir og BFD) forvalter ordningen
- Staten (i samarbeid med offentlige og private aktører) utvikler, drifter og vedlikeholder en digital infrastruktur for Fritidskort
- Staten (Bufdir og BFD) og kommunene må gjennomføre informasjonsaktiviteter knyttet til innføring av Fritidskort i Norge

Alle kostnader vil føre til økt behov for skattlegging, derfor må man legge inn økt skattekostnad (20 prosent) som en virkning her.

Vi ser, som under omtalen av kommunale tjenester, at innføringen av en digital løsning vil kunne gi statlige myndigheter tilgang på data som kan brukes til å gjøre analyser på oppvekstfeltet. Gode analyser om viktige sammenhenger på oppvekstfeltet kan gi en bedre utformet politikk på området. Dette vil være en nyttevirkning for statlige myndigheter.

Den digitale infrastrukturen som utvikles og håndteringen av data om barn og unge vil også ha et betydelig potensial for å kunne forbedre annet arbeid med barn og unge i kommunen.

4.4.6 Virkninger for private leverandører av systemløsninger

Private leverandører av systemløsninger er en berørt gruppe gjennom de digitale løsningene som kommunene må anskaffe fra aktuelle leverandører.

Buudir har ansvaret for utvikling av nasjonale felleskomponenter (som bl.a. sikrer tilfredsstillende personvernløsninger) som vil gi strukturelle føringer for innholdet i løsningene som den enkelte kommune i neste ledd må anskaffe fra aktuelle leverandører.

Krav til bruk av en nasjonale felleskomponenter vil påvirke kvaliteten på løsningene som utvikles.

Budirs utvikling av nasjonale felleskomponenter vil gjøre leverandørenes arbeid med utvikling av løsninger for sluttbrukerleddet på kommunenivået enklere og kan bidra til at private leverandører kan tilby produktene til en lavere kostnad til kommunene. Dette vil gjenspeiles i kostnadsvirkningene hvor vi har forsøkt å estimere en lisenskostnad for kommunenes årlige IKT-kostnader. Utviklingen av digitale felleskomponenter kan også bidra til at flere private leverandører ønsker å utvikle løsninger for kommuneleddet, noe som kan påvirke konkurransen og dermed prisene / kommunenes årlige IKT-kostnader.

Bedre personvernløsninger henger tett sammen med utviklingen av nasjonale felleskomponenter og inngår som en del av nyttevirkningene for barn og unge.

4.4.7 Virkninger for andre grupper

Vi ser for oss at økt deltagelse vil føre til behov for flere frivillige, både i familiene til barna, men også i lokalsamfunnet. Lokalsamfunnet inngår som en berørt gruppe når vi vurderer virkningen «økt frivillighet» i neste kapittel.

4.4.8 Virkninger for samfunnet (langsiktige effekter):

Dette omtales i eget avsnitt om samfunnseffekter.

4.5 Prissatte og ikke-prissatte virkninger

4.5.1 Prissatte og ikke-prissatte virkninger

For å veie nytte- og kostnadsvirkninger mot hverandre i en samfunnsøkonomisk analyse skal flest mulig virkninger fastsettes i kroner, så langt det er mulig og hensiktsmessig. Verdsettingen bør være faglig forsvarlig og gi meningsfull informasjon.

Kostnadsvirkninger

Identifisere virkninger

Budsjettkonsekvenser for det offentlige skal alltid verdsettes i kroner. Vi har derfor prissatt alle kostnadene ved tiltakene der det har vært mulig å anslå kostnadene. Enkelte kostnader har det ikke vært mulig å anslå størrelsen på og dette omtales nærmere i beskrivelsen av kostnadene i kap. 5.4. Som følge av at tiltakene finansieres over offentlige budsjetter gjennom skattefinansiering, er det et krav at man i den samfunnsøkonomiske analysen legger til en skattefinansieringskostnad på 20 prosent.

Nyttevirkninger (kort sikt)

Vi har sett på virkninger som for eksempel at barn får flere venner og bedre fysisk form av økt aktivitet, men for at det skal være mulig å prissette virkningen kreves det at man, ikke bare mener at det er en årsakssammenheng mellom tiltakene og virkningene, men også kjenner til nøyaktig hvor sterk sammenhengen er.

Vi mener det er rimelig ukontroversielt å si at for eksempel barn får flere venner av å delta på aktiviteter, men det å prissette dette er vanskelig og vi velger heller å beskrive hvor viktig det er – sammenlignet med andre effekter - at barn får flere venner og hvorvidt tiltakene påvirker denne virkningen ulikt. Vi velger derfor å ikke prissette noen av nyttevirkningene som er omtalt over.

Nyttevirkninger (lang sikt) - samfunnseffekter

I tillegg til de mer kortsiktige og direkte virkningene, så kan også virkningene gi opphav til såkalte samfunnseffekter på lang sikt. Dette å oppnå noen av disse samfunnseffektene er en viktig motivasjon for at tiltak som for eksempel fritidskortet blir foreslått.

Utfordringen mellom «kortsiktige» og «direkte» virkninger» og mer langsiktige samfunnseffekter er den samme som beskrevet over; vi ser at det er faglig grunnlag for å mene at det er en årsakssammenheng mellom tiltakene, virkningene på kort sikt og samfunnseffektene vi nevner nedenfor, men det er svært vanskelig å kvantifisere hvor sterk sammenhengen er. Det er for eksempel vanskelig å vite hvor mange barn som får økt livskvalitet, og i hvor stor grad, som følge av for eksempel at økt deltagelse gir flere venner gjennom et tiltak som Fritidskortet.

Vi har derfor ikke funnet det faglig forsvarlig å behandle samfunnseffektene beskrevet over som prissatte nyttevirkninger.

Vi vil imidlertid se nærmere på hva forskning og andre relevante rapporter sier om hvilke samfunnseffekter som kan oppstå som følge av for eksempel økt fysisk aktivitet og økt deltagelse nedenfor («identifisering av mulige samfunnseffekter»).

Disse rapportene kan inneholde forsøk på å tallfeste effekter som vi vil bruke senere i dokumentet hvor vi vil gjøre såkalte break-even analyser for aktuelle samfunnseffekter. Break-even analyser blir da en måte «å prissette» samfunnseffekter på ved å gjøre antagelser rundt hvor sterk årsak-virkning forholdet er (for eksempel anta at en andel av barna går fra inaktiv tilstand til rimelig god fysisk form som følge av endret deltagelse).

4.6 Identifisering av mulige samfunnseffekter

Vi vil nedenfor vise til rapporter og annet arbeid som understøtter vårt syn om at det kan være en årsak-virkning-sammenheng mellom tiltakets antatte virkninger på kort og lang sikt (samfunnseffekter).

Teksten nedenfor er bakgrunnen for at vi har foreslått disse samfunnseffektene i dokumentet. Det kan for eksempel være studier som forsøker å tallfeste effekter knyttet til våre antatte samfunnseffekter. Vi vil beskrive hvilke av de direkte virkningene som vil kunne føre til samfunnseffektene under. Dette avsnittet er særlig relevant for et senere kapittel, de såkalte «break-even analyser» av resultatene våre i kapittel 6.

4.6.1 Livskvalitet

Vi legger til grunn at økt deltagelse vil kunne øke barn og unges livskvalitet dersom manglende deltagelse er ufrivillig. Samvær med andre barn, mulighet for å utvikle vennskap og det å delta i et felleskap på lik linje med de fleste andre barn vil åpenbart være elementer som påvirker barn og unges livskvalitet. Studier viser at for eksempel barn med fedmeproblematikk i barneskolealder som deltar lite i høy-intensitetsaktiviteter som for eksempel fotball har lavere livskvalitet og opplever mer psykososiale bekymringer enn andre (Powell mfl, 2018³³). Andre studier viser at barn opplever økt livskvalitet gjennom aktiviteter som gir mestring (Shannon 2014b³⁴). Vi finner det også sannsynlig at bedre familieøkonomi og derigjennom bedre samspill mellom familie og barn kan føre til økt livskvalitet.

Vi legger til grunn at disse virkningene som oppstår på kort sikt i noen grad vil påvirke den langsiktige samfunnseffekten, livskvalitet.

Verdien av et kvalitetsjustert leveår er verdsatt til 1,3 millioner kroner (Helsedirektoratet, 2018. Veileder for helsegevinst i samfunnsøkonomiske analyser. Høringsutkast.). Verdien er justert for inflasjon (KPI totalindeks fra SSB) og justert for vekst i BNP per innbygger til en 2019-verdi på 1,35 millioner kroner.

4.6.2 Helseeffekter

Økt aktivitetsnivå i fritidsaktiviteter (særlig idrett og friluftaktiviteter) vil kunne gi effekter på barn og unges fysiske og psykiske helse. Helsedirektoratet³⁵ har utgitt samfunnsøkonomiske analyser som ser på effekten av fysisk aktivitet og gevinster målt i antall kvalitetsjusterte leveår (QALY) av ulik grad av fysisk aktivitetsnivå. Deres analyse viser at barn og unge vinner i overkant av 8 QALY ved å gå fra inaktiv til aktivt aktivitetsnivå i et livsløp eller om lag 4 QALY ved å gå fra inaktiv til delvis aktivt fysisk aktivitetsnivå i et livsløp.

³³ Powell, S. B., Engelke, M. K. & Swanson, M. (2018). Quality of Life in School-Age Children with Obesity. *Pediatric nursing*, 44(4), 183-18

³⁴ Shannon, C.S. (2014b). Exploring the leisure experiences of children who are overweight and obese: parent and child perspectives. *Leisure/Loisir*, 38(2), 139-163

³⁵ Vunne kvalitetsjusterte leveår (QALYs) ved fysisk aktivitet - 2010

Identifisere virkninger

Vi vil legge til grunn at det er en klar årsak-virkning sammenheng mellom fysisk aktivitet og barn og unges fysiske helse og bruker resultatene fra Helsedirektoratet senere i analysen.

Vista Analyse viser til flere interessante studier for samfunnseffekter av aktivitet i en samfunnsøkonomisk analyse for effektene av friluftsliv fra 2016. Studiene er oppsummert nedenfor og understreker at fysisk aktivitet, selv i moderat omfang, har en god virkning på skoleprestasjoner, arbeidsmarkedsutfall og egen helse og velvære.

Av norske studier viser de til SINTEFs beregninger i NOU 2013:10. I et regneeksempel der anslår SINTEF gevinsten av at en tidel av Norges befolkning som i dag er inaktive, dvs. 2,5 prosent av befolkningen, blir moderat aktive og gjennomfører 10 fotturer årlig (NOU 2013:10). Den økte aktiviteten vil ifølge SINTEF gi en samlet samfunnsøkonomisk gevinst på ca. 400 mill. kr årlig (2009 kr). Av dette er det beregnet at litt mer enn halvparten er innsparinger i bruk av helsetjenester og økt produksjon som følge av lavere sykefravær (Kurtze m. fl. 2009), resten er den verdien befolkningen opplever selv ved å drive friluftsliv.

De viser også til flere relevante internasjonale studier knyttet til aktivitet og helseeffekter.

Bolin og Lindgren (2002) har for eksempel beregnet verdien av produksjonsbortfall og behandlingskostnader i sykehjem og sykehus, samt utgifter til legemidler som følge av sykdommer som antas å være knyttet til fysisk inaktivitet. Antall sykdommer som er med i beregningen er åtte, hvor hjertesykdommer er de sykdommer som bidrar mest til de beregnede kostnader. Populasjonen omfatter alle mellom 18 og 82 år. Kostnaden per år knyttet til mangel på mosjon er litt over 6 milliarder SEK (2002). Denne beregningen angir kostnader knyttet til produksjonstap og behandlingskostnader. Verdien av produksjonsbortfallet utgjorde 5,3 milliarder kr per år (av totalen på vel 6 milliarder).

Kvam (2014) refererer studier som viser at regelmessig fysisk aktivitet er helt avgjørende for at barn skal oppnå normal vekst og utvikling av muskelstyrke og motoriske ferdigheter. Fysisk aktivitet har også stor betydning for utviklingen av skjelettet. Ved vekt bærende aktiviteter som å løpe, hoppe og gå, belastes skjelettet. Dette gir et sterkere skjelett og sterkere muskler. Det vises til at en passiv livsstil fører til tynne knokler, lavt mineralinnhold og redusert styrke. Beinbygning er ferdig utbygd etter fylte 20 år. Det betyr at manglende benbygning som følge av inaktivitet før fylte 20 år, aldri kan hentes igjen senere.

Chaddock et al (2014) viser til en stor undersøkelse der hjerneaktiviteten til godt trente og dårlig trente barn. Undersøkelsen ble gjennomført på 9- og 10-åringer ved en barneskole i Illinois. Forskerne konkluderer med at spreke barn bruker hjernen mer aktivt til å løse kompliserte oppgaver enn mindre spreke barn gjør.

Når det gjelder psykisk helse viser en kunnskapsoppsummering fra Oslo Met (2018) om barn i lavinntektsfamilier at vedvarende anstrengt familieøkonomi er en belastning for familier. Familiestress kan påvirke foreldre praksis og foreldrestil, som igjen kan ha uheldige utfall til barn og unges psykiske helse. Kunnskapsoppsummeringen viser at det er en sammenheng mellom familieøkonomi, familiestress/ forhold i hjemmet og psykisk helse som vi legger til grunn i arbeidet med virkninger i analysen.

4.6.3 Deltagelse i arbeidslivet

Vista Analyse³⁶ viser i en rapport fra 2016 til en studie av sammenhengen mellom fysisk aktivitet, helse og arbeidsmarkedstilknytning hvor Lechner (2009) finner at fysisk aktivitet (ulike typer moderate, men regelmessige, fysiske aktiviteter) har positive effekter på helse og velvære, samt varige positive virkninger på produktivitet, arbeidsinnsats og inntekter. Studien er basert på tyske paneldata. I en liknende studie på canadiske paneldata finner Lechner og Sari (2015) at selv moderat fysisk aktivitet, over minimumskravet satt av WHO, har positive virkninger på helse og på arbeidsinnsats og inntekter.

4.6.4 Skoledeltagelse / Skoleprestasjoner

Regelmessig fysisk aktivitet gir positive helseeffekter. Blant barn og unge viser også forskningen at det er sammenheng mellom deres fysiske form, fysisk aktivitetsnivå og skoleprestasjoner (Solberg 2019).

Videre viser flere arbeider, blant annet (Falch, et al., 2009), at det er store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å ikke fullføre videregående skole. Det kan derfor være store produktivetsgevinster knyttet til tiltak som bidrar til å fullføre skole og utdanning.

Stevenson (2010) har foretatt en studie av et aktivitetsprogram for jenter i USA i perioden 1972 til 1978. Hun finner at 10 prosentpoengs økning av fysisk aktivitet blant disse jentene øker sjansen for å komme inn på «college» med 1 prosentpoeng, samt øker den fremtidige yrkesdeltakelsen blant disse med 1-2 prosentpoeng. Lipscomb (2007) finner at deltakelse i fysiske aktiviteter blant amerikanske elever i videregående skole har en positiv virkning på skoleprestasjoner, spesielt innen matematikk og naturfag. Liknende resultater finner Pfeifer og Corneliussen (2010) blant tyske skoleelever. Funnene er oppsummert i Vista Analyse (2016). Chaddock et al (2014) som det ble henvist til over viser også at fysisk aktivitet har virkninger for skoleprestasjoner.

4.6.5 Kriminalitet

Deltagelse i fritidsaktiviteter kan bidra til å påvirke graden av kriminalitet ved at barn og unge med utagerende atferd bruker tid på fritidsaktiviteter og kan få positive virkninger på sin sosiale kompetanse og atferd. En trygg og god fritidsarena med fokus på mestring og tilhørighet kan virke beskyttende på en rekke risikofaktorer, blant annet kriminalitet.

Barn som lever med vold, rus og konflikt i hjemmet kan påvirkes av fritidsaktiviteter og tiltakene i analysen. For barn som lever i hjem preget av vold, rus eller konflikter kan deltakelse i fritidsaktiviteter utenfor hjemmet i noen tilfeller gi et viktig pusterom eller et avbrekk. Fritidskortets potensielt viktigste virkning for voldsutsatte barn er derfor at de får oppleve en arena med mestring og trygge voksne.

³⁶ https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/6155/va_rapport_2016-36_friluftslivet_s_samfunnsokonomiske_verdier.pdf

Vold i familien kan oppstå i relasjon til økonomiske problemer og tiltak som gir økonomisk støtte til deltagelse i fritidsaktiviteter kan tenkes å påvirke samspillet i hjemmet og omfanget av vold i hjemmet.

UEVO-studien (Ungdoms erfaringer med vold og overgrep, NKVTS 2019: 110-111) har undersøkt hvilken sammenheng familieøkonomi har med utsatthet for vold og overgrep i oppveksten. De finner at ungdom som opplever at familier som har dårlig råd også er mer utsatt for vold og overgrep enn de som opplever å ha god familieøkonomi. Det er imidlertid forsket lite på mekanismene som kan forklare disse sammenhengene, hvorvidt det dreier seg om økonomisk utrygghet, stress eller andre faktorer som øker risikoen for konflikt og vold (Hyggen m.fl. 2018: 73). Økonomisk støtte til deltagelse i fritidsaktiviteter kan i noen tilfeller bidra til at enkelte familier som opplever økonomisk stress opplever det som en hjelp i hverdagen. Ordningen med fritidskortet kan i slike tilfeller bidra til en litt enklere økonomisk situasjon for noen, som igjen kan lette totaltrykket på de som sliter økonomisk.

4.6.6 Rusmiddelbruk i samfunnet

Studier viser at fritidsaktiviteter kan ha en forebyggende effekt på blant annet rusmiddelbruk. Fritidskortet i Reykjavik er et eksempel på dette, hvor man i analysearbeidet før man innførte Fritidskortet fant ut at de som deltok i organiserte aktiviteter mer enn tre ganger hver uke (primært sport) hadde mindre sannsynlighet for å ruse seg (slik det store flertallet ungdommer gjorde).

For norske forhold skriver Ungdata (2018) «at det er færre som deltar i organiserte fritidsaktiviteter blant ungdom som har brukt hasj eller marihuana enn blant de som ikke har prøvd slike stoffer. Sammenhengen er tydeligere blant jenter enn blant gutter.»

Overdrevet bruk av rusmidler har en kostnad for samfunnet ved at slik bruk er koblet til andre uønskede effekter, slik som kriminalitet (vold) i samfunnet, kostnader til behandling, forebygging og lavere produktivitet for den enkelte. Rusbruk kan også føre til store samfunnskostnader knyttet til skader og ulykker, både på den enkelte og tredjepartsskader, samt ha negative konsekvenser for psykisk og fysisk helse.

4.6.7 Integrering i det norske samfunn

Noen familier som kommer til Norge har få kontaktflater med majoritetsbefolkningen, avhengig av deres tilknytning til arbeidslivet. Deltagelse i fritidsaktiviteter krever en form for involvering fra foreldre (trener, instruktør, transport av barn, stå og se på barnet under aktiviteten) og gjennom at barnet deltar i aktivitet, er det en mulighet for at foreldre blir kjent med andre foreldre (nettverk og språktraining for eksempel) og aktivitetene i Norge (samfunnsforståelse/samfunnskunnskap) og gi et utvidet nettverk. I integreringsmeldingen (St.mld. 30 (2015-16)) fremheves opplæring i norsk og samfunnskunnskap som de viktigste virkemidlene for at innvandrere (med fluktbakgrunn) kommer inn og forblir i arbeidslivet.

