

Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom

Dokument 3:11 (2013–2014)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 - 120 - 3 924 22 743 329

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan tinge publikasjonen frå
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan tinge frå
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-284-9

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøking av barnefattigdom

Dokument 3:11 (2013–2014)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:11 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom*.

Riksrevisjonen, 25. juni 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhald

1	Hovudfunn	7
2	Merknadene frå Riksrevisjonen	8
3	Tilrådingane frå Riksrevisjonen	10
4	Oppfølginga frå departementet	11
5	Sluttmerknad frå Riksrevisjonen	12
Vedlegg 1: Riksrevisjonen sitt brev til statsråden		12
Vedlegg 2: Svar frå statsråden		16
Vedlegg 3: Rapport		20
1	Innleiing	29
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	31
3	Revisjonskriterium	34
4	Omfanget av barnefattigdom	38
5	Statlege og kommunale verkemiddel som skal redusere konsekvensar av fattigdom blant barn og unge	49
6	Vurderingar	68
7	Referanseliste	72
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkinga. Funns og tilrådingar		

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonens undersøking av barnefattigdom

Målet med undersøkinga har vore å vurdere i kva grad statlege verkemiddel og tiltak som er sette i verk i kommunane, medverkar til å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge. Undersøkinga omfattar perioden 2002–2013.

Bakgrunnen for undersøkinga er at Stortinget fleire gonger har gitt uttrykk for at det er behov for å styrkje innsatsen mot fattigdom blant barn. Stortinget har vist til at barnefattigdom i Noreg i dag i stor grad handlar om at barn opplever å vere stengde ute frå sosiale samanhengar på grunn av den økonomiske situasjonen til familien. Ifølgje *FNs konvensjon om barnerettane* har barn rett til å kunne delta i lek og fritidsaktivitetar. Sidan 2002 har det vore fleire tiltaks- og handlingsplanar mot fattigdom. Samtidig har delen barn i låginntektsfamiliar auka. Det har forsterka behovet for verkemiddel retta mot økonomisk vanskelegstilte barn og unge.

Undersøkinga har teke utgangspunkt i følgjande vedtak og føresetnader frå Stortinget:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningslova)
- FNs konvensjon om barnerettane av 20. november 1989
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 (lov om sosiale tenester i NAV)
- Budsjett-innst. S. nr. 2 (2007–2008), jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Innst. 15 S (2011–2012) jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Arbeidsdepartementet
- Innst. 14 S (2011–2012), jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Innst. 14 S (2012–2013), jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Rapporten blei lagd fram for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet ved brev 6. mars 2014. Departementa har i brev av høvesvis 7. april og 4. april 2014 gitt kommentarar til rapporten. Kommentaraner er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovudfunn

- Fleire barn veks opp i familiar med låginntekt.
- Mange kommunar gjer for lite for at fattige barn skal kunne delta sosialt.
- Den statlege innsatsen for å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge er ikkje godt nok koordinert.
- Behova til barna blir ikkje godt nok kartlagde når foreldre søker om sosialhjelp.

2 Merknadene frå Riksrevisjonen

2.1 Fleire barn veks opp i familiar med låginntekt

I perioden frå 2002 til 2012 auka delen barn i låginntektsfamiliar frå fem til åtte prosent. Dette er hushald som gjennom tre år har hatt ei gjennomsnittleg netto inntekt under 60 prosent av medianinntekta. Med denne måten å måle fattigdom på var det 78 000 fattige barn i Noreg i 2012. Barn utgjorde ein større del av låginnteksgruppa i 2012 enn i 2002, og delen fattige barn er blitt like høg som delen fattige i befolkninga elles.

Det er fleire årsaker til at delen fattige barn har auka. Inntektsutviklinga har ført til at låginntektsgrensa har blitt høgare. Auka innvandring har medverka til at det har blitt fleire barn i låginntektsfamiliar. I 2012 hadde halvparten av barna i låginntektsfamiliar innvandrarbakgrunn. Det har også vore ein auke i talet på einslege forsørgjarar med låginntekt. Vidare har mange offentlege overføringar og ytingar ikkje blitt regulerte i samsvar med lønns- og prisveksten, og det har hatt konsekvensar for kor mange familiar som har låginntekt. Særleg er barnetrygda viktig i denne samanhengen.

Den viktigaste årsaka til låginntekt er likevel manglande yrkesdeltaking. Riksrevisjonen vil peike på at verkemiddel som medverkar til at fleire kjem i arbeid, framleis må vere sentrale i arbeidet for å redusere omfanget av barnefattigdom.

2.2 Mange kommunar gjer for lite for at fattige barn skal kunne delta sosialt

Stortinget har i fleire samanhengar gitt uttrykk for at alle barn skal kunne delta på viktige sosiale arenaer slik barnekonvensjonen legg til grunn. Det vil seie at kommunane må ha tiltak som inkluderer barn og unge frå økonomisk vanskelegstilte familiar.

Statlege tilskotsordningar har medverka til at mange kommunar har etablert tiltak som gjer det mogeleg for fleire barn å delta sosialt. Mange kommunar har likevel få tiltak retta mot fattige barn og unge. Til dømes har berre éin av fem kommunar fribillettar til symjehall eller kino, og tre av fem kommunar har ordningar for å gi økonomisk støtte til kontingentar.

Det er ingen samanheng mellom kor høg delen barn i låginntektsfamiliar er i ein kommune, og kor mange tiltak kommunen har mot barnefattigdom. Kommunar som har omtalt barnefattigdom i planverket sitt, har derimot fleire tiltak enn andre kommunar. Det vil seie at manglande merksemd og svak forankring av arbeidet kan vere noko av forklaringa på kvifor nokre kommunar har få tiltak mot barnefattigdom.

Berre éin av fem kommunar har ordningar for redusert foreldrebetaling i barnehage for familiar med låg inntekt, slik det er lagt opp til i forskrift til barnehagelova. I mange kommunar ligg grensa for redusert betaling langt under låginntektsgrensa til EU, noko som vil seie at mange med låginntekt ikkje drar nytte av ordningane for redusert foreldrebetaling. Om lag halvparten av barnehagebarna går likevel i ein barnehage i ein kommune som tilbyr redusert pris, sidan det i stor grad er kommunane med mange innbyggjarar som har ordningar for redusert foreldrebetaling.

Mange kommunar opplever at det er vanskeleg å vite kva barn og unge som treng tiltak, og korleis tiltaka bør formast for å nå målgruppa. Likevel har berre éin av ti kommunar evaluert tiltaka dei har mot barnefattigdom. Vidare har éin av fire kommunar ikkje kartlagt levekåra til innbyggjarane slik lov om sosiale tenester i NAV legg til grunn. Det kan difor vere mange kommunar som ikkje har den informasjonen som er nødvendig for å vurdere kva tiltak kommunen har behov for, og for å vurdere

korleis tiltaka bør innrettast for å nå fram til økonomisk vanskelegstilte barn og unge. Måten kvar enkelt kommune har innretta arbeidet med å redusere konsekvensar av fattigdom blant barn og unge på, er avhengig av lokale forhold. Erfaringar frå andre kommunar kan likevel vere nyttige. Riksrevisjonen meiner at det er ei viktig oppgåve for både kommunane og statlege aktørar å medverke til at kunnskap om gode løysingar og metodar blir brukt i kommunane sitt arbeid med å forme tiltak som når fram til fattige barn og unge. Slik Riksrevisjonen vurderer det, kan få og lite treffsikre tiltak i kommunane avgrense dei moglegheitene barn og unge har til å delta på viktige sosiale arenaer.