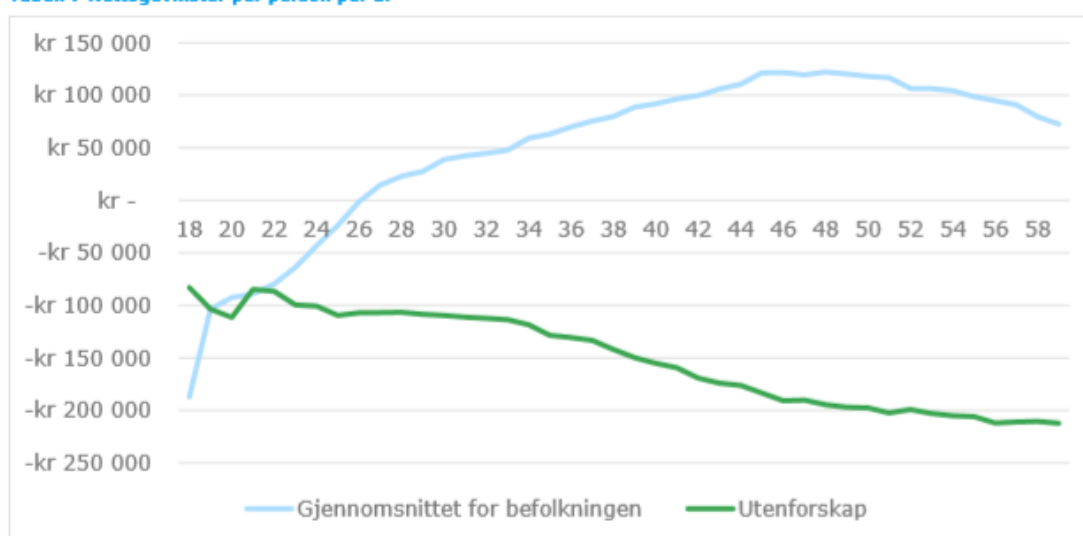
Bedre integrering påvirker den enkeltes fremtid i Norge (nettverk, språk etc.) og kan øke muligheten for den enkeltes produktivitet, for eksempel gjennom arbeidsdeltagelse, gjennomføring av utdannelsesløp osv.

4.6.8 Inkludering / forebygging av utenforskap

Deltagelse i fritidsaktiviteter vil etter vår vurdering påvirke barn og unges grad av inkludering i eller grad av utenforskap i samfunnet. Fritidsaktiviteter er en sentral arena for oppvekst og inkludering.

Det at barn har en del av de felles oppvekstarenaene og opplevelsene i oppveksten, kan bidra til at samfunnet blir mer solid og påvirker et lands «fellesskapsfølelse» og motvirker utenforskap. Foreldres deltagelse/ oppfølging av barn i deres aktiviteter vil også kunne bidra positivt for foreldres inkludering i samfunnet. KS har forsøkt å tallfeste og summere størrelsen på virkningene som oppstår av utenforskap målt opp mot (avstanden mellom blå og grønn linje) gjennomsnittet for befolkningen. KS finner at forskjellen per år, på det meste, er om lag 250 – 300 000 kroner per person i utenforskap.

Tabell 7 Nettogevinsten per person per år



<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/sosiale-investeringer/utenfor-regnskapet/slik-er-beregningene-gjort/>

4.7 Oppsummering: Prissatte og ikke-prissatte virkninger i analysen

Vi har nå redegjort for hvilke virkninger vi kan prissette og ikke-prissette i analysen. Vi vil nå vise hvilke virkninger vi skal gå videre med og verdsette i neste kapittel, jf. omtalen over om at virkninger kan føre til andre virkninger og at dobbelttelling må unngås i samfunnsøkonomiske analyser (for å ikke overestimere effekter). Enkelte virkninger omformuleres og slås sammen i verdsettingen av virkningene.

Identifisere virkninger

Nyttevirkningene kan i all hovedsak deles inn i virkninger som krever økt deltagelse og virkninger som ikke krever økt deltagelse. Vi har skravert (blå farge) virkningene som vil bli verdsatt i neste kapittel.

Nyttevirkningene kan også gi opphav til ulike typer samfunnseffekter som ikke verdsettes i neste kapittel. Samfunnseffektene behandles separat i den såkalte break-even delen av analysen.

Hvilken gruppe berøres av virkningen?	Direkte virkning	Indirekte virkning - sekundæreffekt/konsekvens
	<u>NYTTEVIRKNINGER</u>	
Barn og unge, familiene,	<u>Økt deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter</u>	
Barn og unge		Økt aktivitetsnivå ("fysisk helse")
Barn og unge		Økt omfang på relasjoner med andre barn ("vennskap", "samvær", "psykisk helse")
Barn og unge		Bedre ferdigheter/kompetanse/mestring/større bredde/allsidighet
Barn og unge		Økt omfang på relasjoner med voksne ("voksennettverk")
Barn og unge		Mer tid brukt på aktiviteten og mindre tid hjemme (relatert til utfordringer med vold/rus i hjemmet)
Barn og unge		Opplever glede ved deltagelse og samhold
Barn og unge		Endret stressnivå / «tidsklemme» pga. økt deltagelse
Barn og unge, familiene		Endret grad av stigmatisering gjennom deltagelse

Identifisere virkninger

Familiene		Økt kontakt med andre familier og deres barn gjennom å kjøre til og være på aktiviteter
Familiene		Økt frivillig innsats
Barn og unge		Økt valgfrihet i tilbudet av aktiviteter hos tilbydere av organiserte aktiviteter
Barn og unge		Redusert valgfrihet i tilbudet av aktiviteter hos tilbydere av uorganiserte aktiviteter
	<u>Virkninger som oppstår selv uten økt deltagelse</u>	
Barn og unge	Bedre personvern gjennom nasjonale komponenter i digital løsning	
Barn og unge, familiene	Redusert stigmatisering (for de som allerede deltar og ikke endrer deltagelse)	
Tilbydere	Mer robuste driftsvilkår	
Kommunale tjenester	Bedre kvalitet på arbeidet med barn og unge	
Statlige myndigheter	Bedre kvalitet på analyser som følge av ny kunnskap/data	
	<u>Overføringer/ virkninger som oppstår selv uten økt deltagelse</u>	
Barn og unge, familiene	Bedret familieøkonomi, 2000 kroner per barn (prissatt størrelse, overføring mellom grupper)	
	<u>KOSTNADSVIRKNINGER</u>	

Identifisere virkninger

Statlige myndigheter	Kostnader ved utvikling av valgt ordning, utvikling av nasjonale komponenter til digital løsning som skal utvikles av private leverandører, utredningsarbeid, informasjonsarbeid, administrasjon, tilpasning, annen tidsbruk og andre driftskostnader. Årlige bevilgninger til valgt ordning.	
Kommunale myndigheter	Informasjon, administrasjon, tilpasning, annen tidsbruk og andre driftskostnader, kostnader til innkjøp av systemløsning fra private leverandører	
Tilbydere av fritidsaktiviteter	Informasjon, administrasjon, tilpasning, annen tidsbruk og andre driftskostnader	
Familier	Kostnader til transport og tidsbruk ifbm. aktiviteter	
	Skattekostnad (20 prosent) ved gjennomføring av tiltak som finansieres gjennom innkreving av skatt	

Sammenhengen mellom de umiddelbare nyttevirkningene og samfunnseffektene kan fremstilles som i figuren under. De aller fleste nyttevirkningene er knyttet til økt aktivitet, men som vi har sett

oppstår det også enkelte nyttevirkninger som en konsekvens av tiltakene også uten at deltagelsen endres³⁷. Vi viser ikke i detalj hvilke nyttevirkninger som kan knyttes til hvilke samfunnseffekter.



5. Tallfeste og verdsette virkninger

Vi har valgt å tallfeste kostnadsvirkninger tilknyttet de ulike alternativene. Kostnadsestimatene har imidlertid en del usikkerhet knyttet til seg. Vi har ikke funnet det faglig forsvarlig å tallfeste nyttevirkningene, men vil gjøre en kvalitativ vurdering av disse virkningene i henhold til DFØs metodikk for verdsetting av ikke-prissatte virkninger. Vi vil prissette overføringen av midler til familier som ikke endrer deltagelsen (ikke en samfunnsøkonomisk virkning, men vil påvirke tiltakenes nåverdi (jf. kap 4.4.2.))

I forrige kapittel identifiserte vi følgende virkninger på nyttesiden:

³⁷ Herunder overføringen av midler til personer som deltar, men ikke øker deltagelsen. Overføringen fører imidlertid ikke til samfunnseffekter.

Nyttevirkninger

Økt fysisk aktivitetsnivå ("fysisk helse")	Barn og unge	1
Økt omfang på relasjoner med andre barn	Barn og unge	2
Økte ferdigheter / mestring	Barn og unge	3
Økt voksennettverk / tid sammen med trygge voksne ressurspersoner	Barn og unge	4
Fravær av tid i hjem med vold, rus og konfliktfylte situasjoner	Barn og unge	5
Redusert stigmatisering gjennom universell deltagelse	Barn og unge	6
Økt kontakt med lokalsamfunnet, andre familier og deres barn gjennom barnas aktiviteter	Familiene	7
Økt valgfrihet pga. endringer i sammensetning av tilbudet (økt tilbud)	Barn og unge	8
Bedre kvalitet på arbeidet med barn og unge	Kommunale tjenester	9
Bedre tilgang på data til forskning og strategisk arbeid på oppvekstområdet	Statlige myndigheter	10
Mer robust økonomisk situasjon	Tilbydere av fritidsaktiviteter	11
Økt frivillighet	Familiene, lokalsamfunnet	12
Økt stressnivå / «tidsklemme»	Barn og unge / Familiene	13
Bedre personvern for barn og unge	Barn og unge	14

5.1 Generelt om ikke-prissatte nyttevirkninger

I samfunnsøkonomiske analyser har ikke-prissatte virkninger en like stor verdi som de prissatte virkningene. Utfordringen er å få beskrevet og vurdert virkningene på en måte som gjør dem mulige å sammenligne eller at virkningene kan summeres på et vis. Vi har valgt følgende vurderingsmetode, i tråd med føringene til DFØ.

	BETYDNING	Stor	Middels	Liten
OMFANG				
Stort positivt		+++++	++++	+++
Middels positivt		++++	+++	++
Lite positivt		+++	++	+
Ingen endring		0	0	0
Lite negativt		---	--	-
Middels negativt		----	---	--
Stort negativt		-----	----	---

Betydningen kan tolkes som hvor «viktig» det er for samfunnet å gjennomføre tiltak på det aktuelle området. Betydning kan sees på som «prisen» eller «hvor mye samfunnet ville betalt for å få oppfylt tiltak på det aktuelle området». Betydning kan vurderes som liten, middels eller stor.

Vurdering av betydning av en virkning vil påvirke hvor stor samlet konsekvens (produktet av betydning og omfang) en virkning kan oppnå. Betydningen³⁸ av den enkelte virkning vil imidlertid være lik for de alternative tiltakene.

Eksempelvis kan man tenke seg at når man ser på betydningen av virkninger som følger av økt deltagelse, vil «økt fysisk aktivitetsnivå» hos barn og unge være en virkning som innbyggerne mener har en stor verdi og som «det er verdt å bruke penger på for å oppnå», mens «økt valgfrihet» mellom fritidsaktiviteter vil kunne ha en lavere betalingsvillighet i befolkningen. Sistnevnte vil fortsatt være en «positiv virkning», men vurderes lavere i analysen.

Omfanget skal si noe om «i hvor stor grad» tiltaket treffer området (les: treffer den «gruppen» som skal treffes av virkningen) vi ser på, målt opp mot nullalternativet. Omfang kan sees på som «kvantum» i vurderingen. Omfanget skal si noe om i hvilken retning og hvor langt samfunnet beveger seg som følge av tiltaket. Omfanget sier dermed noe om i hvor stor grad tiltaket «treffer» og påvirker målgruppens tilpasning for den aktuelle virkningen. Omfang kan vurderes fra stort negativt til stort positivt. Eksempelvis vil man i vurderingen av omfanget måtte vurdere hvor mange det faktisk er som vil oppleve denne virkningen. Det virker for eksempel sannsynlig at

³⁸ https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/NORSK_web_nr38_ny%2017.%20juni.pdf

I de aller fleste samfunnsøkonomiske analyser vurderes både betydning og omfang. Concept-rapport 38 – 2017 påpeker at det også kan være en god løsning å kun beskrive omfanget og la det være opp til beslutningstaker å vurdere betydningen av de identifiserte virkningene.

«Bedre ferdigheter og kompetanse i aktiviteten» eller «Økt fysisk aktivitetsnivå» vil treffe en stor andel av de som øker deltagelsen i aktiviteter. Motsatt, det er relativt få som vil oppleve fravær av tid i hjem med vold og konfliktfylte situasjoner, slik at nyttevirkingen om fravær av tid i hjem med vold og konfliktfylte situasjoner, vil ha et lavt omfang i og med at virkningen berører relativt få.

Konsekvensen («pris» ganger «kvantum») av tiltaket (produktet av betydning og omfang) kan deretter leses ut av skalaen (antall plusser eller minuser) i tabellen over. Fem plusser er den høyeste verdien som kan oppnås (stor betydning, stort omfang).

Alle endringer må vurderes i betydning og omfang sammenlignet med dagens situasjon, dvs. nullalternativet. Dersom dagens nivå er høyt, må rommet for ytterligere økning tas inn i vurderingene av virkningenes styrke.

Vurderingene av størrelsen på nyttevirkningene gjøres skjønnsmessig basert på vurderinger fra litteraturen på området, innhentet informasjon fra enkelte kommuner og innspill fra andre med spesialkompetanse på oppvekstområdet.

5.1.1 Presisering: Hva legger vi i henholdsvis stort, middels og lite omfang?

De to tiltakene vi ser på har henholdsvis en universell og mer målrettet innretning, den førstnevnte retter seg mot alle barn, men den sistnevnte retter seg mot en bestemt gruppe sårbare barn og unge, barn i lavinntektsfamilier, jf. diskusjonen i kapittel 2 om at det er vanskelig å lage et alternativt tiltak hvor en større gruppe «sårbare barn³⁹» enkelt kan identifiseres.

Lavinntektsfamilier utgjør en betydelig del av gruppen sårbare barn. SSB (2020) skriver at nærmere 111 000 barn mellom 0 og 18 år bor i familier med vedvarende lavinntekt. Barn i lavinntektsfamiliene utgjør iflg. SSB (2020) 11,3 prosent av alle barn og unge. Det innebærer at det anslagsvis er om lag 70 – 80 000 barn mellom 6 og 18 år som bor i familier med lavinntekt (gitt lik aldersfordeling i gruppen).

Omfang sier noe om hvor mange som vil treffes av virkningen og i hvor stor grad disse treffes av virkningen. Virkningene vil påvirkes av hvor mange barn som er i gruppen som treffes av virkningen for det enkelte tiltak.

Antall barn 6-18 år, pr. 1. juli 2019	766 000
Antall barn i familier med lavinntekt i målgruppen 6-18 år (anslag)	70-80 000

³⁹ Sårbarhet hos barn og unge kan skyldes at de selv har behov for ekstra oppfølging, at familien er sårbar eller i en sårbar situasjon, eller en kombinasjon av disse. Dette kan for eksempel være barn og unge med funksjonsnedsettelse, barn og unge fra familier der foreldre har svake norskkunnskaper, familier som bor trangt og barn med foreldre i høykonflikt.

«Stort, positivt omfang» kan kun oppnås dersom tiltaket fører den aktuelle nyttevirkingen et langt steg «i riktig retning» og vil henge sammen med hvor mange som påvirkes av endringen. Det vil for eksempel være vanskelig å oppnå «stort, positivt omfang» dersom kun få barn påvirkes av en virkning som følger av endret deltagelse.

Samtidig er det slik at dersom noen grupper opplever stor effekt av en virkning («påvirkes i særlig stor grad»), kan omfanget vurderes høyere enn kun antallet som berøres skulle tilsi. Eksempelvis dersom 5 000 barn deltar mer enn de ville gjort uten tiltak og opplever at det nå ikke er noe stigmatisering knyttet til deltagelsen (sammenlignet med dagens situasjon hvor de opplever det som stigmatiserende), så kan dette vurderes som mer enn «lite omfang» selv om 5 000 er få barn målt mot alle barn i Norge.

Tabellen under viser i absolutte tall hvor mange som blir berørt dersom for eksempel vi tror at 10 prosent av barna berøres av en virkning eller 70 prosent av en virkning. Dette kan hjelpe oss i defineringen av omfang på en del av virkningene.

Hvor mange berøres?	Prosent	Antall barn fra	Antall barn til
	1-10	7 660	76 600
	10-40	76 600	306 400
	40-70	306 400	536 200
	70-100	536 200	766 000

Målgruppen for det målrettede tiltaket utgjør om lag 10-15 prosent av hele barnebefolkningen.

5.2 Forutsetning for å kunne vurdere virkningene – hvor mange vil endre tilpasning som følge av Fritidskortet?

Vi vet ikke hvor mange som endrer tilpasning som følge av et universelt fritidskort eller ved en innføring av et målrettet fritidskort kun for barn i lavinntektsfamilier. Dersom for eksempel de fleste deltar som de ville gjort uten et tiltak, vil virkningene av et fritidskort kun innebære en pengeoverføring av midler (2000 kr/barn pr år) fra staten til innbyggerne.

Vi trenger derfor å gjøre antagelser rundt forventede aktivitetsendringer for å kunne si noe mer presist om mulige virkninger av Fritidskortet og alternative tiltak.

Ungdata viser at utviklingen over tid varierer svært lite for barn og unges deltagelse. Isolert sett kan det tyde på at dette er et område hvor det er vanskelig å få til store endringer i aktivitetsnivået.

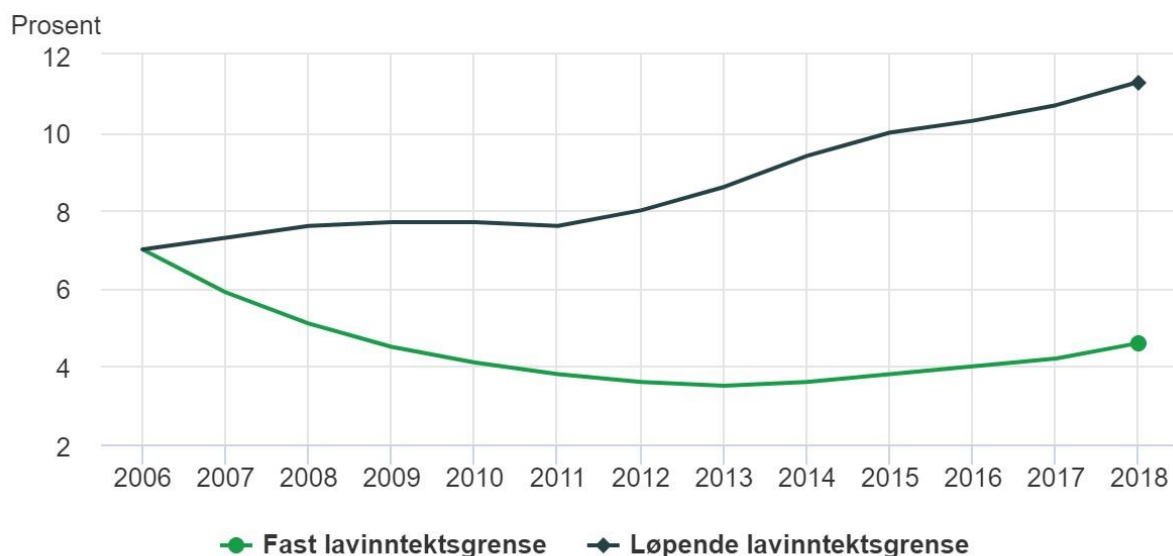


Endret inntektsnivå/ kjøpekraft i befolkningen, både for majoritetsbefolkningen og lavinntektsfamiliene, og tiltak/satsinger på oppvekst/fritidsfeltet er forhold som man kunne forventet at påvirket utviklingen i deltakelse for barn og unge.

De siste tiårene og særlig det siste tiåret har både reallønnen/kjøpekraften og husholdningsinntekten til innbyggerne i Norge økt betydelig. Det burde alt annet likt påvirket majoritetsbefolkningens deltagelse positivt.