2.3 Den statlege innsatsen for å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge er ikkje godt nok koordinert

Fleire statlege aktørar har verkemiddel som skal vere med på å redusere konsekvensar av fattigdom blant barn og unge: departement, direktorat og Fylkesmannen. Ifølgje Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet er samarbeidet på departementsnivå godt, og departementa meiner at dei utfyller kvarandre i arbeidet gjennom ulike perspektiv og verkemiddel.

Det er likevel lite samarbeid mellom aktuelle direktorat, dvs. Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi). Det er til dømes lite samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet om tilskotsordningane som dei to direktorata forvaltar, sjølv om ordningane har medverka til ganske like tiltak. Tiltak som ferietilbod, utlån av utstyr, foreldrerettleiing og tiltak for ungdom utan arbeid er til dømes blitt etablerte med støtte frå den eine tilskotsordninga i nokre kommunar og frå den andre tilskotsordninga i andre kommunar. Riksrevisjonen meiner at det er behov for å samordne dei statlege tilskota mot barnefattigdom i større grad, blant anna for å forenkle det administrative arbeidet knytt til ordningane både i kommunane, hos Fylkesmannen og i direktorata.

Sjølv om rundt halvparten av barna i låginntektsfamiliar har innvandrarbakgrunn, er IMDi i liten grad involvert i arbeidet mot barnefattigdom. Riksrevisjonens vurdering er at IMDi har kompetanse som kommunane kan ha nytte av i arbeidet med tiltak som skal inkludere fattige barn og unge i sosiale aktivitetar.

Lov om sosiale tenester i NAV har som formål å medverke til at utsette barn og unge får eit heilskapleg og samordna tenestetilbod. Det inneber blant anna at kommunale tenester må samarbeide om å fange opp barn og unge som treng hjelp, og dei må koordinere bruken av verkemiddel. Barnefattigdom er eit tema som vedkjem mange av tenestene og ansvarsområda i kommunane, og det er særleg viktig med eit godt samarbeid mellom NAV og barneverntenesta. Når det gjeld økonomisk støtte til fritidsaktivitetar, er det likevel ei gråson mellom desse tenestene. Riksrevisjonen meiner det er eit behov for å gjere tydeleg når ein skal bruke barnevernlova, og når ein skal bruke lov om sosiale tenester i NAV i slike saker.

Arbeids- og sosialdepartementet har hatt koordineringsansvar for *Handlingsplan mot fattigdom*. Handlingsplanen gir oversikt over tiltaka mot fattigdom og ser ut til å ha auka merksemda om barnefattigdom. Det er derimot usikkert i kva grad planen har medverka til at alle barn kan delta og utvikle seg, som var eit av måla med tiltaka i planen. Riksrevisjonen meiner at det ikkje i tilstrekkeleg grad har vore lagt til rette for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet kan følgje med på i kva grad dei statlege verkemidla medverkar til å inkludere barn og unge i sosiale aktivitetar.

2.4 Behova til barna blir ikkje godt nok kartlagde når foreldra søker om sosialhjelp

I 2011 budde nesten 60 000 barn i hushald som fekk sosialhjelp. Forvaltningslova krev at ei sak skal vere så godt opplyst som råd før ein gjer vedtak. Ifølgje rundskriv til lov om sosiale tenester i NAV skal NAV-kontora vurdere den heilskaplege livssituasjonen og behova til kvart enkelt barn individuelt når dei får søknad om sosialhjelp frå personar med forsørgjaransvar. Mange NAV-kontor kartlegg ikkje systematisk livssituasjonen til barna. Til dette høyrer behovet deira for klede, sko og utstyr og om det er råd for dei å vere med på ulike fritidsaktivitetar. Fleire søknader har fått avslag fordi dei mangla opplysningar. Mange kontor vurderer heller ikkje behova til barna individuelt, men bruker i staden rutinemessig statlege eller kommunale rettleiande satsar for sosialhjelp.

Utfordringane ved NAV-kontora sitt arbeid i slike saker kan blant anna kome av mangelfulle rutinar, at det er krevjande å tolke lov og rundskriv og å utøve skjønn på dette området, eller at desse oppgåvene ikkje får nødvendig prioritet. Få kommunar har etablert ein god internkontroll i NAV. Det er eit leiaransvar å sørge for at internkontroll blir teken i bruk som eit verkemiddel for å sikre god praksis.

I 2012 kom eit nytt rundskriv til lov om sosiale tenester, og i dette skrivet er behova til barna tydelegare lagde vekt på enn tidlegare. Fylkesmennene har gitt opplæring i det nye rundskrivet til leiarar og tilsette i NAV, i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet har også arrangert fleire konferansar i samarbeid med fylkesmennene der barnefattigdom har vore tema. Riksrevisjonen meiner det må forventast at NAV-kontora no har dei nødvendige føresetnadene for å oppfylle krava om kartlegging og individuelle vurderingar av behova til barna, slik at det er råd å sjå ei tydeleg forbetring gjennom dei næraste åra.

3 Tilrådingane frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen tilrår at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

- 1 medverkar til å styrkje kommunane sitt arbeid med å etablere fleire og betre tiltak for å gi fattige barn og unge gode vilkår for sosial deltaking. Departementet bør til dømes vurdere:
 - korleis kommunen kan bruke kompetansen som IMDi har om barn og unge med innvandrarbakgrunn, i arbeidet sitt for å sikre at det er mogleg for alle barn og unge å ta del i samfunnet
 - om meir kunnskap om gode løysingar og metodar kan hjelpe kommunane til å nå fram til fleire fattige barn og unge
- 2 medverkar til at innsatsen for å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge blir betre koordinert. Departementet bør til dømes vurdere om det saman med Arbeids- og sosialdepartementet kan:
 - medverke til større grad av samarbeid mellom direktorat som har oppgåver og verkemiddel retta mot utsette barn og unge
 - samordne og forenkle bruken av statlege tilskotsordningar
 - avklare i kva tilfelle ein skal bruke barnevernlova, og når ein skal bruke lov om sosiale tenester i NAV, når barn treng økonomisk støtte til fritidsaktivitetar
 - gjere meir synleg korleis bruken av statlege verkemiddel gir barn og unge betre moglegheiter for sosial deltaking

4 Oppfølginga frå departementet

Statsråden viser i svaret sitt både til tiltak som allereie er etablerte, og til tiltak som Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil setje i verk. Nokre av tiltaka er nemnde i rapporten frå Riksrevisjonen, og desse blir i liten grad omtalte her. Statsråden viser til at svaret er utarbeidd i samråd med arbeids- og sosialministeren.

Statsråden er samd med Riksrevisjonen i at verkemiddel som bidrar til at fleire kjem i arbeid, må vere det sentrale grepet i arbeidet for å redusere omfanget av barnefattigdom, fordi manglande yrkesdeltaking er den viktigaste årsaka til låginntekt. Statsråden viser til at regjeringa har sett i gang ein gjennomgang av NAV der eit av siktemåla er å auke overgangen til arbeid.