Bildet er mer sammensatt for lavinntektsfamilier. Inntektsnivået er en viktigere faktor for deltagelse for grupper med lav inntekt enn for majoritetsbefolkningen. Figuren under viser hvordan antallet barn i lavinntektsfamilier har utviklet seg, når man måler opp mot en «fast lavinntektsgrense/ størrelse». Dette grepet skal fjerne utfordringen med at det blir flere lavinntektsfamilier selv om deres inntekter øker, hvis majoritetsbefolkningens inntekter har en høyere veksthastighet. Figuren under (grønn kurve) viser at husholdningsinntekten til lavinntektsfamiliene økte fra 2006 til 2013, men har blitt noe redusert i perioden 2013 til 2018, men ikke reversert tilbake til 2006-nivået. Økningen i inntektsnivå og reallønnsvekst burde, alt annet likt, i noen grad påvirket deltagelsen til lavinntektsfamiliene positivt i perioden som helhet.

Figur 2. Andelen barn med vedvarende lav husholdningsinntekt¹
Lavinntektsgrensen basert på et fast beløp (lavinntektsgrensen for 2004-2006) og basert på relativ avstand til årets median (løpende lavinntektsgrense)



Kilde: Innteks- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå.

Samtidig er Fritidskortet et langt mer omfattende tiltak (både økonomisk og «strukturelt») enn de tiltakene og satsingene som omtales over. Fritidskortet ønsker, i tillegg til å tilføre midler til området, å bidra til strukturelle endringer hos tilbyderne og måten kommunene jobber med deltagelse på. Ordningen som vurderes her er tenkt som en nasjonal ordning (gjelde for alle kommuner), og bidraget knyttes til hvert enkelt barn. Det vil være forhold som trekker i retning av at Fritidskortet kan øke deltagelsen i større grad.

Graden av deltagelse i befolkningen påvirkes ikke bare av størrelsen på «innstrømmen», dvs. den nye, økte deltagelsen, men også av størrelsen på «utstrømmen», de som slutter på aktivitetene. Det er, etter vår mening, sannsynlig at et universelt fritidskort vil påvirke incentivene til å bli værende i aktiviteten når man uansett får dekket 2000 kroner til en fritidsaktivitet. Frafallet innenfor fritidsaktiviteter er som vi så i kapittel 2 betydelig utover i ungdomsårene. Fritidskortet kan ha en effekt på deltagelsen gjennom lavere «utstrøm».

For å kunne si noe mer om hvordan deltagelsen vil påvirkes av et universelt eller et målrettet fritidskort trenger vi å se på erfaringene fra norske kommuner og Island med denne typer ordninger og deres effekt på deltagelsen.

5.2.1 Målrettede ordninger

Rambøll⁴⁰ har sett på måloppnåelsen til Bærum⁴¹ kommunes «Fritidsstipend-ordning», både i en prosjektperiode og senere i dens ordinære drift. Ordningen dekker kontingenter, lisenser, cuper og lignende og er ment som et «spleiselag» mellom kommune, foreldre og organisasjonen.

Rambøll forklarer at midlene i prosjektperioden hjalp 61 barn inn i fritidsaktivitet i 2017, hvorav majoriteten hadde minoritetsspråklige foreldre og at det i prosjektperioden ble utbetalt ca. 4 400 kr i gjennomsnitt per mottaker⁴².

61 av 2000 barn i lavinntekt tilsier en økt deltagelse på om lag 3 prosent i en «oppstartsfasen» for en målrettet ordning som følge av tilpasset økonomisk støtte. Rambøll opplyser at tallene for 2018 (ordningen er i ordinær drift fra 1. april 2018) er vesentlig høyere og at 237 barn har «blitt hjulpet inn i aktivitet gjennom Fritidsstipend». 237 barn tilsvarer mer enn 10 prosent av barna i målgruppen. Rambøll opplyser at kommunen per mars 2019 hadde innvilget 114 søknader (dvs. drøyt 5 prosent av målgruppen) for 2019.

Ordningen i Bærum tilfører mottakerne noe mer midler, som Fritidskortet alene legger opp til, men gir likevel en indikasjon på i hvilken «størrelsesorden» en økning i deltagelse kan ligge ved innføring av lignende målrettet tiltak.

Rapporten fra Oslo Economics viser også til at familier i lavinntektsfamilier øker sin deltagelse noe gjennom aktivetskortordningene og at kommunene generelt mener at aktivetskortordningene er et godt tiltak for å inkludere barn og unge i fritidsaktiviteter. Rapporten nevner at det finnes få målinger på oppnådd effekt, så hvor mye deltagelsen øker, har vi ikke tall på. 53 av 60 ordninger⁴³ er rettet mot utvalgte barn og unge, særlig knyttet til lavinntektsproblematikk. Overføringsverdien fra deres utvalg begrenses imidlertid ved at flertallet av aktivitetene som dekkes gjennom aktivetskortordningene er sporadiske, og ikke faste, organiserte fritidsaktiviteter.

5.2.2 Universelle ordninger

Det er imidlertid få kommuner som har erfaringer med fritidskortordninger som gjelder for alle barn,⁴⁴. Det er fra denne typen ordninger vi kan finne ut mer om hvordan personer som ikke er i lavinntektsfamilier tilpasser seg dersom de får tilbud om et fritidskort for å dekke utgifter til fritidsaktiviteter.

⁴⁰ <https://no.ramboll.com/-/media/files/rno/publikasjoner/endelig-rapportinkludering-gjennom-organiserte-fritidsaktiviteterramboll.pdf?la=no>

⁴¹ Bærum er en stor kommune med 22 000 barn mellom 6 og 18 år, ifølge SSB (2019). 6,2 prosent av familiene er i lavinntekt (Bufdir, 2016). Totalt antall barn i lavinntekt kan grovt anslås til å være om lag 2 000.

⁴² 3700 kroner per mottaker etter at de gikk over i ordinær drift fra 2018.

⁴⁴ Av eksisterende fritidskortlignende ordninger i Norge, er det stort sett kun Åmli kommune som har en ordning som er universell og gjelder varige fritidsaktiviteter. Denne kommunen er forholdsvis liten og ordningen gjelder kun for utvalgte skoletrinn per år.

Vadsø og Arendal har siden 2019 prøvd ut fritidskort i en forsøksordning, men det er foreløpig få erfaringer som kan hentes derfra. Ordningen i Reykjavik viser at man kan oppnå en aktivitetsøkning, men som tidligere omtalt inneholder ordningen både langt mer økonomisk støtte og andre omfattende tiltak, samt at hovedmålsettingen med ordningen var å få ned rusbruken hos ungdom.

Island har hatt stor suksess med sin satsing (som også inkluderte andre tiltak) for å få ned rusbruken blant unge og opplevde i tillegg økt deltagelse i fritidsaktiviteter.

Åmli kommune har hatt en universell ordning over flere år og mener deltagelsen i fritidsaktiviteter har økt mer enn den ville uten en slik ordning. Flertallet av nye deltagere på deres kulturskoletilbud er for eksempel barn i lavinntektsfamilier, selv om denne gruppen kun utgjør en mindre del av befolkningsgrunnlaget. Tallene indikerer også at en del barn i kommunen benytter ordningen til å starte på en «ekstra» aktivitet. Åmli understreker at informasjon om ordningen til flyktingetjeneste, skole og voksenopplæring har vært sentralt for å få med barn i lavinntektsfamilier. Skolen har også blitt involvert i arbeidet med å rekruttere barn til aktiviteter, og har hatt oversikt over hvem som deltar og ikke, og mulighet til å følge opp.

Et viktig moment rundt deltagelse og universelle ordninger er mulighetene for informasjon gjennom offentlige tilbud. Et universelt fritidskort åpner for å kunne informere om fritidsaktiviteter, bruk av fritidskortet osv. i samarbeid med for eksempel skolene. Et universelt kort gjør at man kan profilere tiltaket langt mer «åpent» enn man kan ved en mer målrettet ordning mot en begrenset målgruppe. Dette øker den forventede effekten på deltagelse for det universelle tiltaket.

Det er også et moment at tilførsel av midler, i den størrelsesorden som fritidskortet legger opp til, til et område (fritidsaktiviteter) vil kunne øke «kreativiteten» og «nye aktivitetstilbud» hos eksisterende og potensielle aktivitetstilbydere på en måte som vi ikke har sett før. Dette kan bidra til at flere barn finner noe som passer dem og øker deltagelsen. Det er vanskelig å anslå omfanget på dette.

Buudir har bedt forsøkskommunene om deres synspunkter på hvor store effekter de så for seg at Fritidskortet ville få på deltagelsen over tid. Flertallet av kommunene antydte at et sted mellom 0 og 10 prosent endring for alle barn og unge var realistisk og at økningen ville bli størst blant barn i lavinntektsfamilier. Enkelte kommuner antydte også både 10 prosent og 20 prosents økning, men understreket at dette var svært usikre anslag tidlig i prosessen. En av de største kommunene kom med et konkret måltall som utfra deres barnebefolkning ville gi en økt deltagelse på 6-7 prosent. Denne kommunen påpekte også at økningen sannsynligvis ville bli størst for barn i lavinntektsfamilier og dermed også noe lavere enn 6-7 prosent for majoritetsbefolkningen.

Som omtalt under identifisering av virkninger så kan funnene i rapporten «Finansiering av frivillighet⁴⁵» indikere at det er enklere å øke eksisterende kapasitet enn å skape nye tilbud, selv

⁴⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/802404180c2749848b23805d19233d1d/finansiering-av-frivillighet---frivillig-sektors-okonomi-og-lokallagenes-rammevillkar.pdf>

om barn og unge får dekket en medlemsavgift på inntil 2000 kroner. Rapporten understreker også at medlemskontingent kun er en mindre del av inntektene som skal til for å ha mulighet til å tilby flere plasser.

5.2.3 Konklusjon

Forskningsrapporter og andre fakta fra kapittel 2 viser at det er en risiko for at effekten av innføring av et fritidskort på deltagelsen vil være begrenset, jf. at finnes flere ulike utfordringer og årsaker, utover økonomi alene, knyttet til hvorfor barn og unge deltar i ulik grad og at dagens nivå på deltagelse ligger på et høyt nivå på landsbasis.

Samtidig vet vi at Fritidskortet kan bidra til at kommunene kan jobbe aktivt med rekruttering, inkludering og se ulike tiltak i sammenheng, og de vil ha muligheter for «innsalg» av ordningen gjennom offentlige kanaler (for eksempel på skolen). Dette sammen med eventuelle opprettelser av nye aktivitetstilbud trekker i motsatt retning. Vi ser det også som sannsynlig at et universelt fritidskort vil ha en gunstig effekt på frafallet fra aktivitetene og dermed påvirke deltagelsen på landsbasis.

Vi har tidligere lagt til grunn en forutsetning om at tilbyderne har rom for å øke tilbudet noe uten økt medlemsavgift. Vi antar videre at potensialet for (prosentvis) økning er større i gruppen barn i lavinntektsfamilier enn for majoritetsbefolkningen, siden de deltar minst og er mest prisfølsomme.

Vi legger – i tråd med tilbakemeldingene fra forsøkskommunene - til grunn at deltagelsen totalt vil øke med minst fem prosent på landsbasis når den universelle ordningen har vært i drift i noen år og er godt kjent i befolkningen og er blitt en sentral del av kommunenes arbeid med deltagelse for barn og unge. Det er stor usikkerhet knyttet til denne vurderingen. Rapporten fra Rambøll understøtter at endringer i aktiviteten vil kunne ligge et sted i nærheten av forsøkskommunenes tilbakemeldinger.

Vi må også gjøre en forutsetning knyttet til hvordan de to tiltakene «relativt» vil påvirke deltagelsen til gruppen som omtales som sårbare barn og unge: Vi legger til grunn at den universelle ordningen vil ha en noe høyere «suksessrate» enn den målrettede ordningen også for denne gruppen, jf. blant annet mulighetene for informasjon gjennom offentlige kanaler.

Dette er svært usikre forutsetninger fordi vi ikke har nok erfaringsdata til å kunne komme med sikrere forutsetninger på hvordan et slikt tiltak vil påvirke deltakelsen. Likevel er det nødvendig som et bakteppe for å kunne vurdere nyttevirkningene i teksten nedenfor.

5.3 Vurdering av konsekvens (omfang og betydning) for alle virkningene

Nedenfor følger en oppsummeringstabell med vår vurdering av de ikke-prissatte virkningene i de to tiltakene i analysen, vurdert etter betydning og omfang og gitt en score «konsekvens, relativt til nullalternativet». Disse resultatene vil settes i sammenheng med de prissatte virkningene i neste kapittel og la oss vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Virkningens navn	Betydning	Omfang		Konsekvens, relativt til nullalternativet	
		Universelt fritidskort	Målrettet fritidskort	Universelt fritidskort	Målrettet fritidskort
Økt fysisk aktivitetsnivå	Stor	Middels positivt	Lite positivt	+++	+++
Økt omfang på relasjoner med andre barn	Stor	Middels positivt	Lite positivt	+++	+++
Økte ferdigheter og mestring	Middels	Middels positivt	Lite positivt	+++	++
Økt omfang på relasjoner med trygge voksenpersoner	Middels	Middels positivt	Lite positivt	+++	++
Mindre tid hjemme for barn som lever i vold, rus eller konfliktfylte hjem	Stor	Lite positivt	Lite positivt	+++	+++
Redusert stigmatisering gjennom universell deltagelse	Stor	Middels positivt	Ubetydelig	+++	0
Økt kontakt med lokalsamfunnet	Liten	Middels positivt	Lite positivt	++	+
Økt valgfrihet og bredere tilbud	Middels	Middels positivt	Ubetydelig	+++	0
Bedre kvalitet på arbeidet med barn og unge	Middels	Middels positivt	Lite positivt	+++	++
Bedre tilgang på data til forskning og	Liten	Lite positivt	Ubetydelig	+	0

strategisk arbeid på oppvekstområdet					
Tilbydere opplever en mer robust økonomisk situasjon	Liten	Middels positivt	Lite positivt	++	+
Mer frivillig innsats	Stor	Middels positivt	Lite positivt	++++	+++
Økt stressnivå og mer "tidsklemme"	Stor	Lite negativt	Lite negativt	---	---
Bedre personvern for barn og unge	Stor	Middels positivt	Lite positivt	++++	+++

Vi vil i teksten under vise i detalj hvordan vi har landet på verdsettelsen av den enkelte virkning, for de to alternative tiltakene. Tabellen viser for øvrig at ingen virkninger er gitt «stort, positivt omfang». Det henger sammen med at den forventede økningen i deltagelse er begrenset i begge alternativene og påvirker virkningenes score eller konsekvens.

5.3.1 Økt fysisk aktivitetsnivå

Betydning: Økt fysisk aktivitetsnivå er en av årsakene til at myndigheter støtter og ønsker høy deltagelse i fritidsaktiviteter. Helseutgiftene i Norge vil reduseres betydelig med økt fysisk aktivitetsnivå i befolkningen.

Helsedirektoratet så for eksempel i 2014⁴⁶ på gevinsten av at folk i Norge blir mer aktive. Hvis 30 000 personer i et gitt alderssegment [Helsedirektoratet har sett på 30-39 år – men effektene vil bli enda større om man ser på for eksempel 7-16 år, jf. tidligere innsats gir lenger virkning i et livsløp] øker sitt aktivitetsnivå, halvparten fra inaktiv til delvis aktiv, og halvparten fra delvis aktiv til aktiv, vil dette tilsvare en årlig potensiell velferdsgevinst som tilsvarer 1.4 milliarder kroner per år. Statens Folkehelseinstitutt i Sverige har tidligere (2010) beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene ved inaktivitet og høy BMI til 25 mrd. kroner per år. Beregningene deres viste at sykdom relatert til inaktivitet kostet det svenske samfunnet syv milliarder kroner hvert år, mens sykdommer relatert til høy kroppsmasseindeks kostet samfunnet 18 milliarder i året.

Kunnskapen om sammenhengen mellom fysisk aktivitet og folkehelse gjør dette til en virkning med «middels til stor betydning» når man ser på virkninger av økt deltagelse. Vi har vurdert

⁴⁶ Helsedirektoratet - "Kunnskapsgrunnlag fysisk aktivitet. Innspill til departementets videre arbeid for økt fysisk aktivitet og redusert inaktivitet i befolkningen"

samfunnets «betalingsvilje» av virkningen slik fordi nivået på fysisk aktivitet er vesentlig bedre i Norge enn i en rekke sammenlignbare land.

Omfang: Økt fysisk aktivitetsnivå berører potensielt en svært høy andel av fritidsaktivitetene til barn og unge. Idrettslag har den høyeste deltagelsen blant fritidsaktivitetene, men økt fysisk aktivitetsnivå kan også skje gjennom andre typer aktiviteter. Vi så i kapittel 2 at det også var høy deltagelse i organisasjoner i kategorien «Hobby og Fritid» og «Aktivitetsorganisasjon». Speiderbevegelsen og 4H er eksempler på organisasjoner som også bidrar til økt fysisk aktivitetsnivå uten å være idrettslag.

Norge har en barnebefolkning med et høyt aktivitetsnivå og virkninger av tiltakene skal sammenlignes med nullalternativet. Dette er viktig å ha med seg i vurderingen av omfang. Selv med dagens aktivitetsnivå er det fortsatt et betydelig potensial for mindre stillesitting og inaktivitet hos barn og unge.

Et universelt fritidskort treffer bredere enn et målrettet fritidskort, men omfang handler ikke bare om antall barn, men også hvor mye de som berøres merker endringen.

Helsedirektoratet har vist at gevinsten av å gå fra inaktiv til delvis aktiv er større enn å gå fra delvis aktiv til aktiv. Det indikerer at økt fysisk aktivitetsnivå er viktigst for de som ikke deltar overhodet. Disse barna vil både en målrettet ordning og Fritidskortet forsøke å treffe med sine ordninger. Vi har sett at det er en sosioøkonomisk gradient i deltagelsen og det gjør det mulig for en målrettet ordning å treffe mange av de barna som deltar minst utfra kjennskap til familiene fra andre deler av kommunens tjenester. Vi har imidlertid sett eksempler på at det er vanskelig å øke deltagelsen for disse gruppene gjennom målrettede ordninger (se omtale tidligere i kapittelet).

Endring i omfanget påvirkes også av størrelsen på summen i fritidskortene. 2000 kroner per barn er en liten sum for store deler av befolkningen og for mange vil dette neppe påvirke tilpasningen. 2000 kroner vil være langt viktigere for barn i sårbare familier/ lavinntektsfamilier. Vi vurderer at det er sannsynlig at barna i lavinntektsfamilier, selv om de i antall er færre, relativt sett vil merke virkningen mer enn majoritetsbefolkningen.

Omfanget må videre sees i lys av at barna i mange tilfeller har valgt et aktivitetsnivå som passer dem og i begrenset grad vil øke sin aktivitet og oppnå et enda bedre fysisk aktivitetsnivå.

Omfang må også sees i lys av forutsetningene tidligere i dette kapittelet om hvor mange prosent som vil øke deltagelsen gjennom henholdsvis en målrettet og en universell ordning. Vurderingene der antyder at det ikke er aktuelt med «stort omfang» for noen av tiltakene.

Omfanget påvirkes av tidligere vurderinger om at en universell ordning vil treffe noe bedre (øke deltagelsen noe mer) også for gruppen sårbare barn og unge, jf. mulighetene for å informere/tilrettelegge deltagelse i samarbeid med skole osv. Vi vurderer at den universelle ordningen vil kunne treffe flere enn den målrettede ordningen og virkningen blir derfor sterkere i den universelle ordningen.

Vi vurderer omfanget som opplever denne nyttevirkningen som «middels positivt» for fritidskortet og «lite, positivt» for den målrettede ordningen, sammenlignet med dagens situasjon.

Det gir følgende oppsummering for virkningen:

Universelt fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Middels positivt

Konsekvens: ++++

Målrettet fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Lite positivt

Konsekvens: +++

5.3.2 Økt omfang på relasjoner med andre barn ("psykisk helse")

Betydning: Det at barn skal oppnå mer og flere relasjoner med andre barn og unge og bli inkludert i et fellesskap er kanskje den viktigste årsaken til at myndigheter støtter og ønsker høy deltagelse i fritidsaktiviteter. Samvær med andre barn og relasjoner mellom barn er helt sentrale og kritiske deler av barns oppvekst. Vi har vist til studier for hvordan dette henger tett sammen med barn og unges psykiske helse, inkludering, livskvalitet og deres videre utvikling i livet (skole, arbeidsliv osv.). Vi tror dette er reflektert i samfunnets syn på virkningen og at det er stor betalingsvilje i samfunnet for å oppnå virkningen. Virkningen er derfor av «stor betydning» når man ser på effekter av økt deltagelse.

Omfang: Dette er en virkning som treffer stort sett alle som deltar, uavhengig av om det er for eksempel et idrettslag eller en kulturforening. Virkningen vil, etter vårt syn, ha betydelig større «kraft» og være viktigere for de som ikke deltar fra før, ettersom de som allerede deltar (og øker deltagelsen) allerede ligger på et høyere nivå når det gjelder «omfang på relasjoner». Dette omtales ofte som «avtagende grensenytte» i økonomisk teori. Omfanget av virkningen vil imidlertid påvirkes av hvor mange som øker deltagelsen sin pga. de to tiltakene, jf. tidligere omtale. Vi vurderer at det er sannsynlig at sårbare barn og unge, selv om de i antall er færre, relativt sett vil merke virkningen mer enn majoritetsbefolkningen – noe som øker verdien av «omfang» for denne gruppen.

Omfanget påvirkes av tidligere vurderinger om at en universell ordning vil treffe noe bedre (øke deltagelsen noe mer) også for gruppen sårbare barn og unge, jf. mulighetene for å informere/tilrettelegge deltagelse i samarbeid med skole osv.

Universelt fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Middels positivt

Konsekvens: ++++

Målrettet fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Lite positivt

Konsekvens: +++

5.3.3 Økte ferdigheter / flere ferdigheter / mestring

Betydning: Det at barn og unge tilegner seg kunnskap og ferdigheter innenfor ulike typer deltagelse vil være viktig for samfunnet. Fritidsaktivitetene rommer en rekke ulike former for praktisk og teoretisk kunnskap, for eksempel økt kunnskap om samfunnet gjennom deltagelse i organisasjoner og ulike typer allmennyttige ferdigheter. Bedre ferdigheter gir mestringsfølelse, noe som er viktig for barns livskvalitet og utvikling både nå og senere i livet. Økte ferdigheter, bredde i kompetansen og mestring kan på sikt gi barna det gjelder et enda bedre utgangspunkt for videre utdanningsløp, som igjen kan gi bedre muligheter på arbeidsmarkedet. Vi antar derfor at samfunnets betalingsvilje for dette er rimelig stor og vurderes til å ha «middels» betydning.

Omfang: Økt deltagelse uavhengig av tidligere nivå på deltagelse, vil bidra til økte ferdigheter. Antallet som treffes av virkningen vil være større ved Fritidskortet enn den målrettede ordningen. Omfanget påvirkes av tidligere vurderinger om at en universell ordning vil treffe noe bedre (øke deltagelsen noe mer) også for gruppen sårbare barn og unge, jf. mulighetene for å informere/tilrettelegge deltagelse i samarbeid med skole osv. Tilsvarende vurderinger som tidligere virkninger knyttet til at relativt få barn forventes å øke deltagelsen begrenser omfanget for begge alternativer.

Universelt fritidskort

Betydning: Middels

Omfang: Middels positivt

Konsekvens: +++

Målrettet fritidskort

Betydning: Middels

Omfang: Lite positivt

Konsekvens: ++

5.3.4 Økt omfang på relasjoner med trygge voksenpersoner ("voksennettverk")

Betydning: Betydningen av å ha et godt og omfattende voksennettverk rundt seg er sentralt for barns utvikling. Voksne kan spille en svært viktig rolle som trygge, gode voksenpersoner som kan veilede og støtte i barns oppvekst. Alle barn tjener på å ha et godt nettverk med trygge voksne i livet sitt. De fleste barn i Norge vokser opp med trygge og gode voksenpersoner, men spesielt for sårbare barn og unge vil verdien av å utvide nettverket og oppleve flere trygge voksenpersoner i sitt nettverk være stor.

Mer kontakt med voksenpersoner er svært viktig i et forebyggingsperspektiv, både fordi jo flere trygge voksenpersoner et barn har rundt seg – jo større sannsynlighet er det for at problemer og utfordringer oppdages tidlig, og fordi alle barn (og voksne) kan oppleve ting som gir de økt sårbarhet og da virker gode nettverk og relasjoner støttende.

Virkningen vurderes som «middels høy» vurdert relativt opp mot de andre virkningene.

Omfang:

Alle barn har godt av å utvide nettverket med andre trygge voksenpersoner enn sine foreldre (utvide horisonten) – selv om virkningen har mest betydning for noen grupper. Vi forutsetter at det er sårbare barn og unge som opplever størst effekt av økte relasjoner med gode, voksne rollemodeller, jf. studiene som omtales over.

Omfang for virkningen vil være moderat som følge av at vi antar at deltagelsen vil ha en begrenset økning i begge alternativene.

Omfanget påvirkes av tidligere vurderinger om at en universell ordning vil treffe noe bedre (øke deltagelsen mer) også for gruppen sårbare barn og unge, jf. mulighetene for å informere/tilrettelegge deltagelse i samarbeid med skole osv.

Universelt fritidskort

Betydning: Middels

Omfang: Middels positivt

Konsekvens: +++

Målrettet fritidskort

Betydning: Middels

Omfang: Lite positivt

Konsekvens: ++

5.3.5 Mer tid brukt på aktiviteten og mindre tid hjemme (for barn som lever i hjem preget av vold, rus eller konflikt)

Betydning:

UEVO-studien⁴⁷ kom i 2019 og ser på omfanget av vold og overgrep blant barn og ungdom i Norge. De fant følgende sentrale resultater:

- 1 av 5 barn har opplevd fysisk vold fra en voksen i hjemmet minst en gang
- 1 av 20 har opplevd alvorlig fysisk vold som å bli sparket eller banket opp av en voksen i hjemmet.
- 6 % har opplevd seksuelle overgrep fra en voksen
- 1 av 5 har opplevd psykisk vold fra sine foreldre

Noen barn opplever trygghet og stabile voksenpersoner først og fremst når de er på skole og fritidsaktiviteter. Idrettsforbundet og Redd Barna har for eksempel etablert et samarbeid for å sikre at barn er trygge både på og utenfor trening. Idrettsforbundet⁴⁸ skriver i forbindelse med corona-stengte aktiviteter at «Stenging av fritidstilbud, skoler og barnehager går ut over barna. De barna som i utgangspunktet ikke har det trygt i eget hjem er særlig utsatt når de ikke lenger har kontakt med trygge voksenpersoner som treneren eller andre foreldre.». Økt deltagelse vil kunne føre med seg denne virkningen for en del barn og unge.

Vold i nære relasjoner har en samfunnsøkonomisk kostnad per år estimert til 4,5 til 6 mrd. kroner, ifølge Vista Analyse (2012).

Virkninger som bidrar til færre konfliktfylte hjemmesituasjoner og redusert tid sammen med voldsutøver er viktige effekter som vi antar samfunnet vil ha stor betalingsvilje for å sikre at skjer. Betydningen vurderes som «stor».

Omfang:

Her er nullalternativet, dvs. hvor mange som opplever dette i dag et sentralt utgangspunkt. Rapporten til Vista Analyse viser til flere eksempler hvor vold kan være et særlig stort problem i sårbare familier/ familier med lavinntekt. Bufdir skriver at «Svak økonomi kan også forårsake konflikter i familien og påvirke foreldrenes psykiske helse. Dette kan igjen påvirke foreldrenes oppdragerpraksis negativt, noe som kan få konsekvenser for barna.» Undersøkelser identifiserer

⁴⁷ «Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten: En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år»

⁴⁸ <https://www.idrettsforbundet.no/idrettskrets/agder/nyhet/2020/trygg-utenfor-trening---hvordan-ta-vare-pa-barna-i-koronasituasjonen/>

også dårlig økonomi som en vesentlig risikofaktor for grov vold (Løvgren et al., 2017). UEVO-undersøkelsen skriver at «ungdom som opplever at familien har dårlig økonomi har over dobbelt så stor sjanse for å ha opplevd mindre alvorlig fysisk vold i hjemmet, og nesten fire ganger så stor sjanse for å ha opplevd alvorlig fysisk vold i hjemme». Det er imidlertid forsket lite på mekanismene som kan forklare disse sammenhengene, hvorvidt det dreier seg om økonomisk utrygghet, stress eller andre faktorer som øker risikoen for konflikt og vold (Hyggen m.fl. 2018: 73).

Hvor mye vil økt deltagelse bidra og flytte oss mot redusert vold i hjemmet? Det å delta på fritidsaktiviteter vil ikke redusere voldsbruken i hjemmet, men vil ta barn og unge vekk fra denne situasjonen i en god del timer hver uke, noe som har en verdi for barnet. Deltagelse i fritidsaktiviteter utgjør likevel kun en liten del av den totale fritiden til barn og unge. For flertallet, jf. UEVO-studien, som verken har opplevd psykisk eller fysisk vold fra sine foreldre vil ikke denne virkningen treffe.

Virkningen vil treffe kun de som faktisk øker deltagelsen sin som følge av tiltakene. Vi har lagt til grunn at denne andelen er rimelig lav. Virkningen antas å også her være viktigst for gruppen med barn i lavinntektsfamilier.

Omfanget påvirkes av tidligere vurderinger om at en universell ordning vil treffe noe bedre (øke deltagelsen noe mer) også for barn i lavinntektsfamilier, jf. mulighetene for å informere/tilrettelegge deltagelse i samarbeid med skole osv. Det målrettede alternativet vil også oppleve denne virkningen i noen grad (men mindre enn de universelle alternativet), slik at «lite, positivt omfang», etter vårt syn, passer bedre enn «ubetydelig omfang/ ingen konsekvens».

Universelt fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Liten

Konsekvens: +++

Målrettet fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Liten

Konsekvens: +++

5.3.6 Redusert stigmatisering gjennom universell deltagelse

Betydning: Stigmatisering kan innebære at tilbud som ligger tilgjengelig for alle andre barn, ikke er tilgjengelig for en selv (for eksempel pga. økonomi), med mindre man mottar tilbudet på et annet vis enn andre barn, for eksempel i form av egne ordninger. Slike ordninger betyr at tilbyder vet at

den enkelte mottaker for eksempel «har dårlig økonomi». Dette kan være en belastning for barn og barns foreldre. Foreldre og barn kan føle de er «en byrde for samfunnet» og «ikke like bra som de andre barna⁴⁹».

Betydningen av redusert stigmatisering vurderes som «stor», fordi virkningen kan påvirke livskvaliteten og den psykiske helsen til de berørte i stor grad.

Omfang: De alternative tiltakene skiller seg betydelig fra hverandre på dette punktet. Et universelt fritidskort vil særlig bedre situasjonen sammenlignet med dagens situasjon for alle som i dag deltar gjennom «støtteordninger» og som med et slikt fritidskort ikke trenger andre støtteordninger.

Vi antar at majoriteten av sårbare barn / barn i lavinntektsfamilier i dag, selv ved innføring av et fritidskort, vil ha behov for å motta støtte fra annet hold knyttet til deltagelse, siden kostnadene til idrettsaktiviteter, jf. rapport om kostnader fra Oslo Economics, er vesentlig høyere enn 2000 kr/barn per år. Hensikten er at Fritidskortet utformes slik at også annen form for «ekstrastøtte» kan inkluderes i kortet. Arendal har for eksempel innført en slik ordning (Fritidskort Pluss⁵⁰) i sin utprøving av Fritidskortet. Denne typen tilpasninger hører fornuftige ut, men det er i våre beregninger ikke lagt inn utgifter til «ekstrastøtte». Det vil i så fall øke kostnadene ved et fritidskort betydelig.

Hvordan et universelt fritidskort kan påvirke stigmatiseringen i grupper med ulik familieøkonomi

⁴⁹ Foreldre og barn kan også ha hatt ubehagelige opplevelser knyttet til å ha benyttet en «spesialordning», for eksempel knyttet til at aktivitetstilbyderne ikke kjenner ordningen godt nok og nekter noen inngang på aktiviteter, jf. enkelte erfaringer fra bruk av aktivitetskort i Norge.

⁵⁰ <https://www.arendal.kommune.no/tjenester/kultur-idrett-og-fritid/fritidstilbud-for-barn-og-unge/fritidskortet-pluss/>

Barn i familier med normal eller god økonomi	Barn i familier med ganske svak økonomi og som akkurat mottar økonomisk støtte til fritidsaktiviteter i dag	Barn i lavinntektsfamilier som mottar støtte for deltagelse i fritidsaktiviteter i dag
• Ingen effekt • Deltar i all hovedsak uten noen form for økonomisk støtte i dag	• Stor effekt • Får nå mulighet til å delta uten å ta kontakt med organisasjon eller det offentlige	• Middels effekt • Hvis familiene må motta annen form for støtte "utenfor" fritidskortet • Stor effekt • Hvis familiene nå kan motta annen form for støtte integrert i fritidskortet • Denne gruppen har uansett behov for økonomisk støtte og det blir ulik grad av stigmatisering utfra om det skjer integrert i fritidskortet eller gjennom "andre særordninger"

Graden av endret stigmatisering gjennom å motta 2000 kroner fra Fritidskortet ville, etter vårt syn, vært begrenset dersom man fortsatt måtte mottatt støtte gjennom andre særordninger. Vi forutsetter at erfaringer fra forsøkskommunene knyttet til dette, for eksempel i Arendal og Asker vil innføres på landsbasis.

Dersom vi legger til grunn at kommunene ved innføring av et fritidskort vil få et slikt system til å fungere, vil den universelle ordningen føre til redusert opplevd stigmatisering knyttet til deltagelse.

Den store delen av befolkningen som ikke deltar gjennom støtteordninger i dag, vil ikke merke denne virkningen.

En annen gruppe som kan oppleve virkninger vil være de som ikke har ønsket å delta fordi det enten er stigmatiserende å søke om økonomisk støtte eller at man synes det er vanskelig og ressurskrevende å finne fram til og orientere seg i tilbud fra det offentlige og frivillig sektor. Fritidskortet er enkelt og kan bidra positivt til økt deltagelse for denne gruppen. Vi har også argumentert for at informasjon kan skje på en bedre måte gjennom skole og andre offentlige kanaler.

Virkningen forutsetter deltagelse, men ikke økt deltagelse. Selv de som ikke endrer deltagelsen sin vil oppleve redusert stigmatisering, ettersom de nå deltar uten at det – i mange tilfeller - fremkommer at de deltar gjennom en «spesialordning». Fritidskortet (slik det er utformet i dag) klarer imidlertid ikke å løse alle utfordringene på dette området, jf. for eksempel at utstyrsordninger / behov for utstyr fortsatt vil være til stede, men er ikke noe man – så langt - har inkludert i dagens løsning. Det er vanskelig å si hvorvidt for eksempel behovet for utstyr er så stort at veldig mange sårbare barn likevel blir «identifisert» som barn med få økonomiske ressurser. Det

vil i så fall redusere effekten av denne virkningen. Rapporter⁵¹ fra Oslo Economics og Rambølls evaluering av «Fritidsstipend-ordningen» i Bærum som skriver at faktisk opplevd stigmatisering fra eksisterende ordninger er lav trekker også i denne retningen. Telemarksforskning fant imidlertid at flesteparten av foreldrene opplever et større eller mindre ubehag knyttet til å bruke «Opplevelseskortet i Møre og Romsdal». Dette er en noe «smalere» rapport enn rapportene vi omtalte over, men trekker i motsatt retning. Oslo Economics antydte også en viss form for usikkerhet rundt sine funn ved å skrive at «det kan likevel være mørketall på dette området».

Vi har lagt vekt på at dette er en svært viktig virkning for de som berøres av virkningen, jf. figuren foran, og at virkningen treffer denne gruppen uavhengig om de øker deltagelsen eller ei. Vi vurderer derfor omfanget til å være «middels», selv om antallet som berøres av virkningen er lite.

Når det gjelder alternativet med et målrettet fritidskort, så vil virkningene av dette være små, sammenlignet med dagens situasjon når det gjelder stigmatisering.

Universelt fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Middels positivt

Konsekvens: ++++

Målrettet fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Ingen virkning

Konsekvens: 0

5.3.7 Økt kontakt med lokalsamfunnet, andre familier og deres barn gjennom barnas aktiviteter

Betydning: Foreldres økte involvering og deltagelse på barns fritidsaktiviteter er en virkning som kan være en nøkkel for en rekke andre virkninger. Betydningen av å kjøre barn til trening, stå og snakke med andre foreldre på sidelinjen, delta på dugnader eller bidra som trener eller hjelpetrener vil øke familiens nettverk, gi familiene en mulighet til å bli bedre kjent med barnas foreldre og venner, bidra til økt norskkunnskap (for de med innvandrerbakgrunn) og få nyttig informasjon om lokalsamfunnet og barnas skolehverdag for eksempel. Barnas økte deltagelse kan være et av flere grep som bidrar til å bedre foreldrenes muligheter for god inkludering i samfunnet.

Betydningen vurderes som «liten» ettersom det er andre virkninger som relativt sett vurderes som viktigere og siden det også finnes andre forhold enn økt deltagelse som kan bidra til utvidet sosialt nettverk for foreldre.

Omfang: Virkningen antas å være langt viktigere for foreldre som er i målgruppen til den målrettede ordningen enn for foreldre generelt, da disse i mange tilfeller allerede har et betydelig nettverk. Det vil imidlertid også ha en verdi for familier generelt, da dette vil utvide nettverket deres og inkludere mennesker som kanskje har en annen bakgrunn enn seg selv. Den universelle ordningen har også en fordel ved at den treffer alle og ikke er avhengig av at man klarer å identifisere akkurat den personen som har behov for økt deltagelse og for å oppnå denne virkningen. Antallet som øker deltagelsen vil også påvirke hvor stort omfanget blir, jf. tidligere antagelser om økt deltagelse. Vi har lagt som en forutsetning at det universelle kortet vil ha en større «suksessrate» også i målgruppen for sårbare barn og unge og deres familier. Omfanget vurderes derfor som noe høyere for den universelle ordningen.

Universelt fritidskort

Betydning: Liten

Omfang: Middels positivt

Konsekvens: ++

Målrettet fritidskort

Betydning: Liten

Omfang: Lite positivt

Konsekvens: +

5.3.8 Endret valgfrihet i valg av fritidsaktiviteter / Bredere tilbud

Betydning:

Endret tilbud av fritidsaktiviteter kan bli en virkning ved innføringen av et Fritidskort. Økt tilbud har en verdi for barn som har ulike evner og interesser ved at de kan velge mellom flere aktiviteter og finne en aktivitet de liker og ønsker å drive med. Valgfrihet er et element når det gjelder barns deltagelse i aktiviteter. Vi vet at tilbudet varierer på landsbasis, og at valgfriheten er stor en del steder og liten andre steder, ofte relatert til befolkningstall og avstander innad i kommunen. Verdien av et noe bredere tilbud antar vi at det er betalingsvilje for i samfunnet, særlig i områder hvor det er svært få alternative aktiviteter for barn og unge, og betydningen av virkningen vurderes som «middels».

Omfang: Innføring av et fritidskort vil stimulere til økt deltagelse og gi en viss økning i tilbudet hos tilbydere som omfattes av fritidskortet. Dette vil bidra til økt valgfrihet dersom antallet øker eller

nye aktiviteter oppstår som følge av tiltakene – og ikke bare at antall deltagere på eksisterende aktiviteter økes noe.