Når det gjeld behovet for å styrkje arbeidet i kommunane med å etablere fleire og betre tiltak for å gi fattige barn og unge gode vilkår for sosial deltaking, viser statsråden blant anna til at

- *Nasjonal tilskotsordning mot barnefattigdom* blei etablert som ny ordning frå 2014
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) vil få i oppdrag å sjå på korleis kommunane i større grad kan evaluere tiltaka sine
- Bufdir vil få i oppdrag å utvikle eit sett med indikatorar som kan gi kommunane verktøy i arbeidet mot barnefattigdom
- Bufdir vil bli bedt om å medverke til at kunnskap om gode tiltak i kommunane blir formidla mellom kommunane

Når det gjeld tilrådinga frå Riksrevisjonen om at departementet bør vurdere korleis kommunane kan bruke kompetansen til Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) i dette arbeidet, viser statsråden til at direktoratet har ei viktig rolle i det langsiktige arbeidet med utdanning og kvalifisering til arbeid. Denne kompetansen blir i hovudsak nytta i arbeidet med å busette flyktningar og i arbeidet med områdesatsingar i Groruddalen og Oslo Sør og i forvaltninga av forsøk med gratis kjernetid i barnehage. Ifølgje statsråden kan kommunane nytte denne kompetansen i arbeidet sitt med unge med innvandrarbakgrunn.

Riksrevisjonen tilrår større grad av samarbeid mellom direktorat som har oppgåver og verkemiddel retta mot utsette barn og unge. Statsråden og arbeids- og sosialministeren meiner likevel at samarbeidet om utsette barn og unge mellom dei gjeldande direktorata er godt. Statsråden opplyser at det er eit samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Bufdir om barnefattigdom, og at AVdir og IMDi samarbeider om områdesatsingane og innsatsen overfor barn og unge. Statsråden viser også til at fleire direktorat (blant anna Bufdir og AVdir) i 2014 har fått i oppdrag å etablere eit forpliktande samarbeid om utsette barn og unge under 24 år, der direktorata skal vurdere korleis innsatsen kan samordnast betre. Hovudmålet med oppdraget er å medverke til at fleire fullfører vidaregåande opplæring.

Statsråden vil følgje opp tilrådinga om å samordne og forenkle bruken av statlege tilskotsordningar. Bufdir vil få i oppdrag å vurdere korleis ein i større grad kan samordne regelverk og utlysing knytte til to tilskotsordningar retta mot barnefattigdom. Statsråden opplyser vidare at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har oppretta forum for å samarbeide om dei aktuelle tilskotsordningane.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet vil saman utarbeide felles retningslinjer for samarbeid og deling av ansvar mellom barneverntenesta og arbeids- og velferdsforvaltninga. Statsråden viser til at

departementet om kort tid vil invitere Arbeids- og sosialdepartementet til å avklare rammene for det vidare arbeidet med slike felles retningslinjer. Statsråden erkjenner at det er utfordrande å få NAV-kontora og barneverntenestene til å ha nok fokus på situasjonen til barna i familiar med låginntekt, og departementet vil derfor halde fram med å påverke kommunane til å ha større merksemd om dette. Statsråden påpeiker at det viktigaste må vere at tiltaka som blir sette i verk, når barna i målgruppa, og at dei kan avhjelpe følgjene som låginntekt får for familiane.

5 Sluttmerknad frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har merka seg at departementet på fleire område vil setje i verk tiltak for å følgje opp tilrådingane i undersøkinga.

Riksrevisjonen vil likevel peike på at stadig fleire av dei fattige barna har innvandrarbakgrunn, og at barn med slik bakgrunn no utgjer halvparten av alle fattige barn. Kulturell kompetanse er derfor viktig i arbeidet som kommunane gjer for å etablere tiltak som skal redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge. Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) har som oppgåve å styrkje kunnskapen og kompetansen som kommunane har om integrering og mangfald. Riksrevisjonen meiner rolla til IMDi som kompetansesenter for kommunane, er eit verkemiddel som departementet og direktorat med oppgåver på området kan utnytte betre i arbeidet mot barnefattigdom.

Undersøkinga viser at det så langt har vore lite samarbeid mellom dei direktorata som har oppgåver som er relevante for arbeidet mot barnefattigdom. Riksrevisjonen meiner at samarbeid mellom direktorata er viktig for å koordinere den statlege innsatsen og for å sikre god bruk av den kompetansen kvart enkelt direktorat har.

Riksrevisjonen konstaterer at fleire statlege verkemiddel har relevans for arbeidet i kommunane med tiltak mot barnefattigdom, til dømes tilskotsordningar. Riksrevisjonen er tilfreds med at statsråden understrekar kor viktig det er at tiltak som blir sette i verk, når barna i målgruppa og avhjelper følgjene som låginntekt får for familiane. Slik Riksrevisjonen vurderer det, er det behov for meir kunnskap om i kva grad dei statlege verkemidla bidrar til det.

Saka blir send Stortinget.

Vedteke i møte i Riksrevisjonen 17. juni 2014

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonen sitt brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler 22241470
Cathrine Neegaard Vår referanse
Vår dato 2013/00393-95
29.04.2014 Deres referanse
Deres dato

Utsett offentlig innsyn jf. rr. lov § 18(2)

STATSRÅD SOLVEIG HORNE
BARNE-, LIKESTILLINGS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom

Lagt ved følger utkast til Dokument 3:X (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom*.

Dokumentet er basert på ein rapport som vart sendt over til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved vårt brev av 6. mars 2014, og på svar frå departementet 7. april 2014.

Vi ber statsråden gjere greie for korleis departementet vil følgje opp Riksrevisjonens merknader og tilrådingar, og eventuelt om departementet er usamd med Riksrevisjonen.

Oppfølginga frå departementet vil bli samanfatta i det endelege dokumentet til Stortinget. Svaret frå statsråden vil i sin heilskap bli lagt ved dokumentet.

Svarfrist: 14. mai 2014.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom*

Vedlegg 2

Svar frå statsråden



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 8130 Dep
0032 OSLO

Offl. § 5 andre ledd

Dykkar ref
2013/00393-95

Vår ref
12/6903

Dato
20. mai 2014

Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom

Eg viser til brev frå Riksrevisjonen datert 29. april 2014 med vedlagde utkast til Dokument 3:X (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom*. Riksrevisjonen ber om at det blir gjort greie for korleis departementet vil følgje opp Riksrevisjonens merknader og tilrådingar, og eventuelt om departementet er usamd med Riksrevisjonen. Departementet har tidlegare mottatt og kommentert utkast til hovudanalyserapport om barnefattigdom. Eg ser at våre innspel i hovudsak er innarbeidd i utkast til Dokument 3:X (2012–2014). Dette svaret er utarbeidd i samråd med Arbeids- og sosialministeren.

Fleire barn veks opp i familiar med låginntekt

Frå 2002 har det vore sett i verk tiltak og handlingsplanar mot barnefattigdom. Likevel har delen barn i låginntektsfamiliar auka. Riksrevisjonen trekkjer fram at årsakene er samansette. Låginntektsgrensa har blitt høgare som følgje av generell inntektsauking i befolkninga og auka innvandring gjer at fleire familiar hamnar under låginntektsgrensa. Riksrevisjonen påpeikar at den viktigaste årsaka til låginntekt er manglande yrkesdeltaking. Eg deler Riksrevisjonens syn. Verkemiddel som medverkar til at fleire kjem i arbeid, må vere det sentrale grepet i arbeidet for å redusere omfanget av barnefattigdom.

Det går fram av regjeringsplattforma at regjeringa sine mål er ein trygg og fleksibel arbeidsmarknad som sikrar låg arbeidsløyse og høg sysselsetting. Regjeringa sin ambisjon er å auke deltakinga i arbeidslivet for utsette grupper, sjølv om det enno manglar noko kunnskap om kva som skal til for å nå denne målsettinga. Dette er noko både arbeids- og sosialministeren og eg er svært opptatte av. Til dømes har regjeringa sett i gang ein full gjennomgang av NAV der eit av siktemåla er å auke overgangen til arbeid.

1. Mange kommunar gjer for lite for at fattige barn skal kunne delta sosialt

Riksrevisjonen har funne at det er for få treffsikre tiltak i kommunane som sikrar at barn i fattige familiar kan delta sosialt på linje med andre. Riksrevisjonen tilrår at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet medverkar til å styrkje kommunane sitt arbeid med å etablere fleire og betre tiltak for å gi fattige barn og unge gode vilkår for sosial deltaking.

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er etablert som ei ny ordning i 2014. Formålet med tilskotsordninga er å motverke og/eller dempe fattigdomsproblem blant barn og ungdom. Ordninga er i år på totalt 105 mill. kroner og i revidert nasjonalbudsjett 2014 er ordninga foreslått ytterlegare styrkt, med 5 mill. kroner.

Riksrevisjonen tilrår at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurderer korleis kommunen kan bruke kompetansen som Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) har om barn og unge med innvandrarbakgrunn, i arbeidet sitt for å sikre at det er mogleg for alle barn og unge å ta del i samfunnet.

IMDi har ei viktig rolle i arbeidet med å bidra til integrering av innvandrarar i Noreg og har på nokre område kompetanse som kommunane kan dra nytte av i arbeidet med å inkludere fattige barn og unge i sosiale aktivitetar. Direktoratet har mellom anna ei viktig rolle i dei langsiktige arbeidet med utdanning og kvalifisering til arbeid. Denne kompetansen blir i hovudsak nytta i arbeidet med busetting av flyktningar og i arbeidet med områdesatsingar i Groruddalen og Oslo Sør og i forvaltninga av forsøk med gratis kjernetid i barnehage. Kommunene kan nytte denne kompetansen i sitt arbeid med unge innvandrarbakgrunn.

Riksrevisjonen tilrår at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet medverkar til meir kunnskap om gode løysingar og metodar som kan hjelpe kommunane til å nå fram til fleire fattige barn og unge. Forvaltninga av *Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom* er lagt til Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir). Eg trur at den nasjonale ordninga kan gi mykje ny kunnskap om gode løysingar og metodar. Eg vil følgje implementeringa av den nye ordninga i år og gi Bufdir i oppdrag å sjå på korleis kommunane i større grad kan evaluere sine tiltak. Evaluering kan gi meir kunnskap om korleis dei best innrettar tiltaka slik at dei på best vis bidreg til å inkludere barn og ungdom som fell utanfor sosialt.

Riksrevisjonen skriv at fleire kommunar er usikre på korleis de skal identifisere fattige familiar. Gode indikatorar vil vere eit viktig bidrag i kommunane sitt arbeid for å utvikle målretta tiltak. Eg vil gi Bufdir i oppdrag å utvikle eit sett med indikatorar på barnefattigdom. Indikatorane kan gi kommunane verktøy i arbeidet med å betre levkåra til barn og unge som lever i fattigdom.

Erfaringsformidling mellom kommunane er òg eit grep eg vil sjå på for å hjelpe kommunane til å nå fram til fleire fattige barn og unge. Eg vil be Bufdir bidra til at kunnskap om gode tiltak i kommunane blir formidla mellom kommunane. Manglande merksemd kan vere noko av forklaringa på kvifor nokre kommunar har få tiltak mot barnefattigdom. Kommunal forankring blei tilrådd i ei evaluering¹ av innsatsen mot barnefattigdom i 2009 innanfor

¹ Nuland, Bjørn Richard, Reegård og Sandlie, Hans Kristian: Tiltak for fattige barn og unge, Evaluering av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. Fafo 2010:19.

tilskotsordninga Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn. Den Nasjonale tilskuddsordningen mot barnefattigdom vektlegg derfor kommunal forankring.

2. Den statlege innsatsen for å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge er ikkje godt nok koordinert

Riksrevisjonen tilrår at mitt departement i større grad medverkar til meir samarbeid mellom direktorat om oppgåver og verkemiddel retta mot utsette barn og unge. Riksrevisjonen skriv i sine tilrådingar at departementet til dømes bør vurdere om det saman med Arbeids- og sosialdepartementet kan medverke til større grad av samarbeid mellom direktorat som har oppgåver og verkemiddel retta mot utsette barn og unge.

Arbeids- og sosialministeren og eg meiner at samarbeidet om utsette barn og unge mellom dei gjeldande direktorata er godt. Blant anna er det samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og IMDi om områdesatsingane og innsatsen overfor barn og unge. AVdir og Bufdir har også eit etablert samarbeid om barnefattigdom. Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrevet for 2013 gitt føringar om at AVdir skal legge vekt på godt samarbeid med til dømes fagdirektorat og kommunar på levekårsområdet.

Fleire direktorat, mellom anna Bufdir og AVdir, har i 2014 fått oppdrag å etablere eit forpliktande samarbeid om utsette barn og unge under 24 år og vurdere korleis innsatsar kan samordnast betre. Oppdraget er gitt frå Kunnskapsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Direktoratata er mellom anna bedt om å:

- gi forslag til konkrete modellar og tiltak som er eigna til å betre samarbeidet om og oppfølginga av utsette barn og unge
- vurdere kva som er hensiktsmessig ansvarsdeling mellom tenester og korleis koordineringsansvar overfor barn og unge med samansette behov bør varetakast
- gi forslag til korleis eksisterande ressursar og tiltak for målgruppa kan samordnast og utnyttast betre. Eksempel på dette er eksisterande prosjekt og tilskotsordningar med høg relevans for utsette barn og unge

Direktorata er vidare bedt om å utforme forslag til eit felles oppdrag til fylkesmannsembeta for å styrke samarbeidet om utsette barn og unge i kommunane. Hovudmålet med oppdraget er å bidra til at fleire lykkast på skolen og fullfører vidaregåande opplæring. Mi vurdering er at dette arbeidet også har høg relevans for andre delar av utsette barn og unge sitt oppvekstmiljø. Endeleg rapport med direktorata sine tilrådingar skal oversendast departementa innan 15. januar 2015.

Riksrevisjonen tilrår å samordne og forenkle bruken av statlege tilskotsordningar. Riksrevisjonen viser til at det er lite samarbeid mellom Bufdir og AVdir om tilskotsordningane som dei to direktorata forvaltar, sjølv om ordningane har medverka til ganske like tiltak.

Arbeids- og sosialministeren og eg legg stor vekt på samordning og forenkling av statleg sektor. Eg vil opplyse om at direktorata har oppretta fora for å samarbeide om

tilskotsordningane og eg vil be Bufdir vurdere korleis regelverket og utlysing av dei to tilskotsordningane, i større grad kan samordnast inn mot tilskotsåret 2015.

Behova til barna blir ikkje godt nok kartlagde når foreldre søker om sosialhjelp

Riksrevisjonen skriv at mange NAV-kontor ikkje kartlegg systematisk livssituasjonen til barna. Fleire søknader har fått avslag fordi dei mangla opplysningar. Mange kontor vurderer heller ikkje behova til barna individuelt, men bruker i staden rutinemessig statlege eller kommunale rettleiande satsar for sosialhjelp.

Arbeids- og sosialministeren har opplyst meg om at Helsetilsynet har avdekka at NAV-kontora ikkje tok nok omsyn til barna ved utmåling og tildeling av sosialstønad. Både Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt stor merksemd kring dette. Mellom anna er rundskrivet knytt til Lov om sosiale tenester i Arbeids- og velferdsforvaltninga oppdatert, Fylkesmannen har gitt opplæring til kommunane, og Arbeids- og sosialdepartementet har fått tilbakemelding frå både fylkesmenn og kommunar om at denne opplæringa har fungert godt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har arrangert fagsamlingar med fokus på gode grep for å ta hand om omsynet til barna.