Fritidskortet bidrar til at man «tilfører markedet» en stor årlig pengesum (gitt økt deltagelse) og det er sannsynlig at det vil oppstå en del nye tilbud, for eksempel «gaming-klubber» for ungdommer som liker å spille dataspill. Særlig dersom man lykkes med å treffe barn og unge som i dag ikke deltar på aktiviteter og dermed ikke har noe annet de «kan» bruke pengene på fritidskortet til. Det kan også tenkes et bredere tilbud for ungdom som, i nullalternativet, ville sluttet på en aktivitet. For eksempel ungdom som ikke ønsker å «satse» i aktiviteten, men som likevel kan ha glede av å delta dersom tilbudet tilpasses deres behov. I hvilken grad dette vil skje, vil avhenge av en rekke forhold som initiativ hos tilbydere, tilstrekkelig befolkningsgrunnlag til å forvente nye tilbud/ tilstrekkelig antall barn og unge som er interessert i aktiviteten osv.

Opprettelse av «nye tilbud» er en ønsket virkning, men det er viktig å være klar over at det allerede i dag er et omfattende tilbud av aktiviteter på landsbasis som det er betalingsvilje for – og at det kan være andre grunner enn økonomi (2000 kr / år) til at evt. nye tilbud ikke allerede er etablert. Tilbud som det er etterspørsel etter opprettes fortløpende også i dag uten et fritidskort, men det sentrale her er at et fritidskort vil gi et incentiv til å tørre å starte opp en del tilbud som ellers «ville blitt vurdert startet opp/tilpasset/justert, men som man av økonomiske grunner ikke tar sjansen på å starte opp/tilpasse/justere». Vi har spurt forsøkskommunene om innspill på dette området og flere svarer at de ser positivt på at Fritidskortet vil føre til et bredere tilbud, hos eksisterende (store) tilbydere eller nye aktører.

Over tid kan man se for seg at ordningen kan være med på å endre det organiserte fritidstilbudet til å også omfatte aktiviteter som i dag drives mer uorganisert. På denne måten kan ordningen bidra til å synliggjøre bredden i fritidsmulighetene og rekruttere flere unge til å delta på en organisert aktivitet.

Avhengig av hvordan fritidskortet utformes, kan det oppstå virkninger som har en «motsatt effekt» ved at man får en vridning vekk fra aktiviteter dersom disse ikke omfattes av fritidskortet. Dette kan potensielt berøre aktiviteten til fritidsklubber og andre åpne møteplasser. Disse aktørene vil muligens tilpasse seg «markedet» og tilby aktiviteter som kan omfattes av Fritidskortet og dermed bidra til at man har et bredest mulig tilbud.

Det universelle fritidskortet vil tilføre markedet mer midler enn et målrettet kort og føre til strukturelle endringer på en måte som ikke et målrettet fritidskort vil klare. Omfanget blir derfor middels for det universelle kortet og en svært begrenset eller ingen virkning for det målrettede fritidskortet. Usikkerheten rundt hvor mange nye tilbud som vil etableres påvirker størrelsen på omfanget for begge tiltak.

Universelt fritidskort

Betydning: Middels

Omfang: Middels positivt

Konsekvens: +++

Målrettet fritidskort

Betydning: Middels

Omfang: Ingen virkning

Konsekvens: 0

5.3.9 Kommunale tjenester utfører oppgaver med bedre kvalitet knyttet til barn og unge

Betydning: Mange kommuner bruker allerede i dag store ressurser på oppvekstfeltet, blant annet for å øke deltagelsen for barn og unge, jf. omtalen av eksisterende arbeid som gjøres («nullalternativet»). Tiltak som kan øke kvaliteten på kommunens arbeid inn mot et slikt sentralt område er av betydning. Kvaliteten på kommunens arbeid handler ikke bare om det «oppvekstfaglige», men kan også omhandle deres ansvar for å ha systemer som sikrer god informasjonssikkerhet og personvern når de arbeider med data om kommunenes barn og unge på oppvekstfeltet.

Forskning omtalt i dette dokumentet viser at gode oppvekstvilkår er viktige for barns utvikling og har store samfunnsøkonomiske gevinster og vi legger til grunn at en virkning⁵² som denne derfor bør vurderes til middels betydning.

Omfang:

Fritidskortets innretning legger opp til at kommunene skal få bedre incentiver til å jobbe på tvers mellom tilgrensende områder i kommunen og samarbeide mer med lokale aktører / tilbydere. Det universelle fritidskortet, jf. forsøksordningens innretning, legger også opp til at kommunene skal jobbe aktivt for å sørge for høyere deltagelse. Dette innebærer at de gjør mye mer enn å utbetale midler. Forsøkskommunen Vadsø har blant annet identifisert ungdomsgutter som en gruppe som faller ut og deltar svært lite i kommunen. Kommunen skal nå jobbe aktivt med å se på hva som skal til for å øke deltakelsen i denne gruppa. Dette er en gruppe hvor barrieren ikke nødvendigvis handler om mangel på penger. Det betyr at gruppen neppe hadde blitt fanget opp gjennom annet «oppvekstarbeid», men gjennom innretningen på forsøket vil også denne gruppa fanges opp. Fritidskortet virker her som et stimuli for å få kommunene til å jobbe med å øke deltakelsen.

Vi legger til grunn at lignende identifiseringer eller andre forbedringer som følge av stimulanse kan skje i en god del kommuner, hvis Fritidskortet innføres.

⁵² Strengt tatt er den «endelige» samfunnsøkonomiske virkningen av denne og neste virkning at barn og unge får bedre oppvekstvilkår og virkningene kunne vært slått sammen og vurdert samlet, se <https://www.menon.no/bedre-metode-vurdering-prissatte-virkninger/>. Vi har likevel valgt å splitte virkningen i to deler for å synliggjøre effektene som påvirker barns oppvekstvilkår.

Fritidskortet, med den utformingen som er lagt til grunn i denne analysen kan påvirke kvaliteten på arbeidet i kommunene. Vi legger her til grunn at kravene som stilles til kommunene i forsøket videreføres. Dette innebærer at kommunene må jobbe helhetlig for å øke deltakelsen i organiserte fritidsaktiviteter: Gjennom informasjonsarbeid, aktiv rekruttering av de som ikke deltar, samarbeid med frivilligheten, medvirkning fra målgruppen og gjennom å se tiltaket i sammenheng med andre tiltak for å øke deltakelsen, vil fritidskortet kunne bidra til en samordning av innsatsen i kommunen. Der man før har hatt ulike ordninger og tiltak for å inkludere i aktivitet, vil fritidskortet bidra til at kommunene i større grad samordner innsatsen med inkludering i fritidsaktivitet, skaffer seg mer kunnskap om hvem som ikke deltar og hvorfor, hva målgruppens behov er innenfor feltet. Prosjektet vil også gi bedre muligheter for informasjon og rekruttering.

Innføring av en digital løsning vil kunne gi bedre muligheter for å følge opp barna, og gjøre bedre analyser på kommunalt nivå. En nasjonal digital infrastruktur vil ha betydning for personvern/informasjonsikkerhet i kommunene. Den nasjonale infrastrukturen vil sikre at kommunene ivaretar personvern og informasjonssikkerhetsregelverket. Alt dette betyr at kvaliteten på kommunens arbeid med barn og unge øker og tiltakets omfang settes til «middels».

For den målrettede ordningen vil effektene forventes å bli begrenset. Kommunene vil i større grad arbeide på samme måte som før, men forventes effekter fra den digitale løsningen og vi setter lite omfang på virkningen.

Universelt fritidskort

Betydning: Middels

Omfang: Middels positiv

Konsekvens: +++

Målrettet fritidskort

Betydning: Middels

Omfang: Lite positiv

Konsekvens: ++

5.3.10 Statlige myndigheter får bedre tilgang på data til forskning og strategisk arbeid på oppvekstområdet

Betydning: Statlige myndigheter jobber overordnet med oppvekstfeltet og barn og unges deltagelse. Innføring av en digital løsning vil kunne gi tilgang på nye og mer detaljert data om barn og unges deltagelse og valg. Tilgang på mer og bedre data om barn og unges deltagelse vil gi mulighet for å gjennomføre analyser og bestille forskning på statlig nivå som i neste ledd kan føre til kunnskapsbaserte råd om valg av tiltak. Dette vil kunne påvirke barn og unges oppvekstvilkår og hvilken hjelp de får av det offentlige.

Vi vurderer denne virkningen til å være av liten betydning.

Omfang:

Dersom det universelle fritidskortet får en digital løsning som kan gi mer data og informasjon enn i dag, trekker dette i retning av et merkbart positivt omfang.

I utviklingen av den digitale løsningen for Fritidskortet tas det sikte på å gi sanntidsinformasjon om fritidsaktiviteter og deltakelse (på aggregert nivå). En digital løsning kan for eksempel gi informasjon om hvor mange barn deltar, hvilke aktiviteter som benyttes mye/lite, hvordan deltakelsen er på tvers av aldersgrupper/ landsbasis og hvordan er prisutviklingen på aktivitetene. Dette er informasjon som vil være interessant for myndighetene i sitt arbeid. Vi vurderer virkningen som liten siden det eksisterer data og bakgrunnsinformasjon også i dagens situasjon.

Det målrettede kortet vil ikke ha merkbare virkninger her, jf. at informasjonen om barna kun vil være for gruppen barn og unge i lavinntektsfamilier og ikke om alle barn i Norge.

Universelt fritidskort

Betydning: Liten

Omfang: Lite positivt

Konsekvens: +

Målrettet fritidskort

Betydning: Liten

Omfang: Ingen virkning

Konsekvens: 0

5.3.11 Tilbydere opplever en mer robust økonomisk situasjon

Betydning

Tilgangen på fritidstilbydere med et stabilt og bredt tilbud er både viktig for barn og unges oppvekst, samt viktig for voksne som deltar som frivillige, deltar selv (for eksempel i idrettslag) eller tilskuere til aktivitetene. Tilgang på fritidsaktiviteter er også viktig for lokalsamfunnet, både som arena hvor innbyggerne kan utfolde og utvikle seg, men også som en identitetsskapende ressurs for lokalsamfunnet.

Det har en klar negativ verdi for et lokalsamfunn at idrettslag eller andre aktiviteter opplever risiko for å måtte legge ned eller redusere tilbudet. Både tilbydere og lokalsamfunnet setter en verdi på stabilitet og tilstrekkelig god økonomi hos tilbyderne slik at tiltakene kan driftes og utvikles og gi økt verdi for lokalsamfunnet.

Betydningen vil avhenge av om tilbudet er stabilt eller ustabilt i dag. Vi vet at mange aktører har svært stram økonomi, men at de aller fleste tilbudene likevel «går rundt» år etter år som følge av stor frivillig innsats rundt om i landet, jf. for eksempel tall for deltagelse på landsbasis over tid.

Vi legger derfor til grunn at betydningen er liten.

Omfang

Innføring av et fritidskort eller mer midler til sektoren gjennom lignende satsinger bidrar positivt til at nye aktører kan tilby aktivitetene sine og at eksisterende aktører møter økt etterspørsel, noe som vil kunne gi bedre økonomi, mer stabilitet og mer robusthet for tilbyderne. Det sentrale her er at ordningene fører til mindre variasjon og usikkerhet for tilbyderne.

Omfanget vil være klart størst for det universelle fritidskortet, jf. at ordningen årlig vil tilføre markedet mer midler enn den målrettede ordningen. Dette vil påvirke deres robusthet i betydelig grad, både når det gjelder tilgang på nye medlemmer gjennom nye eller eksisterende aktiviteter og at frafallet forventes redusert dersom barn og unge får støtte til medlemsavgift. Fritidskortet påvirker også aktørenes handlingsrom til å tilpasse tilbudet eller utvikle nye tilbud, jf. tilførselen av midler til etterspørselssiden. Dette kan gi tilbyderne «flere bein å stå på» og påvirke robustheten. Vi kan likevel ikke sette omfang til mer enn middels, all den tid vi kun forventer en økt deltagelse på et sted mellom 0 og 10 prosent.

For et målrettet fritidskort, hvor summen som tilføres markedet er en liten andel av det universelle fritidskortet, vil effekten bli positiv, men langt mindre. Begge tiltak vil gi inntekter fra en gruppe som de i dag enten lar delta uten kostnad eller som ikke deltar. Det er positivt for tilbyderens økonomi. En slik ordning vil også ha mindre sannsynlighet for å gi andre typer strukturelle virkninger.

Universelt fritidskort

Betydning: Liten

Omfang: Middels positiv

Konsekvens: ++

Målrettet fritidskort

Betydning: Liten

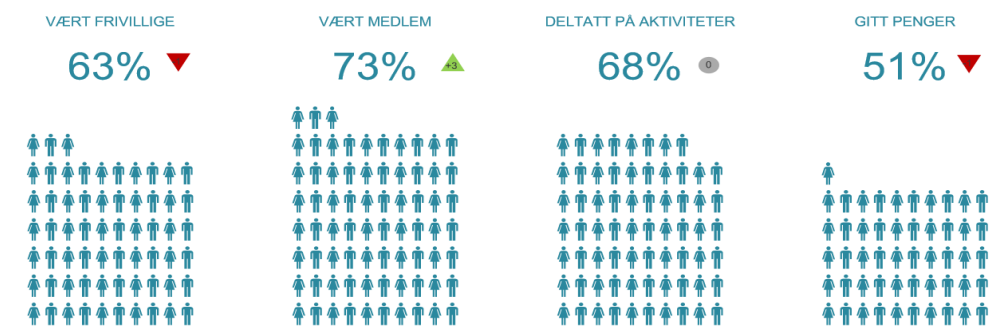
Omfang: Lite positiv

Konsekvens: +

5.3.12 Mer frivillig innsats

Betydning:

Tall fra Frivillighetsbarometeret⁵³ viser at deltakelse i frivillige organisasjoners arbeid tilsvarer 142 000 årsverk hvert år. Det understreker at frivillig innsats er en nøkkelfaktor i det norske samfunnet og at 63 prosent av befolkningen har frivillige i 100 000 organisasjoner, jf. figuren under.



Verdien av frivillig innsats er stor på landsbasis. SSB (2019) skriver «Når vi regner med verdien av frivillig arbeid, var bruttoproduktet til ideelle og frivillige organisasjoner om lag 136 milliarder kroner i 2017. Det tilsvarer 4 prosent av bruttonasjonalproduktet. Den beregnede verdien av ulønnet arbeid utgjorde 75 milliarder kroner, altså noe over halvparten av det samlede bruttoproduktet til organisasjonene.»

Frivillighet har stor verdi for samfunnet, men det har også verdi og betydning for den enkelte å få delta i fellesskap, få nytt nettverk, ny kunnskap, opplevelser, erfaringer og gode minner som frivillig.

Betydningen settes som stor.

Omfang:

Frivillighetsbarometeret skriver at 52 % av de som ikke er frivillige sier at de kunne tenkt seg å gjøre frivillig arbeid for en aktivitet eller en sak de er opptatt av. Det betyr at det er potensiale for å endre omfanget gjennom tiltak.

⁵³ <https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/frivillighet-norge/pdf/Frivillighetsbarometeret2019-04.09.19.pdf?mtime=20191217083449>

Fritidskortet ønsker å bidra til økt deltagelse. Vi vet at dersom barna deltar, økes sannsynligheten for at foreldrene deltar som frivillige. Økt deltagelse fører til behov for flere frivillige og skaper også et «behov» eller «press» for økt frivillighet.

Egne barn som deltar oppgis som viktigste grunn til deltagelse og reduksjon av deltagelse. Andelen som gjør frivillig arbeid er ellers lavest blant de med lavere inntekt og størst blant dem med utdanning på universitet over 4 år.

Undersøkelser viser at 18 % sluttet i det frivillige arbeidet fordi de ikke lenger har barn som er aktive, slik at tiltaket som fører til mest økning i deltagelsen, vil score høyest på denne virkningen.

Vi har lagt til grunn at det universelle fritidskortet vil føre til høyere deltagelse enn det målrettede kortet, både for hele befolkningen og i den definerte gruppen av sårbare barn og unge.

Det er vanskelig å anslå i hvor stor grad frivillig innsats vil øke. Sett i lys av tidligere vurderinger rundt størrelsen på økt deltagelse, så settes omfang som middels for det universelle fritidskortet og lite for det målrettede fritidskortet.

Universelt fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Middels positiv

Konsekvens: ++++

Målrettet fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Lite positiv

Konsekvens: +++

5.3.13 Økt stressnivå i hverdagen / «tidsklemme» (foreldre og barn)

Betydning: Økt deltagelse kan også ha en bakside i form av at tiden som kunne vært brukt med venner og familie eller andre viktige ting som skolearbeid kan «bli spist opp» og man opplever stress og at tiden ikke «strekker til». Dette er en virkning som både kan treffe familien (som må kjøre og tilrettelegge for aktivitetene og evt. delta som frivillig) og barna som deltar. Konsekvensen av å ha for mange aktiviteter og oppleve for mye stress kan være utbrenthet og psykiske utfordringer for barn og foreldre. Mange barn har utfordringer med å finne den «optimale miksen» av deltagelse i fritidsaktiviteter – med de gunstige virkningene økt deltagelse har - og tid til skole, familie og venner. Medlemstall fra Norges Idrettsforbund har vist at det er flere barn

mellom 6-12 år som er medlemmer i et idrettslag enn det er personer i befolkningen⁵⁴. Det betyr at mange er aktive i flere idretter.

Betydningen vil påvirkes av hvor stort problemet er (nivået) og Ungdata⁵⁵ understreker i en artikkel om stress og psykiske plager blant unge at man har observert en økning av problemet hvert eneste år siden målingene startet i 2010 og at en av tre jenter på vg3-nivå er mye plaget av depressive symptomer. Vi vurderer derfor denne virkningen til å være relevant og av stor betydning.

Omfang:

Det universelle fritidskortet er antatt å øke deltagelsen mer enn det målrettede kortet. Samtidig har vi lagt til grunn en moderat økning i deltagelsen ved innføring av en fritidskortordning. Virkningen vi ser på vil være negativ sammenlignet med nullalternativet og det universelle kortet treffes noe mer negativt enn det målrettede kortet. Samtidig må det legges til at det er frivillig å øke deltagelsen og vi må legge til grunn at en del som er i faresonen for denne virkningen, ser dette selv og ikke øker deltagelsen. Omfang settes til lite for begge tiltak.

Universelt fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Lite negativt

Konsekvens: - - -

Målrettet fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Lite negativt

Konsekvens: - - -

5.3.14 Bedre personvern for barn og unge

Betydning:

Alle innbyggere har krav på å få opplysninger om seg selv behandlet på en sikker måte. Forsøkskommuner og rapporten om aktivitetskortordninger har pekt på at det benyttes løsninger i enkelte kommuner som ikke er tilfredsstillende når det gjelder informasjonssikkerhet og

⁵⁴ <https://www.aftenposten.no/familieogoppvekst/i/Vbg0d3/hvor-mange-fritidsaktiviteter-boer-barn-ha>

⁵⁵ <http://www.ungdata.no/Nyheter/Stress-press-og-psykiske-plager-blant-unge>

personvern. Det viser at det er rom for forbedringer på området. Vi legger til grunn at samfunnets betalingsvilje for å sikre barn og unge bedre personvern er stor og setter betydningen til høy.

Omfang:

Arbeidet med de nasjonale felleskomponentene har som målsetning å sikre at løsningene, som i neste steg utvikles av private leverandører og deretter benyttes av kommunene, ivaretar barn og unges personvern på en god måte.

Det er et moment at løsningene/ komponentene som skal utvikles er ment å kunne «gjenbrukes» innenfor andre deler av kommunens arbeid. Det betyr at løsningene i fremtiden kan bidra til at flere barn og unge kan oppleve virkningen av bedre personvern.

Tiltaket vil klart bidra til et positivt omfang, men det som reduserer omfanget på virkningen noe er at sensitiviteten på dataene som skal utveksles gjennom et fritidskort vil være begrenset. Barns personvern avhenger også av en rekke andre forhold enn kommunens datahåndtering på oppvekstfeltet (og potensielt på andre områder hvor løsningene gjenbrukes). Vi setter derfor omfang til middels positivt.

Det målrettede kortet vil ha samme effekter knyttet til gjenbruk av teknologi, men treffes svakere av effekten av godt personvern i bruk av fritidskortet, jf. at det kun er barn i lavinntektsfamilier, og ikke alle barn som deltar i hele befolkningen, som påvirkes av et målrettet kort. Vi setter omfang til lite positivt.

Universelt fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Middels positivt

Konsekvens: + + + +

Målrettet fritidskort

Betydning: Stor

Omfang: Lite positivt

Konsekvens: + + +

5.4 Prissatte virkninger: Kostnadsvirkninger

Følgende tabell oppsummerer kostnadselementene og deres størrelse fordelt på årene i analyseperioden. Vi vil på de følgende sidene forklare mer inngående hva som er forutsatt i anslagene for de ulike kostnadselementene.

Prissatte kostnadsvirkninger	2021	2022	2023	2024 og senere år
Universelt fritidskort				
Kostnader for offentlig sektor				
Midler i kortet - dagens nivå på deltagelse	50 000 000	100 000 000	1 230 000 000	1 230 000 000
Midler i kortet - forventet tilleggsøkning i deltagelse	0	0	61 280 000	61 280 000
Midler i kortet - kommunal tilleggsbetaling (ekstramidler)	0	0	0	0
Administrasjonsutgifter hos staten	0	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Administrasjonsutgifter i kommunene (0,5 / 0,25 årsverk)	0	0	178 000 000	178 000 000
Statlige utgifter til digital løsning (unntatt etableringsstøtte)	12 850 000	9 300 000	5 000 000	2 100 000
Kommunale utgifter til digital løsning	1 200 000	3 200 000	35 600 000	35 600 000
Statlige utgifter til digital løsning - etableringsstøtte (engangssum)	0	0	97 200 000	0
Kostnader for privat næringsliv				
Administrasjonskostnader for tilbydere	0	0	0	0
Tilbyderes kostnader ved digital løsning	0	0	0	0
Kostnader for privatpersoner / andre				
Verdien av privatpersoners tidsbruk som følger av økt deltagelse			120 000 000	120 000 000
KS utgifter til digital løsning	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000

Målrettet fritidskort	2021	2022	2023	2024 og senere år
Kostnader for offentlig sektor				
Midler i kortet - dagens nivå på deltagelse	0	105 600 000	105 600 000	105 600 000
Midler i kortet - forventet tilleggsøkning i deltagelse	0	0	5 280 000	5 280 000
Administrasjonskostnader for staten		1 500 000	1 500 000	1 500 000
Administrasjonskostnader for kommunene (0,1 årsverk)	0	0	17 800 000	17 800 000
Statlige utgifter til digital løsning (unntatt etableringsstøtte)	12 850 000	9 300 000	5 000 000	2 100 000
Kommunale kostnader til digital løsning	0	0	35 600 000	35 600 000
Statlige utgifter til digital løsning - etableringsstøtte (engangssum)	0	0	97 200 000	0
Kostnader for privatpersoner/ andre				
Verdien av privatpersoners tidsbruk som følger av økt deltagelse	0	0	12 000 000	12 000 000

5.4.1 Forutsetninger for å kunne gjennomføre beregninger – generelt

Vi forutsetter i analysen at det i 2020 og 2021 er 12 kommuner som har innført ordningen, at 20 nye kommuner inkluderes i forsøket fra 2022 og at ordningen blir nasjonal, dvs. at de resterende 324 kommunene deltar fra 2023. Dette vil påvirke størrelsen på kostnadene mellom årene i analysen.

For det målrettede fritidskortet legger vi til grunn at man innfører dette i alle landets kommuner fra 2023, uten noen form for pilotering, jf. at tiltaket er mindre og man kan hente relevante erfaringer fra det pågående forsøket.

Vi har tatt utgangspunkt i anslag for kostnader ved et «universelt fritidskort» og deretter forutsatt at kostnadene ved en digital løsning i «målrettet fritidskort» blir like høye som ved universelt fritidskort. Dersom staten skal utvikle en robust infrastruktur, som ivaretar personvern og informasjonssikkerhet, kreves de samme utviklingskostnadene, uavhengig av om noen eller mange skal benytte systemet. Det er uklart hvordan en digital løsning mest hensiktsmessig kan håndteres i en målrettet ordning. Det er derfor betydelig usikre kostnadsberegninger -.

Vi har videre lagt til grunn en diskonteringsrate på 4 prosent (anbefalt verdi i samfunnsøkonomiske analyser av tiltak med normal risikoprofil) og en analyseperiode fra 2021 til 2036.

Estimater og forutsetninger er usikre, jf. at det bl.a. ikke er besluttet hvordan den digitale løsningen skal se ut. Vi har, som det fremkommer av tabellen over, forutsatt at det ikke oppstår merkostnader for aktivitetstilbydere knyttet til verken administrasjon eller innføring av digital løsning. Dette er forutsetninger som kan diskuteres og man må se konklusjonene i lys av disse forutsetningene.

Buudir og BFD har hatt betydelige utgifter knyttet til utredning og utvikling av ordningen og prosjektledelse av forsøket med et universelt fritidskort. Det har også påløpt kostnader til konseptutvikling av digital løsning. Utgifter i 2020 er kostnader som er besluttet/bevilget allerede og inngår ikke i analysen. Dette er «uunngåelige» utgifter (også kalt «sunk cost») som ikke skal inkluderes for de alternative tiltakene i analysen, jf. at de ikke er relevante for beslutningstakers valg mellom tiltakene.

5.4.2 Statlige kostnader - overføring av midler til fritidskortet:

Vi har lagt til grunn at det skal overføres 2000 kroner til alle barn og unge som deltar i fritidsaktiviteter fra 2023. Vi vet at det er 766 000 barn totalt og 70-80 000 barn i lavinntektsfamilier i aldersgruppen 6- 18 år.

Vi legger til grunn at andelen som deltar på aktiviteter (og derfor mottar støtte) i disse to gruppene ligger 5 prosent over dagens nivå på deltagelse, jf. antagelsen om at tiltakene vil ha en effekt på deltagelsen.

Det finnes begrenset med data om deltagelse i fritidsaktiviteter i aldersgruppen 6-18 år, herunder fordelingen etter sosiodemografisk status. Vi har derfor tatt utgangspunkt i at «ett av tre barn fra familier med vedvarende lav inntekt deltar ikke i fritidsaktiviteter, mens åtte av ti barn på landsbasis deltar⁵⁶ - Buudir (2019).»

Utgifter til overføring til universelt fritidskort anslås dermed til om lag 1,3 mrd. kroner (pr. år).

Utgifter til overføring til målrettet fritidskort anslås dermed til om lag 106 mill. kroner (pr. år).

I tillegg kommer utgifter til midler i fritidskortene som følger av en forventet aktivitetsøkning, her satt til 5 prosent. Det gir utgifter på henholdsvis 61,3 mill. kroner og 5,3 mill. kroner, per år. Dette er midler som må bevilges av Stortinget og overføres videre til kommunene med fritidskortet som formål. Vi anslår kostnadene til midler i det universelle kortet til å være henholdsvis 50 mill. og 100 mill. kroner i forsøksvirksomheten i 2022 og 2023.

⁵⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/d627c1e295c64500a589980d2bf789df/kartlegging-av-fritidskortordninger-2019.pdf> , side 5.

5.4.3 Statlige og kommunale kostnader ved en digital løsning:

Statlig tilskudd til kommunene til innføring/etablering av digital løsning (engangsstøtte / etableringsstøtte)

Vi har hentet inn kostnadsestimer knyttet til digital løsning fra en arbeidsgruppe bestående av representanter for Bufdir og konsultentselskapet Agenda Kaupang. Deres beskrivelser av relevante kostnadselementer og deres estimater for det universelle fritidskortet vises i tabellen under.

Etableringsstøtten skal brukes til å anskaffe, utvikle eller tilpasse løsninger i kommunene slik at disse faktisk benytter den nasjonale infrastrukturen som prosjektet utvikler (registre, API-er og autentisering/autorisering) og slik at de imøtekommer minimumskravene i den funksjonelle kravspesifikasjonen som prosjektet etablerer.

Vi forutsetter at etableringsstøtten er et *engangsbeløp* som betales til alle kommunene som starter opp med ordningen (i første omgang forsøkskommunene, deretter de andre kommunene når ordningen blir nasjonal). Ordningen med etableringsstøtte vil starte opp fra og med 2021.

Svært foreløpige estimater for etableringsstøtten som kommunene kan søke om, er inntil kr 300 000 pr. kommune. Det er ikke tatt stilling til om kommunene skal få ekstra støtte til digital løsning utover denne engangsstøtten og hvor lenge en eventuell ekstra støtte skal vare. For analysen forutsettes derfor kun en gjennomsnittlig sum på kr 300 000 til hver kommune som et engangsbeløp for å få på plass en valgt digital front-end løsning i kommunen.

Kommunale kostnader ved digital løsning – årlige driftskostnader

Kommunene vil få kostnader knyttet til sine valgte digitale løsninger. Løsningene vil variere i kompleksitet og dermed også pris (for løpende bruk, lisenser etc.), noe som gjør de samlede kostnadene krevende å estimere. Noen leverandører vil muligens prise sine løsninger etter antall brukere/innbyggertall, og slik sett gjøre det lettere å bære kostnadene for de små kommunene. Markedssituasjonen og konkurransen vil etter hvert kunne presse prisene ned. For enkelhets skyld legges det til grunn en årlig IKT-kostnad per kommune på 100 000 kr gjennom hele tiltaksperioden.

Statlige kostnader ved digital løsning

Drift, forvaltning og vedlikehold av IT-løsninger

Som sjablong forutsettes det at de registre og APler som utvikles årlig vil føre med seg løpende kostnader for systemeier på 25 % av investeringene.

Bruk av ID-porten og Feide er gratis

Det forutsettes at Digitaliseringsdirektoratet tillater gratis bruk av felleskomponenten ID-porten i løsningen (altså at kommuner og løsningsleverandører ikke belastes pr. bruk). Tilsvarende forutsettes for bruk av Feide-løsningen (Unit/Uninett), dersom det viser seg at det blir behov for denne komponenten for autorisasjon og autentisering for barn under 15 år.

Kostnader hos tilbydere av fritidsaktiviteter ved digital løsning

Tallfeste og verdsette virkninger

Det er et mål at ordningen i så liten grad som mulig skal medføre mer arbeid for aktørene innen frivilligsektoren og andre aktivitetstilbydere. Målet er å få til mekanismer som gjør tilbyderens informasjonsinnlegging og -vedlikehold så enkelt og automatisert som mulig. Det forutsettes med andre ord at det blir en svært liten kostnad for hver enkelt tilbyder.

Vi har innhentet informasjon fra tilbydere av fritidsaktiviteter om denne problemstillingen. De ser en risiko for at sektoren samlet sett vil oppleve økte administrasjonskostnader, selv ved innføring av en digital løsning og er særlig bekymret for små aktørers evne til å tilpasse seg en ny løsning.

Vi ser at det vil være enkelte aktiviteter som må gjennomføres fra tilbyderne (legge inn informasjon om sine aktiviteter i det kommende fritidsregisteret), men vi klarer ikke anslå eventuelle forventede merkostnader for tilbyderne. Målene med ordningen og informasjon fra forsøkskommunene som sier det kan forventes små administrative endringer, jf. at tilbydere har kostnader til administrasjon også i dag, gjør at vi da velger å sette tilbyderens merkostnader til null. Forutsetningen omtales i usikkerhetskapittelet.

Detaljert anslag for kostnader ved digital utvikling

UTVIKLINGSKOSTNADER FOR DIGITAL LØSNING					
Kostnadsposter	2020	2021	2022	2023	2024 og senere, per år
Utvikle kontoregister og nødvendige APler	2 000 000	1 000 000			
Utvikle fritidsregister og nødvendige APler	500 000	5 000 000			
Prosjektkostnader for Bufdir med digital løsning (både eksterne konsulenter og interne ressurser/andel av prosjektkapasiteten i Bufdir)	4 000 000	1 500 000	1 200 000	1 200 000	0
Etableringsstøtte til kommunene (300 000 pr. kommune)	0	3 600 000	6 000 000	97 200 000*	0
LØPENDE KOSTNADER MED DIGITAL LØSNING					

KS' arbeid med utbredelse og governance ⁵⁷	1 500 000	2 000 000	1 000 000	3 000 000	1 000 000
Drift, forvaltning og videreutvikling av kontoregister og nødv. APler i Brreg, Inkl. en større revisjon/forbedring etter gjennomført pilotperiode		750 000	750 000	1 250 000	750 000
Drift, forvaltning og videreutvikling av fritidsregister og nødv. APler i Brreg, Inkl. en større revisjon/forbedring etter gjennomført pilot			1 350 000	2 000 000	1 350 000
Kommunenes kostnad med valgt digital løsning			1 200 000	3 200 000	35 600 000

5.4.4 Andre kostnadselementer:

Kostnader for kommunene knyttet til administrasjon av et fritidskort

Kommunene vil også ha utgifter til administrasjon av fritidskortet i kommunen, for eksempel en ansatt som skal bruke tiden sin på innføring av et fritidskort. Dette vil både være knyttet til informasjonsarbeid om ordningen, lokale tilpasninger til ordningen, kontakt med tilbydere og andre aktører. Tilbakemeldinger fra forsøkskommunene antyder at det, litt avhengig av kommunestørrelsen, vil være størst behov de første årene, men at det vil være et behov for kommunal innsats årlig. Flere av kommunene antyder at én 100 prosent stilling vil være nødvendig til dette arbeidet innledningsvis, mens andre opererer med lavere tall. Vi forutsetter at kommunene i gjennomsnitt har et behov på 0,5 årsverk de første 3 årene og deretter 0,25 årsverk i en universell ordning. Vi legger til grunn 356 kommuner og en årsverkskostnad på 1 mill. kroner inkl. sosiale kostnader.

For alternativet med et målrettet fritidskort, vil omfanget og behovet for organisering og oppfølging av arbeidet bli langt mindre. Målgruppen, som ordningen rettes inn mot, er den samme som mye av arbeidet retter seg inn mot i dag. Vi antar at noen må frikjøpes for å gjøre dette

⁵⁷ Antar at KS ikke vil gjøre særskilte tilpasninger eller ha kostnader ved et målrettet fritidskortalternativ.

arbeidet og anslår verdien av denne arbeidstiden til å være 0,1 årsverk per kommune. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget.

Kostnader for staten knyttet til administrasjon av et fritidskort

I kommuneforsøket mottar kommunene noe støtte til administrasjon. Det er ikke avgjort hvorvidt en slik ordning skal videreføres ved full utrulling av Fritidskortet. Vi legger til grunn at kommunene selv dekker denne utgiften i analysen. Det får ingen betydning for den samfunnsøkonomiske nåverdien hvorvidt det er kommunene eller staten som tar denne kostnaden.

Staten vil også kunne ha utgifter til for eksempel utredningsarbeid/følgeevalueringer og andre typer avklaringer knyttet til Fritidskortet underveis i analyseperioden. Vi anslår på usikkert grunnlag denne typen utgifter til 3 mill. kroner per år.

For den målrettede ordningen antas beløpet å bli vesentlig lavere, 1,5 mill. kroner per år.

Kostnader for tilbydere knyttet til administrasjon av et fritidskort

Vi viser til teksten over om administrasjonskostnader ved en digital løsning og har forutsatt at det ikke oppstår merkostnader for tilbydere ved innføring av et fritidskort.

Kostnader for familier til oppfølging av barns aktiviteter (verdien av tidsbruk og transportkostnader)

Dette er et relevant kostnadselement for økningen i deltagelse (anslagsvis 5-10 prosent) som Fritidskortet i seg selv er antatt å kunne føre til. Vi vet fra kapittel 2 at 70 prosent av barn i aldersgruppen 6-12 år kjøres (kostnader ved kjøretid) til arrangementer, i tillegg til at foreldrene i mange tilfeller har ventetid ved arrangementet. Vi ser kun på kostnadene ved tidsbruk og ikke andre transportkostnader. Det er således sannsynlig at vi underestimerer kostnadene noe her.

Difi skriver i sin veileder om samfunnsøkonomiske analyser skal det skilles på tidsbruk i arbeidstid og fritid. Vi benytter her 240 kroner som estimat på timekostnaden for fritid.

Forutsetning; Antall foreldre som kan påvirkes i de to alternativene, gitt 5-10 prosent økt deltagelse = 50 000 (universelt fritidskort) og 5 000 (målrettet fritidskort). Vi antar at kun én forelder følger/kjører barnet til aktiviteten.

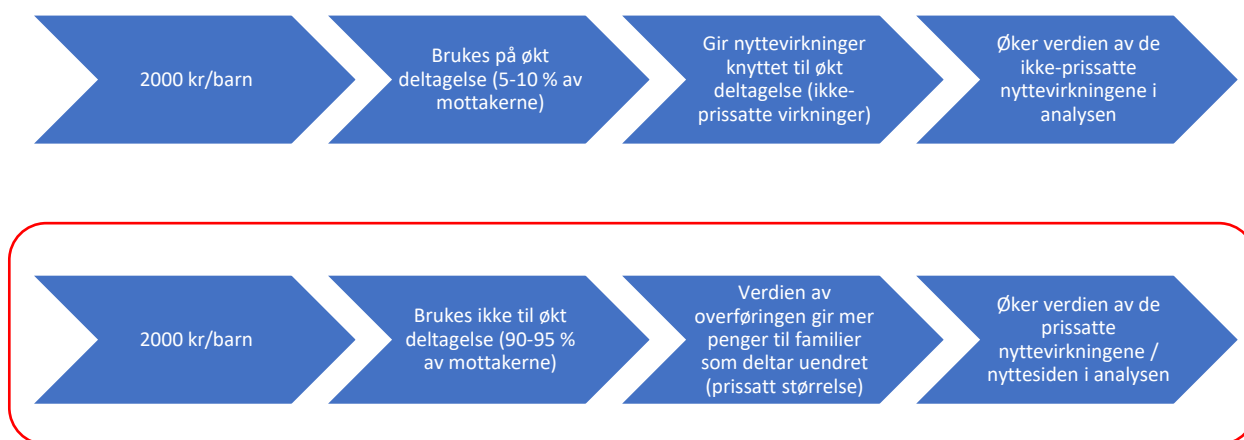
Universelt kort: 50 000 foreldre potensielt berørt, antar at 1/3 av alle mellom 6 og 18 følges/kjøres til aktiviteten, 1 time per uke, 30 uker per år, 240 kr / time = 120 mill. kroner pr. år

Målrettet kort: 5 000 foreldre potensielt berørt, antar at 1/3 av alle mellom 6 og 18 følges/kjøres til aktiviteten, 1 time per uke, 30 uker per år, 240 kr / time = 12 mill. kroner. pr. år.

Andre elementer - omfordeling av ressurser mellom berørte grupper

Overføringen av midler fra stat til privatpersoner, jf. 4.4.2, må også fremkomme i oppsettet. Pengeoverføringen vil, selv om den ikke benyttes til økt deltagelse, ha en verdi for den som mottar overføringen, som må fremkomme i analysen. Statens kostnader ved å gi midler til privatpersoner som ikke endrer sin deltagelse vil føre til en tilsvarende inntekt for disse privatpersonene, men begge sider må synliggjøres og inngå i oppsettet.

Vi har tidligere i dokumentet antydnet at man kan forvente en økning i deltagelsen på minst 5 prosent ved innføring av det universelle tiltaket og noe lavere for det målrettede tiltaket. Det betyr i så fall at verdien på pengeoverføringen til de som ikke endrer deltagelsen blir svært høy, jf. figuren under.