Riksrevisjonen tilrår vidare at dei to departementa bør avklare i kva tilfelle ein skal bruke barnevernlova, og kva tid ein skal bruke lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltninga, når barn treng økonomisk støtte til fritidsaktivitetar.

Når barn og ungdom treng økonomisk støtte til fritidsaktivitetar skal familieane i alle hovudsak få den hjelpa gjennom NAV. Her vil eg vise til at behovet for betre samarbeid mellom barneverntenesta og arbeids- og velferdsforvaltninga er tatt opp i Prop. 106 L (2012–2013) kap 5.3.2. I proposisjonen blir følgjande uttalt:

”Departementet mener innsatsen til barnevernet og arbeids- og velferdsforvaltningen overfor marginaliserte grupper må bli bedre koordinert. Barnevernet må ofte forholde seg til velferdsbehov hos barn og familier, uten at situasjonen for barna er preget av akutt risiko eller omsorgssvikt. Dette kan tyde på at det er et behov for å tydeliggjøre barneverntjenestens og arbeids- og velferdsforvaltningens roller og ansvar. Departementet legger til grunn at en forpliktende ansvarsdeling vil bidra til bedre samordning av tjenester overfor barn, ungdom og familier som har behov for tiltak fra begge tjenester.”

Det går vidare fram av proposisjonen at mitt departement vil utarbeide felles retningslinjer for samarbeid og ansvarsdeling mellom barneverntenesta og arbeids- og velferdsforvaltninga i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet. Stortinget slutta seg til forslaget ved behandlinga av Prop. 106 L (2012–2013).

Departementet vil om kort tid invitere Arbeids- og sosialdepartementet til å avklare rammene for det vidare arbeidet med slike felles retningslinjer.

Til slutt meiner Riksrevisjonen at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet saman med Arbeids- og sosialdepartementet bør vurdere å gjere meir synleg korleis bruken av statlege verkemiddel gir barn og unge betre moglegheiter for sosial deltaking.

Vi er opptatt av at statlege verkemiddel innretta mot å betre kvardagen for barn og ungdom skal vere synlege for at tiltaka skal bli tatt i bruk på ein god måte. Det viktigaste må vere at

tiltaka som blir sett i verk når barna i målgruppa, og at dei kan avhjelpe effektane av låginntekt i familiane. Vi erkjenner at det er utfordringar med å få lokale NAV-kontor og barneverntenestene til å ha nok fokus på barna sin situasjon i familiar med låginntekt, og vil fortsette vårt arbeid med å påverke kommunane til å ha høgare merksemd om dette.

Med helsing


Solveig Høime

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens undersøking av barnefattigdom

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standardar for forvaltningsrevisjon.

Innhald

1	Innleiing	29
1.1	Bakgrunn	29
1.2	Mål og problemstillingar	29
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	31
2.1	Statistikk og registerdata	31
2.2	Spørjeundersøking til kommunane	31
2.3	Intervju	32
2.4	Dokument	33
3	Revisjonskriterium	34
3.1	Statleg styring og ansvar for å arbeide mot barnefattigdom	34
3.2	Økonomiske støtteordningar for barnefamiliar	35
3.3	Ansaret kommunane har for å arbeide mot barnefattigdom	36
4	Omfanget av barnefattigdom	38
4.1	Endringar i omfanget av barnefattigdom	38
4.2	Årsaker til auken i delen barn i låginntektsfamiliar	42
5	Statlege og kommunale verkemiddel som skal redusere konsekvensar av fattigdom blant barn og unge	49
5.1	Statlege verkemiddel og samarbeid for å gjere det mogleg for fattige barn å delta sosialt	49
5.2	Verkemiddel og samarbeid i kommunane for å gjere det mogleg for fattige barn å delta sosialt	56
5.3	Sosialhjelp til barnefamiliar	64
6	Vurderingar	68
7	Referanseliste	72

Tabelloversikt

Tabell 1	Utviklinga i overføringar og ytingar i perioden 2003–2014	46
Tabell 2	Samanhengen mellom talet på tiltak som kommunane har mot barnefattigdom, og aktuelle forklaringsvariablar	59
Tabell 3	Reduserte prisar i barnehage, fordelt på brutto årsinntekt til foreldra	61

Figuroversikt

Figur 1	Utvikling i delen personar med vedvarande låginntekt i perioden 2002–2012	38
Figur 2	Lønnsvekst mot vekst i konsumprisindeksen i perioden 2002–2013	43
Figur 3	Barn med innvandrarbakgrunn i låginntektsfamiliar i Oslo	44
Figur 4	Bruk av ulike tiltak mot barnefattigdom i kommunane (N = 280)	57

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Låginntekt	38
Faktaboks 2	FNs 14 gode som er grunnleggjande behov for barn i "økonomisk utvikla land"	40
Faktaboks 3	Låginntektsgrenser for ulike typar hushald	41
Faktaboks 4	Mobilitet inn og ut av låginntekt	41
Faktaboks 5	Ansvarsområda til direktorata	50
Faktaboks 6	Tilskot til tiltak mot barnefattigdom	53
Faktaboks 7	Leksehjelp	57
Faktaboks 8	Tilskot til fritidstiltak i Bergen kommune	58
Faktaboks 9	Samarbeid mellom bydel Alna og frivillige aktørar om utlån av utstyr	58
Faktaboks 10	Opplevingskort i Skedsmo kommune	58
Faktaboks 11	Samarbeid mellom Introduksjonssenteret for flyktninger i Bergen kommune og Redd Barna	60
Faktaboks 12	Miljøseksjonen ved Sandesundsveien barneskole i Sarpsborg kommune	60
Faktaboks 13	Tett oppfølging av ti utvalde familiar – eit samarbeid mellom NAV og barneverntenesta i Kristiansand	63
Faktaboks 14	Sosialhjelp	65

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Barnefattigdom har sidan byrjinga av 2000-talet fått mykje merksemd i den politiske debatten. Stortinget har gitt uttrykk for at det er behov for å styrkje innsatsen mot fattigdom, særleg blant barn, og har vist til at barnefattigdom i Noreg i dag i stor grad handlar om at barn opplever å vere stengde ute frå sosiale samanhengar på grunn av den økonomiske situasjonen til familien.¹

Ifølgje *FNs konvensjon om barnerettane*, som i 2003 blei norsk lov, har barn rett til å kunne ta del i lek og fritidsaktivitetar. Konvensjonen slår også fast at alle barn har rett til ein tilstrekkeleg levestandard. Foreldre eller andre som har ansvar for barnet, har det grunnleggjande ansvaret for å sikre dei levevilkåra som er nødvendige for utviklinga til barnet, men staten har plikt til å støtte dei føresette.

Fattigdom blant barn kan ha konsekvensar både på kort og lang sikt. Levekåra som barna har i oppveksten, både materielt og sosialt, er påverka av den økonomiske situasjonen til foreldra, men fattigdom i oppveksten kan også ha innverknad på kva for moglegheiter barna har i framtida, blant anna når det gjeld yrkesdeltaking og helse. Innsatsen mot barnefattigdom er derfor viktig i eit større samfunnsperspektiv i tillegg til kva den har å seie for kvart enkelt barn.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har eit ansvar for å samordne den statlege barne- og ungdomspolitikken i Noreg. Det er eit overordna mål å sikre at alle barn og unge har gode og trygge oppvekst- og levekår. Det inneber at alle skal ha eit likeverdig tilbod og like moglegheiter.