Omfordelingen av ressurser fra staten til de som ikke endrer deltagelse ved et universelt fritidskort (nedre del av figuren) anslås dermed til om lag 1,2 mrd. kroner (pr. år) gitt en økt deltagelse på 7,5 prosent.

Omfordelingen av ressurser fra staten til de som ikke endrer deltagelse ved et målrettet fritidskort (nedre del av figuren) anslås dermed til om lag 100 mill. kroner (pr. år) gitt en økt deltagelse på fem prosent.

Staten gjennomfører omfordelingen ved å fremskaffe og overføre midlene noe som innebærer at overføringene i tillegg må pålegges en skattefinansieringskostnad på 20 prosent, jf. kap. 4.4.2.

6. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og rangering av tiltak

I dette kapitlet skal vi sette sammen de samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirkningene og beregne og vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til tiltaket.

6.1 Resultater fra nåverdiberegninger

Nytte og kostnader skal beregnes for hele analyseperioden. Alle virkninger som er verdsatt i kroner skal inngå i beregningen. Kalkulasjonsrenten (4 %) benyttes til å beregne netto nåverdi av tiltaket.

Alle nytte- og kostnadsvirkninger måles opp mot nullalternativet, dvs. dagens situasjon uten innføring av det aktuelle tiltaket. Det betyr at både nåverdi og ikke-prissatte nyttevirksomheter i tabellen under er størrelser relativt til nullalternativet og ikke absolutte størrelser. Det skal vurderes hvilken betydning tiltakets ikke-prissatte virkninger har for vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og om de kan påvirke rangeringen av alternative tiltak.

Basert på beregnet netto nåverdi, ikke-prissatte virkninger og usikkerhet skal det gjøres en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de ulike alternativene (evt. tiltaket og nullalternativet).

Vi benytter et regneark utviklet for DFØ for beregning av nåverdi. Beregningene viser at det universelle tiltaket har en negativ nåverdi på 4,5 mrd. kroner, mens det målrettede tiltaket har en negativ nåverdi på 1,1 mrd. kroner i analyseperioden (2021-2036). Beregningene forutsetter at det ikke oppstår merkostnader til administrasjon for tilbyderne.

Tabellen nedenfor viser hvordan tiltakenes nåverdikostnad er beregnet og hvor mye ulike kostnadselementer bidrar til den endelige nåverdikostnaden i analyseperioden. Tabellen under viser resultatene fra nåverdiberegningene og sammenstiller de prissatte kostnadsvirkningene med de ikke-prissatte nyttevirksomhetene.

Oversikt over hvilke elementer som bidrar til tiltakenes samlede nåverdi

Universelt fritidskort (2021-2036)	Nåverdi
Midler i kortet - dagens nivå på deltagelse	-12 639 078 080
Midler i kortet - forventet tilleggsøkning i deltagelse	-622 411 705
Midler i kortet - kommunale tilleggsbetaling (ekstramidler)	0
Administrasjonsutgifter hos staten	-33 355 162
Statlige utgifter til digital løsning	-45 802 904
Kommunale utgifter til digital løsning	-365 860 746
Statlige utgifter til digital løsning - etableringsstøtte (engangssum)	-99 236 095
Administrasjonsutgifter for kommunene	-1 141 443 310
Kostnader for privat næringsliv	0
Administrasjonskostnader for tilbydere	0
Tilbyderes kostnader ved digital løsning	0
Verdien av tidsbruk knyttet til økt deltagelse	-1 218 821 876
KS utgifter til digital løsning	-12 118 387
Skattefinansieringskostnad (20 %)	-2 989 437 601
BUDSJETTMESSIGE KOSTNADER VED TILTAKET	-19 167 565 867
Overføringsvirkning fra stat til barn med uendret deltagelse (2000 kr)	14 625 862 518
SUM NÅVERDI	-4 541 703 349

Målrettet fritidskort (2021-2036)

Midler i kortet	-1 072 563 251
Midler i kortet - forventet tilleggsøkning i deltagelse	-53 628 163
Midler i kortet - kommunale tilleggsbetaling (ekstramidler)	0
Administrasjonskostnader for staten	-16 677 581
Administrasjonskostnader for kommunene	-180 791 912
Statlige utgifter til digital løsning	-45 802 904
Kommunale kostnader til digital løsning	-361 583 823
Statlige utgifter til digital løsning - etableringsstøtte	-89 866 864
Kostnader for privat næringsliv	0
Administrasjonskostnader for tilbydere	0
Tilbyderes kostnader ved digital løsning	0
Verdien av tidsbruk som følger av økt deltagelse	-121 882 188
Skattefinansieringskostnader (20 %)	-364 182 899
BUDSJETTMESSIGE KOSTNADER VED TILTAKET	-2 306 979 584
Overføringsvirkning fra stat til barn med uendret deltagelse (2000 kr)	1 218 821 876
SUM NÅVERDI	-1 088 157 708

Nåverdi og vurdering av ikke-prissatte virkninger for de to tiltakene (relativt til nullalternativet)

<i>Nåverdi av alternativene, relativt til nullalternativet</i>		Nåverdi (i kroner)
Nullalternativet		-
Universelt fritidskort		-4 541 703 349
Målrettet fritidskort		-1 088 157 708
 <i>Ikke-prissatte virkninger relativt til nullalternativet</i>		
Universelt fritidskort		
Økt fysisk aktivitetsnivå	+	+
Økt omfang på relasjoner med andre barn	+	+
Økte ferdigheter og mestring	+	+
Økt omfang på relasjoner med trygge voksenpersoner	+	+
Mindre tid hjemme for voldsutsatte barn	+	+
Redusert stigmatisering gjennom universell deltagelse	+	+

Økt kontakt med lokalsamfunnet	++
Økt valgfrihet og bredere tilbud	+++
Bedre kvalitet på kommunale tjenester for barn og unge	+++
Bedre tilgang på data til forskning og strategisk arbeid på oppvekstområdet	+
Tilbydere opplever en mer robust økonomisk situasjon	++
Mer frivillig innsats	++++
Bedre personvern for barn og unge	+++
Økt stressnivå og mer "tidsklemme"	---
Målrettet fritidskort	
Økt fysisk aktivitetsnivå	+++
Økt omfang på relasjoner med andre barn	+++
Økte ferdigheter og mestring	++
Økt omfang på relasjoner med trygge voksenpersoner	++
Mindre tid hjemme for voldsutsatte barn	+++
Redusert stigmatisering gjennom universell deltagelse	0
Økt kontakt med lokalsamfunnet	+
Økt valgfrihet og bredere tilbud	0
Bedre kvalitet på kommunale tjenester for barn og unge	++
Bedre tilgang på data til forskning og strategisk arbeid på oppvekstområdet	0
Tilbydere opplever en mer robust økonomisk situasjon	+
Mer frivillig innsats	+++
Bedre personvern for barn og unge	++
Økt stressnivå og mer "tidsklemme"	---

Vi har i tidligere kapitler vist hvordan vi har kommet frem til de ulike nytte- og kostnadsvirkningene og i tabellen over er disse satt sammen. Prissatte størrelser og ikke-prissatte størrelser har like stor verdi i vurderingen og må veies opp mot hverandre.

Vi har ikke funnet det faglig forsvarlig å tallfeste nyttevirkningene, men verdien av de ikke-prissatte nyttevirkningene er betydelige.

Sammenstillingen viser at nyttevirkningene for det universelle tiltaket er omfattende og langt større enn for det målrettede tiltaket. Samtidig er kostnadene for det universelle tiltaket langt høyere enn for det målrettede tiltaket. Det er derfor vanskelig å konkludere på både hvilket av tiltakene som rangeres høyest og hvorvidt ett eller begge tiltakene kan vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Er det mulig og forsvarlig å tallfeste enkelte av nyttevirkningene, slik at man kan sammenligne verdien av disse opp mot kostnadene? Vi mener det ikke kan gjøres i selve modellen, men at man gjennom regneeksempler kan vise hvor store nyttevirkningene (enten de direkte virkningene eller de mer indirekte og langsiktige virkningene) må være for å forsvare kostnadene ved de to tiltakene.

Vi vil nedenfor vise noen såkalte break-even analyser for å se på sannsynlighet for samfunnsøkonomisk lønnsomhet i de to tiltakene – og derigjennom hjelpe oss frem til en rangering og anbefaling av tiltakene i kapittel 8.

6.2 Break-even analyser av nyttevirkningene

Break-even analyser handler om å analysere hvor store nyttevirkningene må være for å kunne rettferdiggjøre kostnadene ved tiltakene (enkelt forklart: hvor sterke nyttevirkninger trengs for å «flytte» en negativ nåverdi til å bli en positiv nåverdi) og deretter vurdere hvorvidt nyttevirkninger av en slik størrelse er sannsynlig. Break-even analyser bør kun tolkes som regneeksempler som illustrerer hva som skal til for å dekke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltaket.

Det er to måter å gjøre dette på:

- 1) Break-even analyse på enkelte av de ikke-prissatte virkningene
- 2) Break-even analyse på en eller flere av samfunnseffektene

«Dersom det er mange virkninger som ikke er prissatte, skal man også vurdere i hvilken grad disse påvirker tiltakets lønnsomhet (jf. kapittel 3.5.6). En mulig fremgangsmåte er å gjennomføre en break-even-analyse, som går ut på å først beregne netto nåverdi på vanlig måte for alle prissatte virkninger. Deretter regner man seg frem til hvor stor verdien av de ikke-prissatte virkningene må være for at tiltaket skal ha akkurat like stor nytte som kostnaden («Break-even»).

Hvis man for eksempel beregner netto nåverdi av prissatte virkninger til å være 200 millioner kroner, er tiltaket lønnsomt ut fra de prissatte virkningene, og det innebærer at break-even-verdien er –200 millioner kroner. Hvis summen av de ikke-prissatte virkningene samlet vurderes å være positiv, vet man at tiltaket er lønnsomt. Hvis de ikke-prissatte virkningene innebærer kostnader, må de til sammen ha en negativ nytteverdi på mindre enn 200 millioner kroner for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.»

«DFØ – veileder for samfunnsøkonomisk analyse, side 123»

Vi vil foreta en break-even-analyse for flere av de identifiserte langsiktige samfunnseffektene, jf. kapitlet om «identifiserte virkninger», som tiltakene «Universelt fritidskort» og «Målrettet fritidskort» kan oppnå. I tillegg vil vi gjøre noen overordnede break-even betraktninger knyttet til de samlede nyttevirkningene og variasjoner ved ulik deltagelse.

6.2.1 Overordnede break-even vurderinger – samfunnsøkonomisk lønnsomhet påvirkes av graden av økt deltagelse

Helt overordnet blir problemstillingen om det er realistisk at de ikke-prissatte nyttevirkningene kan ha en samlet verdi på henholdsvis 4,5 mrd. kroner og 1,1 mrd. kroner. De fleste av nyttevirkningene over er knyttet til økt deltagelse. Hvis deltagelsen i befolkningen øker med om lag fem prosent etter noen år med en universell fritidskortordning, vil om lag 30 000 flere barn delta regelmessig. Et svært forenklet talleksempel vil være å se på nåverdien per år opp mot antallet nye deltagere (siden det i stor grad er disse som opplever nyttevirkinger). Dette vil da måle hvor mye verdien av nyttevirkningene i gjennomsnitt årlig må være for den enkelte som opplever nyttevirkningene for å oppveie de årlige kostnadene. Nåverdikostnaden per år i analyseperioden vil bli $(4,5 \text{ mrd. kroner} / 15 \text{ år}) = 300 \text{ mill. kroner}$. For å oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet må nyttevirkningene ha en verdi på $300 \text{ mill. kroner} / 30\,000 \text{ barn} = 10\,000 \text{ kroner per barn per år}$.

Det er flere ting å merke seg ved et slikt talleksempel. Det første er at en universell fritidskortordning som årlig gir 2 000 kroner til alle barn må gi årlige nyttevirkinger på nærmere 10 000 kroner i retur for å forsvare investeringen (gitt forutsetningen om at kun barn som øker sin deltagelse, oppnår nyttevirkinger). Selv om vi i tidligere kapitler har sett at tiltak som retter seg mot barns oppvekstvilkår kan ha stor samfunnsøkonomisk verdi, er dette ikke et ubetydelig «avkastningskrav» på en investering på 2 000 kroner per barn. Det er mulig å argumentere for at dette isolert sett gir tiltaket utfordringer med å bli vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Det andre nyttige med talleksempelen er at hvor mange flere som øke deltagelsen sin vil være avgjørende for om tiltaket fremstår som lønnsomt eller ei. Hvis for eksempel deltagelsen øker med 10 prosent, vil regneeksemplet over bli $300 \text{ mill. kroner} / 60\,000 \text{ barn} = 5\,000 \text{ kroner}$. Dersom økningen kun blir 2,5 prosent, vil regnestykket bli $300 \text{ mill. kroner} / 15\,000 \text{ barn} = 20\,000 \text{ kroner}$.

Talleksempelen blir ikke helt presist siden enkelte nyttevirkinger ikke avhenger av økt deltagelse og at enkelte nyttevirkinger gjelder alle som deltar (bedre statlig og kommunalt arbeid, personvern etc.) og ikke kun de som deltar mer. Talleksempelen kan likevel gi et «grovt» bilde på at det kreves en god del effekt i form av nyttevirkinger for å få det universelle tiltaket til å bli samfunnsøkonomisk lønnsomt og at graden av økt deltagelse blir sentralt i dette spørsmålet.

Vi har i dokumentet antatt, basert på innspill fra kommuner og ordninger med lignende trekk, at innføring av et universelt fritidskort vil øke deltagelsen med mer enn fem prosent. Vi har understreket at det er stor usikkerhet knyttet til anslaget.

Vår vurdering av det universelle fritidskortet er imidlertid at de potensielle gevinstene fra de mer langsiktige «samfunnseffektene» står sentralt og at det er her vi håper å kunne oppnå betydelige nyttevirkinger som kan oppveie kostnadene ved tiltaket. Vi vil nedenfor gjøre break-even analyser for enkelte av samfunnseffektene og se hvor mange barn som må oppleve slike «tunge» effekter for at tiltaket skal oppveie kostnadene. Vi vil også gjøre tilsvarende vurderinger for det målrettede fritidskortet.

6.2.2 Samfunnseffekt: Langsiktige positive konsekvenser for helse og livskvalitet for barn og unge

Vi har sett at økt fysisk aktivitetsnivå er en virkning i analysen. Denne virkningen kan føre til langsiktige fysiske helseeffekter i befolkningen under visse forutsetninger. Grunnen til at vi ikke tallfester nyttevirkningen i selve analysen er særlig at det er vanskelig å anslå hvor stor andel barn som vil gå fra et varig inaktivt liv til et delvis eller fullt aktivt liv gjennom tiltaket.

Helsedirektoratet⁵⁸ har beregnet hvor mange ekstra kvalitetsjusterte leveår en person vil oppnå ved å gå fra inaktivitet til aktivitet.

Tabell: Vunnede kvalitetsjusterte leveår (QALY) i ulike aldersgrupper når fysisk aktivitetsnivået økes fra inaktiv til delvis aktiv, inaktiv til aktiv og inaktiv til svært aktiv.

Alder	Vunnede kvalitetsjusterte leveår		
	inaktiv → delvis aktiv	inaktiv → aktiv	Inaktiv → svært aktiv
0-9	3,98	8,28	15,86
10-19	3,95	8,24	16,10
20-29	3,83	8,04	15,75
30-39	3,77	7,83	15,38
40-49	2,90	6,00	11,91
50-59	2,01	4,17	8,41
60-69	1,67	3,52	7,26
70-79	1,38	2,87	6,19
80-89	0,95	1,95	4,48

Beregninger av QALY baserer seg på studier rundt den teoretiske verdien av et «statistisk liv» (VSL) som benyttes, særlig i helsesektoren for å kunne gjøre prioriteringer knyttet til behandlinger og innkjøp av medisiner/behandlinger. VSL er satt til 30 mill. 2012-kroner i mange analyser og verdien av et «kvalitetsjustert leveår uten produksjonstap» settes til 1,3 mill. kroner i dagens kroneverdi⁵⁹.

Vi har beregnet nåverdikostnaden av «Universelt fritidskort» til å være 4,5 mrd. kroner. Deltagelse i fritidsaktiviteter som innebærer fysisk aktivitet vil bevege barn fra inaktiv til delvis aktiv/aktiv, jf. tabellen over. Verdien av å spare om lag 3,95 leveår ved å gå fra inaktiv til delvis aktiv vil dermed være om lag 5,3 mill. kroner per barn.

⁵⁸ <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kunnskapsgrunnlag-for-fysisk-aktivitet-innspill-til-departementet/Kunnskapsgrunnlag%20for%20fysisk%20aktivitet%20innspill%20til%20departementet.pdf/> /attachment/inline/d7fb591e-ded4-4da9-b1c4-6dcbe82d8442:75b205e5b7403320a38acbb145b7af32ac726393/Kunnskapsgrunnlag%20for%20fysisk%20aktivitet%20innspill%20til%20departementet.pdf

⁵⁹ Se for eksempel høringsutkast til helseveileder fra Helsedirektoratet (2018), tabell 2-1.

Det innebærer at vi, basert på disse beregningene, kan si at for at «Universelt fritidskort» skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt gjennom virkningen «økt fysisk aktivitet» alene, så må om lag 850 barn – utelukkende på grunn av tiltaket - gå fra inaktivitet til delvis aktivitet (i løpet av 15 år som er analyseperioden). Hvis vi forventer en økning i deltagelse tilsvarende 30 000 – 60 000 barn, så utgjør 850 barn om lag 3-6 prosent. Dersom vi legger til grunn at barn går fra inaktivitet til full aktivitet, ser vi utfra tabellen at «vunnede leveår» går fra om lag 3,98 til 8,28, noe som har en verdi på 10,7 mill. kroner pr barn iflg. QALY-beregningene. Dette innebærer i så fall at det holder at om lag 420 barn (1-3 % av alle nye deltagere) opplever dette (i løpet av 15 år) for at vi skal oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Mener vi det er realistisk at 420 barn (850 barn) vil oppleve slike endringer i perioden? Vi tenker at det urealistisk at «alle» eller «flertallet» som er inaktive opplever en slik endring og blir «varig delvis aktiv» eller «varig svært aktiv» som en konsekvens av fritidskortet, men 420 barn over en periode på 15 år (28 barn per år) høres ikke veldig høyt ut. Det er mindre enn ett barn i hver tiende kommune, hvert år, som går fra et ellers inaktivt liv til et svært aktivt liv, som en konsekvens av fritidskortet.

Tilsvarende vil det være behov for at 207 barn (1,1 mrd. kroner delt på 5,3 mill. kroner) i lavinntektsfamilier, eller 14 barn i lavinntektsfamilier per år i 15-årsperioden, går fra inaktiv til delvis aktiv for at det «målrettede fritidskortet» kan sies å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Alternativt at 103 barn (7 barn) går fra «inaktiv» til «varig fullt aktiv» som en konsekvens av det målrettede tiltaket.

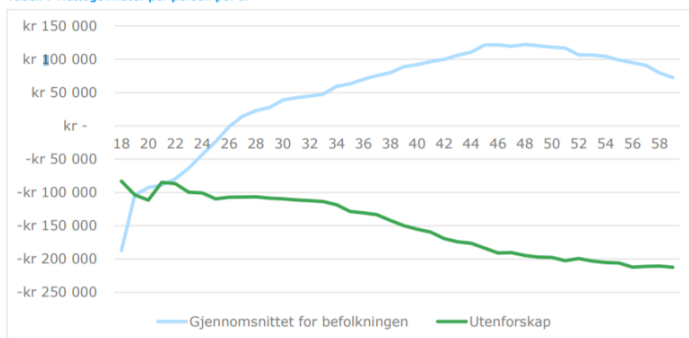
Det er vanskelig å konkludere i «break-even analyser», men basert på beskrivelsene av tiltakene og hvor mange barn som må oppleve virkningen her, fremstår dette som «oppnåelige mål» i begge tiltak, selv med de begrensningene som ligger i det målrettede tiltaket. Det indikerer i så fall at det er mulig å oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet for begge tiltak. Sannsynligheten vil i stor grad avhenge av hvor stor økningen i deltagelse blir, jf. tidligere omtale om at henholdsvis 5 og 10 prosent økning i deltagelse på sikt gir en situasjon med anslagsvis 30 000 og 60 000 flere barn som deltar sammenlignet med i dag.

6.2.3 Samfunnseffekt: Redusert utenforskap

Tiltakene kan påvirke graden av utenforskap. Vi har sett at Rambøll/KS beregnet nettogevinsten per år av å gå fra et liv i utenforskap til å bli en «gjennomsnittlig innbygger» når det gjelder mottak av offentlige tjenester innenfor barnevern, kriminalitet, skole mfl. Summene varierer per år, men er på det minste nær null og på det meste om lag 350 000 kroner. Vi vurderer at gjennomsnittsavstanden ligger på om lag 150 000 kroner per år og at antall år man summerer er 40 år⁶⁰. Det betyr at 6 mill. kroner per person er et rimelig estimat på kostnaden ved et liv i utenforskap basert på modellen til Rambøll/KS.

⁶⁰ Avstanden (og summen) vil bli større om man forlenger perioden. Estimateret vårt er derfor litt konservativt.

Tabell 7 Nettogevinst per person per år



Nåverdikostnaden ved «Universelt fritidskort» er 4,5 mrd. kroner. Det betyr at for at tiltaket skal bli samfunnsøkonomisk lønnsomt gjennom samfunnseffekten knyttet til redusert utenforskap alene, så må 750 barn slippe et liv i utenforskap som følge av tiltaket i løpet av 15 år (analyseperioden). Dette tilsvarer 50 barn per år i perioden eller noe mindre enn ett barn i hver syvende kommune hvert år.

Et fritidskort er kun et av flere tiltak som kan bidra til at barn slipper et liv i utenforskap, men at tallet er såpass lavt, særlig over en periode på 15 år, gjør at det ikke er en uoppnåelig effekt, særlig sett i sammenheng med at kommunene får muligheter til å jobbe på nye måter ved innføringen av et fritidskort.

Målrettet fritidskort (nåverdikostnad, 1,1 mrd. kroner) krever at det samme skjer for om lag 180 barn i lavinntektsfamilier i tiltakets levetid eller 12 barn per år. Vi mener dette fremstår som et noe mer realistisk mål, men at heller ikke det lavere måltallet nødvendigvis er enkelt å oppnå, jf. omtalen av begrensningene i en målrettet løsning.

6.2.4 Samfunnseffekt: Økt produktivitet (i form av økt arbeidsdeltagelse i voksen alder)

En annen måte å tilnærme seg nyttesiden på er å vurdere verdien av at flere personer kommer ut i jobb på lang sikt, som følge av at økt deltakelse i fritidsaktiviteter har positive effekter på læringsutbytte av undervisningen og skoleprestasjoner.

Vista Analyse (Rasmussen & Strøm, 2013) har tidligere beregnet at nåverdikostnaden for samfunnet av å få én person over fra et livsløp uten arbeid og over til et livsløp i arbeid utgjør omtrent 11 millioner 2012- kroner⁶¹.

Dersom man kun ser på denne verdien isolert sett, tilsier dette at dersom tiltaket medfører at drøyt 400 personer går fra et livsløp uten arbeid til et livsløp med arbeidsdeltakelse i løpet av analyseperioden (15 år) – eller 25-30 barn per år – vil dette alene veie opp for nåverdikostnadene ved et «Universelt fritidskort» på omtrent 4,5 mrd. kroner.

⁶¹ Beregningene deres ser på et livsløp helt utenfor arbeidslivet til et livsløp i arbeidslivet (definert som 100 % stillingsprosent og 35 år i arbeidslivet)

Vi tenker det er vanskelig å vurdere sannsynligheten for et slikt scenario ved innføring av et universelt fritidskort. Hovedårsaken til det er at det er usikkert hvor sterkt årsak-virkningsforholdet mellom deltagelse i fritidsaktiviteter og arbeidsdeltagelse er, samt at sannsynligheten for scenariet vil avhenge av hvor mange som faktisk øker deltagelsen i fritidsaktiviteter som følge av tiltaket. Dersom for eksempel deltagelsen øker med 10 prosent på landsbasis, dvs. om lag 60 000 nye deltagere i perioden, så betyr det at 0,7 prosent (400 av 60 000) av nye deltagere må oppleve en slik effekt.

Samtidig forteller politiet i Oslo og andre myndigheter i ferske saker i media⁶² om en sammenheng mellom deltagelse i fritidsaktiviteter og kriminalitetsstatistikken. Det å unngå kriminalitet er en av flere forutsetninger for å oppnå et livsløp med høy deltagelse i arbeidslivet.

Tilsvarende for det «målrettede tiltaket», nåverdien er 1,1 mrd. kroner og det er behov for at 100 (6 barn per år) opplever virkningen for at tiltaket skal være lønnsomt gjennom denne nyttevirkingen alene. Det er vanskelig å vurdere realismen i dette, men 6 barn per år med en slik effekt, av nye barn i målgruppen «barn i lavinntektsfamilier», høres umiddelbart forholdsvis realistisk ut.

7. Usikkerhetsvurderinger og fordelingsvirkninger

7.1 Usikkerhetsmomenter og mulige risikoreduserende tiltak

Vi vil nedenfor kort vurdere risikoen for enkelte sentrale forutsetninger i analysen og komme med mulige risikoreduserende tiltak.

Usikkerhetsfaktor/risiko	Konsekvens hvis det skjer / sannsynlighet	Risikoreduserende tiltak
Deltagelsen endrer seg lite	Fritidskortet blir kun en overføring av midler fra staten til familier som deltar.	Iverksette samtidige tiltak som påvirker flere av barrierene som påvirker deltagelse, ikke bare den økonomiske barrieren
	De fleste av nyttevirkningene avhenger	Informasjonsarbeid

⁶² <https://www.aftenposten.no/sport/i/3JLxxP/politiet-fryktet-hva-pandemien-skulle-gjoere-med-ungdomskriminaliteten>

	av økt deltagelse og oppstår dermed ikke. Middels sannsynlighet.	Aktivt rekrutteringsarbeid rettet mot de som ikke deltar per i dag Kartlegge hvilke aktiviteter som etterspørres av de viktigste målgruppene for tiltaket og sørge for at disse er inkludert i ordningen Øke verdien i kortet fra 2000 kroner Se også tekst i kap. 7 om forutsetninger for god implementering (for eksempel innføre «lokal pott»).
Tilbydere ønsker ikke delta i ordningen	Deltagelsen endrer seg lite. De fleste av nyttevirkningene avhenger av økt deltagelse og oppstår dermed ikke. Gjør det vanskelig å vite hvem som er med på ordningen eller ei. Liten sannsynlighet.	Dialog med tilbydere i forkant av innføring for å kartlegge hvorfor de ikke ønsker å delta. Administrasjons-kostnader eller andre ting? Legge mest mulig til rette for at ordningen blir enkel og ubyråkratisk for tilbydere.

		Staten må etablere en enkel og god digital løsning på landsbasis.
Medlemsavgiften økes	Økt behov for frivillige ressurser, lokaler/banetid og kanskje økt administrasjon, samt økt etterspørsel gir risiko for økte medlemsavgifter. Dyrere tilbud for alle som deltar, både nye og gamle medlemmer. Fritidskortet vil til dels bli en overføring fra staten til tilbydere. Middels sannsynlighet	Dialog med tilbydere. Norges Idrettsforbund har for eksempel sagt at de vil jobbe hardt for at idrettslagene skal holde kostnadene på et nivå som ikke gjør prisen på aktivitetene til en barriere for deltagelse⁶³. Dialog med tilbydere om hva som skal til for å etablere nye plasser innenfor rammene for fritidskortet (2 000 kroner) uten økte medlemsavgifter. Tydelige føringer fra myndighetene om medlemsavgifter. Se til forsøksordningen. Fokus på godt samarbeid mellom kommunen som forvalter ordningen og lokale tilbydere.
Digital løsning innføres ikke/ blir lite fungerende	Fritidskortet innføres med ulike manuelle eller tilpassede digitale systemer	Sikre enkel og god digital løsning. Kartlegge hvor lang tid det tar å utvikle en tilfredsstillende løsning.

⁶³ https://www.idrettsforbundet.no/nyheter/2020/berit-kjoll-om-ny-rapport---vi-ma-redusere-kostnadene-i-barne--og-ungdomsidretten/?utm_source=Make%20Nyhetsbrev&utm_medium=email&utm_campaign=Ny%20rapport%20om%20kostnadsniv%C3%83%C2%A5et%20i%20barne-%20og%20ungdomsidretten&utm_content=Ny%20rapport%20om%20kostnadsniv%C3%83%C2%A5et%20i%20barne-%20og%20ungdomsidretten+94575

	mellom aktørene rundt i landet. Vanskelig å manøvrere mellom aktiviteter. Kan påvirke deltagelsen og dermed nyttevirkningene. Administrativt krevende for aktørene og færre effektiviseringsgevinster. Krav om kompensasjon for økt administrativ byrde og/eller risiko for å ikke ønske å delta i ordningen. Færre analysemuligheter av data, fare for feil/uønskede hendelser ved manuelle løsninger. Mer krevende oppfølging for kommunene.	Viktig med realistiske mål og realistisk tidshorisont til utvikling av digital løsning. Utvikle en tilfredsstillende løsning. Vurdere senere oppstart av fritidskortet enn dagens frister for å sikre at en god og enkel digital løsning er på plass. Vurdere kompensasjonsordninger for tilbydere, særlig i en oppstartsperiode, for å dekke eventuelle merkostnader til administrasjon I det målrettede alternativet vil kostnaden ved digital løsning være høy relativt til den totale kostnaden ved tiltaket. Utvikling av en enklere løsning kan være et avhjelpende tiltak her.
--	--	---

7.2 Fordelingsvirkninger

Det universelle fritidskortet innebærer en betydelig overføring av midler fra staten til privatpersoner som enten øker eller ikke endrer graden av deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter. Dette er en fordelingsvirkning fra staten til privatpersoner som deltar i

organiserte fritidsaktiviteter. Se kapittel om kostnadsvirkninger for nærmere beskrivelse av størrelsen på denne fordelingsvirkningen.

Vi ser også at det kan bli en vridning i hvordan midlene fordeler seg mellom de ulike aktørene i markedet utfra om de er «innenfor» eller «utenfor» ordningens rammer, jf. for eksempel diskusjonen om ikke-organiserte aktivitetstilbydere.

En variant av dette er at det kan oppstå fordelingsvirkninger dersom den digitale løsningen krever investeringer eller det stilles for store krav til rapportering fra tilbyderne. Da kan man oppleve en vridning ved at det kun er større aktører som kan delta i ordningen, slik at det oppstår en uheldig vridning mellom store og små aktører. Det legger vi til grunn at blir hensyntatt i en eventuell full utrulling av fritidskortordningen.

Det universelle tiltaket retter seg mot hele befolkningen, mens det målrettede tiltaket retter seg kun mot barn i lavinntektsfamilier. Et målrettet tiltak innebærer i større grad en prioritering av barn i lavinntektsfamilier fremfor et universelt tiltak hvor alle barn får muligheten til å øke deltagelsen.

8. Konklusjon

8.1 Samlet vurdering og anbefaling av tiltak

Vi har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av to tiltak, ett «universelt fritidskort», i tråd med tiltaket som gjennomføres i forsøk i et utvalg kommuner i 2019 og 2020, samt et hypotetisk referansetiltak («målrettet fritidskort»). Oppsettet i kapittel 5 viser at begge tiltakene har en negativ netto nåverdi, men at ulike ikke-prissatte nyttevirksomheter kan tenkes å oppveie nåverdien av kostnadene i analyseperioden.

Break-even analysene i kapittel 5 indikerer at det kan være mulig for begge tiltakene å bli samfunnsøkonomisk lønnsomme. Tiltakene fremstår som omtrent like realistiske for å kunne bli samfunnsøkonomisk lønnsomme med forutsetningene som gjøres i break-even analysene. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til beregningene. En stor del av usikkerheten knytter seg til hvor stor økning i deltagelsen man vil få ved innføring av et fritidskort. Vi viser i kapittel 6.2.1 at dersom deltagelsen øker lite ved innføringen av et fritidskort, reduseres sannsynligheten for at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Break-even analyser gjøres ved å teste mulige samfunnseffekter enkeltvis opp mot nåverdikostnaden. I praksis vil man forvente at flere samfunnseffekter inntreffer samtidig (for eksempel både at barn går fra et inaktivt til et mer aktivt liv og at barn unngår et liv i utenforskap). Det vil i så fall bety at det skal mindre til for at samfunnseffektene oppveier kostnadene og at tiltaket / tiltakene blir samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vi gjør oppmerksom på at vi også identifiserte flere mulige samfunnseffekter enn de vi gjennomførte break-even analyser for.

Konklusjon

De to alternative tiltakene har en ulik profil både når det gjelder nyttevirkninger og kostnadsvirkninger.

Vår vurdering er at det universelle tiltaket, som har langt flere forventede ikke-prissatte nyttevirkninger enn det målrettede tiltaket, vil være det beste tiltaket dersom man mener «verdien» av de ikke-prissatte nyttevirkningene er høye (les: at det er viktige nyttevirkninger). Vi mener overvekten av positive ikke-prissatte nyttevirkninger (plusser) vil kunne forsvare den høyere nåverdikostnaden, gitt at man vurderer nyttevirkningene som viktige for samfunnet. Flere av nyttevirkningene er etter vårt syn av svært stor betydning for barn og unges liv og oppvekst og bør vektlegges tungt. Vi mener også at det universelle tiltaket kommer godt ut av break-even vurderingene.

Fordelen ved det målrettede tiltaket er at det også har en del positive nyttevirkninger og kan gjennomføres med langt mindre budsjettmidler. Vi mener også at det målrettede tiltaket kommer godt ut av break-even vurderingene. Problemet med tiltaket er om det i tilstrekkelig grad reduserer det samfunnsproblemet og det utfordringsbildet vi omtalte i kapittel 2. Beslutningstaker må stille seg spørsmålet om dagens situasjon krever drastiske (og dyre) tiltak eller om det er tilstrekkelig med et mer begrenset tiltak, kun rettet mot barn i lavinntektsfamilier.

Sammenligninger mellom ikke-prissatte virkninger og en prissatt nåverdi vil ikke kunne gi en mer «absolutt» konklusjon enn dette. Vi mener begge tiltak har gode muligheter for å bli samfunnsøkonomisk lønnsomme, men velger å ikke gjøre et forsøk på å rangere tiltakene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Uansett hvilket tiltak man eventuelt velger å gå videre med (universelt fritidskort eller målrettet fritidskort) vil teksten nedenfor peke på områder som bør vurderes nærmere av beslutningstaker.

8.2 Forutsetninger for god implementering

I arbeidet med analysen ser vi flere forhold som bør vurderes nøye før man iverksetter ordningen. Bufdir har fått i oppdrag av Barne- og familiedepartementet å utrede en fritidskortordning med tilhørende utprøving i forsøkskommuner. I tillegg har Bufdir fått i oppdrag å sørge for utviklingen av statlig digitale felleskomponenter for en fritidskortordning. Mange av forholdene vi peker på her vil belyses ytterligere gjennom direktoratets anbefalinger om hvordan en nasjonal ordning bør innrettes. Bufdir tar sikte på å ha klar en slik klar i løpet av høsten 2021.

Forutsetning	Utdyping
Det må jobbes med flere barrierer for deltakelse parallelt	Flere rapporter, forskning, innspill fra organisasjoner og erfaringer fra forsøket peker på at det finnes mange ulike barrierer for deltakelse. En nasjonal ordning bør innrettes på en måte som muliggjør bredt inkluderingsarbeid. Om man skal nå målet

	om økt deltakelse er det nødvendig å jobbe med flere barrierer parallelt med økonomiske barrierer. Dette kan for eksempel dreie seg om aktivitetsguide, transport, informasjon, inkludering av foresatte med mer. Det er derfor av betydning av finansieringen av fritidskortet ikke skjer ved at det kuttes i eksisterende ordninger som støtter opp om inkludering, barns deltakelse eller støtteordninger til familier.
En velfungerende digital løsning og digital kompetanse i kommuner og hos tilbydere må sikres	En enkel og brukervennlig ordning avhenger av en god digital løsning. Dette er svært synlig i erfaringer fra forsøk med fritidskort, og Bufdirs pågående arbeid med statlig digital løsning for fritidskortet. En digital løsning må ivareta personvern hensyn og informasjonssikkerhet på en sikker måte, og ha et avklart juridisk hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger.
Bruk av lokal finansiering og andre nærliggende ordninger	Flere organisasjoner tar til orde for at fritidskortordningen følges av en "fritidskort-pluss"-ordning, som sørger for at barn som har behov for mer støtte faktisk får det. Dette kan for eksempel gjøres gjennom kommunenes egen innsats (lokal finansiering). Det vil også være behov for andre typer tiltak, som kan dekke andre utgifter, i tillegg til at ordninger med andre formål.
Utrede nærmere hva som skal til for at tilbydere skal klare eller ønske å utvide kapasiteten	At flere barn og unge skal delta i fritidsaktiviteter forutsetter kapasitet hos tilbydere. Kapasitetsøkninger kan ikke tas for gitt, særlig ikke om medlemsavgifter ikke skal øke /øke for mye. Dette er en kritisk faktor for å kunne øke deltagelsen, og det er derfor et område som bør

Konklusjon

	undersøkes nærmere gjennom dialog med tilbydere og erfaringer fra forsøket.
Opprettelse og tilpasning av aktivitetstilbudet for å inkludere flere (i samarbeid mellom kommune og frivilligheten)	Kommunenes samarbeid med frivilligheten står sentralt i fritidskortordningen. For at flest mulig skal kunne benytte fritidskortet, må ordningen bidra til at flere lag og foreninger tilbyr inkluderende aktiviteter for alle. Noen spørsmål som bør ses på er: Hva er viktig for de yngste barna? Kan aktivitetstilbydere tilrettelegge for at barna får teste ut ulike aktiviteter? Hva er viktig for ungdom? Er det behov for å opprette nye aktiviteter? Kan eksisterende aktiviteter tilpasses slik at flere kan delta (ikke alle ønsker å satse)?
Sikre at alle får enkel tilgang til fritidskortet.	For å sikre at fritidskortet kan benyttes av alle, er det nødvendig at kommunene har alternative måter å hente ut/benytte fritidskortet på, i tillegg til den digitale løsningen (som for eksempel i Arendal). En digital løsning kan, selv om den er enkel og ubyråkratisk, innebære barrierer, for eksempel krav om Bank.ID, kompetanse om bruk av digitale løsninger, språkutfordringer med mer.
Se til kommunenes erfaringer fra forsøk med fritidskort	Gjennom forsøk med fritidskort vil man høste erfaringer. Forsøksordningen følgeevalueres. Evalueringen skal kartlegge hva som kjennetegner implementeringen av fritidskortordningen i forsøkskommunene, vurdere hvilke faktorer som fremmer og hemmer en god innføring og gjennomføring av ordningen, finne ut i hvilken grad fritidskortet virker inn på barns deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, og gi anbefalinger til hvordan en nasjonal

Konklusjon

	ordning kan innrettes på en treffsikker og effektiv måte. Det eksisterer også erfaringer fra ordninger med trekk som ligner på en fritidskortordning, som man kan se til i utviklingen av en fritidskortordning.
--	--



Bufdir

Bufdir.no