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for å koordinere innsatsen til regjeringa mot fattigdom, og *Handlingsplan mot fattigdom* blei lagd fram som ein del av budsjettet for 2007 frå dåverande Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Planen omfattar både tiltak som skal medverke til å førebyggje fattigdom, og tiltak som skal redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge. Blant anna har både Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ansvaret for tilskotsordningar som skal bidra til at kommunane etablerer tiltak for å gjere det mogleg for økonomisk vanskelegstilte barn og unge å delta sosialt.

Sidan 2002 har det vore fleire tiltaks- og handlingsplanar mot fattigdom. Samtidig har delen barn i låginntektsfamiliar auka. Det har forsterka behovet for verkemiddel retta mot økonomisk vanskelegstilte barn og unge. Mange aktørar har ansvar og oppgåver som er relevante i denne samanhengen. Det gir ein risiko for uklar ansvars plassering og manglande samordning av verkemiddel.

1.2 Mål og problemstillingar

Målet med undersøkinga er å vurdere i kva grad statlege verkemiddel og tiltak som er sette i verk i kommunane, medverkar til å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge.

1) Innst. 178 S (2009–2010) og Budsjett-innst. S. nr. 2 (2007–2008).

Undersøkinga har følgjande problemstillingar

- 1 Korleis har delen fattige barn og unge endra seg dei siste ti åra, og kva kan vere årsaker til endringane?
 - a) Kor mange barn og unge er fattige, og korleis har omfanget av barnefattigdom endra seg dei siste ti åra?
 - b) Kva kan vere årsaker til endringane i delen fattige barn og unge (til dømes endringar i inntekt, demografi, økonomiske ytingar)?
- 2 Kva verkemiddel har staten og kommunane teke i bruk for å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge, og i kva grad medverkar desse verkemidla til å gjere det lettare for dei å delta sosialt?
 - a) Korleis samarbeider statlege aktørar om verkemiddel retta mot fattige barn og unge?
 - b) Kva tiltak er sette i verk i kommunane for å gjere det lettare for fattige barn og unge å delta sosialt?
 - c) I kva grad tek NAV omsyn til behova som barn og unge har, ved behandlinga av søknader om sosialhjelp?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingane i undersøkinga er i hovudsak belyste gjennom statistikk, intervju og ei spørjeundersøking i alle kommunane. I tillegg er dokument som blant anna budsjettproposisjonar, styringsdokument, forskingsrapportar, tilsynsrapportar og tilskotsrapportering gått gjennom. Innsamlinga av data blei gjennomført frå mars 2013 til februar 2014.

Ei referansegruppe har følgd undersøkinga. Gruppa har bestått av representantar for:

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Arbeidsdepartementet²
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Integrerings- og mangfaldsdirektoratet
- Asker kommune
- Eidsberg kommune
- Røde Kors

I tillegg har barnefattigdomsforskar Mona Sandbæk, professor i sosialt arbeid ved Høgskolen i Oslo og Akershus, vore med i referansegruppa. Referansegruppa har hatt tre møte der tema har vore metodane og innretninga i undersøkinga, foreløpige analysar og foreløpige vurderingar. Synspunkt frå referansegruppa er ikkje ein del av datagrunnlaget for revisjonen, men det er teke omsyn til innspel og kommentarar frå gruppa i arbeidet med revisjonen.

2.1 Statistikk og registerdata

Det er nytta offentleg tilgjengeleg statistikk frå Statistisk sentralbyrå (SSB): befolkningsstatistikk, inntektsstatistikk og data frå KOMmune-STat-RAPportering (KOSTRA). Befolknings- og inntektsstatistikken er blant anna brukt til å gjere greie for utviklinga i delen barn i låginntektsfamiliar og endringar i befolkninga som har konsekvensar for samansetninga av låginntektsgruppa. Frå KOSTRA er det henta data om blant anna satsar for foreldrebetaling i barnehage og prisar i skulefritidsordninga (SFO). I tillegg er det nytta data som er bestilt særskilt frå SSB, dvs. demografiske data på kommunalt nivå for 2011. Dei er brukte som bakgrunnsvariablar i ei spørjeundersøking til kommunane, jf. punkt 2.2.

Vidare er det brukt offentleg tilgjengelege data frå NAV om offentlege stønader og ytingar. Det er også brukt arbeidsmarknadsstatistikk frå Folkehelseinstituttet om einslege forsørgjarar og statistikk frå Integrerings- og mangfaldsdirektoratet om innvandrarar.

2.2 Spørjeundersøking til kommunane

Det er gjennomført ei elektronisk spørjeundersøking i alle kommunane og i dei 15 bydelane i Oslo. Formålet var å kartleggje kva tiltak kommunane har sett i verk for å gjere det lettare for økonomisk vanskelegstilte barn og unge å delta i fritidsaktivitetar, og å få høyre korleis kommunane vurderer verkemidla og hindringane i arbeidet mot barnefattigdom. Kommunane fekk i forkant av spørjeundersøkinga brev³ med infor-

2) Møta blei gjennomførte i 2013. Departementet skifta namn 1. januar 2014.

3) Brev til kommunane frå Riksrevisjonen 22. mai 2013.

masjon om undersøkinga. Kvar enkelt kommune blei beden om å sjølv vurdere kven som skulle svare på spørsmåla på vegne av kommunen. NAV har svart på undersøkinga for 85 prosent av kommunane, og i over halvparten av kommunane er undersøkinga svart på av personar som har kompetanse på fleire av dei aktuelle kommunale områda, dvs. barnehage, skule, idrett, kultur, fritid og barnevern.

Spørjeundersøkinga blei gjennomført i perioden frå 3. juni til 6. august 2013. Spørjeskjemaet var kvalitetssikra i ei pilotundersøking i tre kommunar. Totalt svarte 296 kommunar og 12 bydelar på spørjeundersøkinga, noko som utgjer ein svarprosent på 69,5. For å undersøkje om fråfallet har vore skeivt, er det gjort ein fråfallsanalyse for å sjå om det har vore ein samanheng mellom manglande svar og ulike demografiske og geografiske faktorar som til dømes låginntektsdel og kommunestorleik. Fråfallsanalysen viser at det ikkje er nokon systematikk når det gjeld kva kommunar som ikkje har svart på spørjeskjemaet.

I analysane av kva tiltak kommunane har, er enkelte kommunar utelatne frå analysen. Dette er kommunar som har svart på delar av undersøkinga, men som ikkje har svart på spørsmåla om tiltak. Analysane av data frå spørjeundersøkinga er gjorde ved hjelp av analyseverktøyet SPSS.

2.3 Intervju

Det er gjennomført intervju i fem kommunar. I kvar av kommunane er det gjennomført intervju med representantar for kommuneleiinga og NAV (sosialtenesta). I tillegg blei det i samråd med kommunen valt ut eitt tiltak mot barnefattigdom som det blei gitt nærare informasjon om i eit eige intervju. Formålet med intervjuet i kommunane var å utdjupe funn frå spørjeundersøkinga, gjere greie for praksis og erfaringar knytte til tiltak mot barnefattigdom og å få høyre erfaringane som kommunane har med dei statlege tilskotsordningane. Eit anna formål med intervjuet var å belyse spørsmålet om kva som er viktige hindringar og utfordringar i arbeidet mot barnefattigdom.

Ved val av kommunar var det i hovudsak lagt vekt på at kommunane har ein høg del barn i låginntektsfamiliar, spreiding i fylke og variasjon i bruken av tiltak. Følgjande kommunar er besøkte: Kristiansand (Vest-Agder), Skedsmo (Akershus), Sarpsborg (Østfold), Bergen (Hordaland) og Oslo. I Bergen og Oslo blei bydelane Årstad og Alna valde ut. Det vil seie at intervjuet med NAV og intervjuet om tiltak mot barnefattigdom blei gjennomførte i bydelen, medan intervjuet med kommuneleiinga blei gjennomført med kommunen sentralt.

Vidare blei det gjennomført intervju med fylkesmannsembeta i Oslo og Akershus, Østfold, Vest-Agder og Hordaland. Formålet med desse intervjuet var først og fremst å belyse arbeidet med tilskot til tiltak mot barnefattigdom og NAV sitt arbeid med sosialhjelp til barnefamiliar.

Vidare er det gjennomført intervju med representantar for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Integrerings- og mangfaldsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Alle referat frå intervjuet er verifiserte.

2.4 Dokument

I samband med utarbeiding av revisjonskriteria og i innsamlinga av data er blant anna følgjande dokument gått gjennom:

- lover, budsjettproposisjonar og andre stortingsdokument
- rundskriv frå Arbeids- og velferdsdirektoratet: *Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV*
- tildelingsbrev frå Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet og tildelingsbrev frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Integrerings- og mangfaldsdirektoratet
- forskingsrapportar, evalueringar og faglitteratur

Fylkesmannen gjennomførte i 2012 eit landsomfattande tilsyn med korleis NAV behandla søknader om økonomisk stønad frå personar med forsørgjaransvar for barn. Tilsynsrapportar frå 67 kommunar er analyserte i denne revisjonen, dvs. at rapportane er gjennomgatte og funna er systematiserte. Analysen blei gjort for å førebu intervjuar i kommunane og for å sjå om det var samsvar mellom funna i tilsyna og funna som er gjorde i denne revisjonen. Fylkesmannen sitt utval av kommunar for tilsyn er i hovudsak basert på ei vurdering av risiko for at lovkrava ikkje blir oppfylte.⁴ To av NAV-kontora som blei intervjuar, var omfatta av dette tilsynet.

Frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og frå Arbeids- og velferdsdirektoratet er det henta inn rapportar frå dei kommunane som har fått tilskot til arbeid mot barnefattigdom. Rapportane for 2012 er gjennomgatte i revisjonen.

Vidare blei det sendt brev med spørsmål til eit utval frivillige organisasjonar i dei kommunane som er intervjuar for å belyse samarbeidet mellom kommunane og desse organisasjonane.

4) Helsetilsynet har oppsummert funn frå det landsomfattande tilsynet i rapport 2/2013 *Kartlegging og individuell vurdering av barns livssituasjon og behov ved søknader om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattande tilsyn i 2012. Glemmer kommunene barn og unge i møte med økonomisk vanskeligstilte familier?*

3 Revisjonskriterium

3.1 Statleg styring og ansvar for å arbeide mot barnefattigdom

FNs konvensjon om barnerettane slår fast at alle barn har rett til ein levestandard som er tilstrekkeleg på alle område. Foreldre eller andre som har ansvar for barnet, har det grunnleggjande ansvaret for å sikre dei levevilkåra som er nødvendige for utviklinga til barnet.⁵ Staten har plikt til å støtte dei føresette.

3.1.1 Det særlege ansvaret til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har eit ansvar for å samordne den statlege barne- og ungdomspolitikken i Noreg, jf. Prop. 1 S (2012–2013).⁶ Det er eit overordna mål for barne- og ungdomspolitikken å sikre at alle barn og unge har gode og trygge oppvekst- og levekår. Det inneber at alle skal ha eit likeverdig tilbod og like moglegheiter, og er i tråd med *FNs konvensjon om barnerettane*, som blant anna sikrar retten barnet har til å ta del i lek og fritidsaktivitetar som passar for alderen til barnet. Målretta tiltak mot barnefattigdom var eitt av delmåla for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2013, jf. Prop. 1 S (2012–2013).

Då familie- og kulturkomiteen behandla statsbudsjettet for 2008, viste han i Budsjett-innst. S. nr. 2 (2007–2008) til at barnefattigdom i Noreg i dag i stor grad handlar om at barn opplever å vere stengde ute frå sosiale samanhengar på grunn av den økonomiske situasjonen til familien. Det kjem ifølgje komiteen blant anna av at det krevst meir ressursar enn tidlegare å vere med på normale aktivitetar som lek, skule og fritid, noko som fører til at ein del barn ikkje er med på fritidsaktivitetar på grunn av økonomien til familien. Særleg gjeld dette barn med minoritetsbakgrunn. Komiteen peiker vidare på at alle barn i grunnskulealder bør få høve til å oppleve tilhøyrsløse på viktige sosiale arenaer – uavhengig av den økonomiske situasjonen til foreldra. Også i innstillinga til budsjettet for 2012, Innst. 14 S (2011–2012), viser familie- og kulturkomiteen til målet om at alle barn skal ha ein god og trygg oppvekst, og komiteen meiner at dei ulike departementa framleis må prioritere samarbeid om ein gjennomgåande politikk for barn og ungdom.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har det overordna ansvaret for å samordne integreringspolitikken. Hovudmålet for politikken på dette området er at innvandrarar og barna deira skal ha like moglegheiter, like rettar og like plikter til å ta del i og bidra i samfunnet på lik linje med befolkninga elles.

3.1.2 Det særlege ansvaret til Arbeids- og sosialdepartementet

FNs konvensjon om barnerettane sikrar retten barnet har til den sosiale hjelpa og den økonomiske støtta det har krav på etter lovene i landet. I dei tilfella der foreldra ikkje er i stand til å gi barnet ein levestandard som er tilstrekkeleg, har staten plikt til å hjelpe desse foreldra.

Lov om sosiale tenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (lov om sosiale tenester i NAV) har som formål å betre levekåra for vanskelegstilte, bidra til sosial og økonomisk tryggleik og fremje overgangen til arbeid, sosial inkludering og aktiv delta-

5) Dette er også heimla i barnelova § 30 som handlar om kva som fell innanfor foreldreansvaret.

6) Det er statsråd for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som svarer på spørsmål om barnefattigdom i Stortinget, og det er dette departementet som har ansvaret for å koordinere svara frå Noreg på merknader frå FNs barnekomité, sist svart på i juni 2011.

king i samfunnet. Lova skal blant anna medverke til at utsette barn og unge og familiane deira får eit heilskapleg og samordna tenestetilbod.

Arbeids- og sosialdepartementet skal i samsvar med lov om sosiale tenester i NAV blant anna følgje med på at lova og forskriftene blir brukte rett og på ein måte som fremjar formålet med lova. Departementet skal sørgje for at erfaringane med lova blir vurderte, og for å gi nødvendige retningslinjer og instruksar. Departementet skal vidare sørgje for at det finst eit forsvarleg tilbod for utdanning, og at dei som elles skal bruke lova, får forsvarleg rettleiing.

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for å koordinere innsatsen regjeringa gjer mot fattigdom, og *Handlingsplan mot fattigdom* blei lagd fram som ein del av budsjettet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet for 2007. Handlingsplanen omfattar tiltak mot fattigdom på åtte departementsområde, og fleire av tiltaka har som formål å sikre at utsette barn og unge får ta del og blir inkluderte. Arbeids- og sosialdepartementet rapporterer årleg om status for handlingsplanen i budsjettproposisjonen.

Arbeids- og sosialdepartementet har også det overordna ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltninga og for arbeidsmarknads- og velferdspolitikken, inkludert dei statlege inntektssikringsordningane.

3.1.3 Krav til styring og oppfølging i departementa

Det går fram av § 1 i *Reglement for økonomistyring i staten* at statlege midlar skal brukast i samsvar med vedtaka og føresetnadene frå Stortinget, at ein skal nå dei fastsette måla og resultatkrava, og at statlege midlar skal brukast effektivt. Dette gjeld både for aktivitetane i statlege forvaltningsorgan, for styring og oppfølging av statlege forvaltningsorgan og andre som har fått delegert forvaltningsmynde, og for forvaltninga av statlege tilskot, jf. § 2. Departementet skal sikre at ein når dei fastsette måla og resultatkrava, og det skal sikre tilstrekkeleg styringsinformasjon og grunnlag for å ta forsvarlege avgjerder på dette området, jf. § 4.

Ifølgje kap. 6.5 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten* skal departementet og tilskotsforvaltaren sørgje for å gjennomføre evalueringar for å få vite om tilskotsordningar er effektive når det gjeld ressursbruk, organisering og fastsette mål. Frekvens og omfang av evalueringar skal ta utgangspunkt i ei vurdering av risiko og kva som er vesentleg for den enkelte tilskotsordninga. Til dette høyrer kor omfattande og viktig tilskotsordninga er, kvaliteten og omfanget av rapporteringa elles, og i kva grad det er mogleg å gjere greie for dei årlege resultata.

Både Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet forvaltar tilskotsordningar som skal bidra til at kommunane etablerer tiltak mot barnefattigdom.

3.2 Økonomiske støtteordningar for barnefamiljar

Staten forvaltar økonomiske overføringar til barnefamiliane som kan ha stor innverknad på forsørging av barn – spesielt i familiar med låginntekt. Barnetrygd er regulert gjennom lov om barnetrygd, og kontantstøtte er regulert gjennom lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre. Bidragsforskot skal sikre inntekt der barnebidrag ikkje blir betalt. Denne ytinga er heimla i lov om bidragsforskot.

Mange av dei statlege ytingane til barnefamiljar er regulerte gjennom lov om folketrygd. Den største av desse ytingane er stønad ved fødsel og adopsjon, som skal

medverke til at familiane kan være heime med barnet det første året etter fødsel. Viktige inntektssikringsordningar som uførepensjon, dagpengar og arbeidsavklaringspengar har eigne barnetillegg som kjem i tillegg til grunnytinga. Vidare gir folke-trygdlova heimel for stønad til einsleg forsørgjar og barnepensjon.

Dei som ikkje kan sørgje for livsopphaldet sitt gjennom arbeid eller gjeldande økonomiske rettar, har krav på økonomisk stønad til livsopphald (sosialhjelp). Det er kommunen som fastset ytinga, men staten har utarbeidd rettleiande satsar som kjem fram av rundskriv frå Arbeids- og sosialdepartementet. Dei rettleiande satsane har eigne barnetillegg. Stønad til livsopphald er heimla i lov om sosiale tenester i NAV. Det same gjeld kvalifiseringsstønad til deltakarar i kvalifiseringsprogram, som også har tillegg for barn.

Skattelova regulerer frådrag for barnefamiljar. Det blir gitt foreldrefrådrag i skatt for å kompensere for utgifter til barnetilsyn for dokumenterte utgifter. Det blir vidare gitt eit særfrådrag til einslege forsørgjarar som bur åleine og har omsorg for barn.

3.3 Ansvar et kommunane har for å arbeide mot barnefattigdom

3.3.1 Krav til kommunane etter lov om sosiale tenester i NAV

Kommunen er ansvarleg for å utføre dei oppgåvene som etter lov om sosiale tenester i NAV ikkje er lagde til eit statleg organ (dvs. Arbeids- og sosialdepartementet, Fylkesmannen eller Statens helsetilsyn), og for å yte tenester etter lova til alle som oppheld seg i kommunen, jf. § 3 i lova. Kommunen skal blant anna medverke til å førebyggje sosiale problem og hindre at personar hamnar i vanskelege livssituasjonar, gjennom til dømes å ha oversikt over levekåra til innbyggjarane.

Ein føresetnad for sosialhjelp er at det blir gjort ei konkret og individuell vurdering i kvart enkelt tilfelle. Det er presisert i rundskriv til lova, *Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV*, at det særleg skal leggjast vekt på behova til barn og unge, og at det er NAV sitt ansvar å sørgje for at dei særskilde behova til denne gruppa blir tekne hand om når familien møter kontoret. Etter § 7 i lov om sosiale tenester i NAV skal den enkelte kommunen sørgje for nødvendige løyvingar for å yte tenester som kommunen har ansvaret for etter denne lova.

For familiar som får sosialhjelp etter § 18 i lov om sosiale tenester i NAV, skal til dømes kostnader for fritidsaktivitetane til barn og utstyr til slike aktivitetar reknast som ein del av livsopphaldet, jf. rundskriv *Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV*. NAV har dermed plikt til å ta slike kostnader med i vurderinga ved utmåling av økonomisk stønad. Det går fram av *lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker* (forvaltningslova) § 17 at ei sak skal vere så godt opplyst som mogleg før vedtak blir gjort, og forvaltningsorganet skal på eige initiativ vurdere kva behov parten har for rettleiing om gjeldande lover og forskrifter, vanleg praksis på saksområdet og reglar for saksbehandlinga, jf. forvaltningslova § 11.

For å kunne etablere relevante tiltak i arbeidet mot barnefattigdom er det ein føresetnad at kommunen har god oversikt over levekåra til barn og unge i kommunen. Lov om sosiale tenester i NAV § 12 legg til grunn at kommunen gjer seg kjend med levekåra til innbyggjarane, gir særskild merksemd til trekk ved utviklinga som kan skape eller halde ved lag sosiale problem, og prøver å finne tiltak som kan førebyggje slike problem. Då budsjettet til Arbeidsdepartementet for 2012 blei behandla, viste arbeids- og sosialkomiteen spesielt til § 12 i lova og presiserte at lova pålegg kommunen å gjere seg kjend med levekåra til innbyggjarane, og at dette ansvaret kjem i

tillegg til å hjelpe den enkelte, jf. Innst. 15 S (2011–2012). Kommunen skal vidare prøve å leggje tilhøva til rette for å utvikle og styrkje sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet, og spreie kunnskap om sosiale forhold og tenester i kommunen.

Etter § 13 i lov om sosiale tenester i NAV skal kommunen i Arbeids- og velferdsforvaltninga (NAV) samarbeide med andre sektorar og forvaltningsnivå når dette kan medverke til å løyse dei oppgåvene som lova pålegg kommunen. Etter § 14 bør kommunen samarbeide med organisasjonane til brukargruppene og med frivillige organisasjonar som arbeider med dei same oppgåvene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltninga.

Internkontroll i NAV

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at verksemd og tenester er i samsvar med krav som er fastsette i eller i medhald av lov eller forskrift, jf. § 5 i lov om sosiale tenester i NAV. Internkontrollen skal medverke til å styrkje rettane til brukarane ved å sikre at saksbehandlingsreglane blir følgde, og at tenester blir ytte etter ei individuell og konkret behovsprøving, jf. rundskriv til lova, *Hovednr. 35 – Lov om sosiale tenester i NAV*. God internkontroll vil medverke til at kravet i rundskrivet om at behova til barna skal takast hand om ved utmåling av økonomisk stønad, blir følgde i familien sitt møte med NAV-kontoret.

Kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av personellet sitt i arbeids- og velferdsforvaltninga, jf. § 6 i lov om sosiale tenester i NAV. Det inneber at kommunen, som eit ledd i internkontrollen, skal sørge for at dei som skal utføre oppgåver etter lova, har dei føresetnadene som krevst for å kunne utføre dei.

Ifølgje § 5 i *forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen* skal internkontrollen dokumenterast i den forma og det omfanget som er nødvendig på bakgrunn av kva type verksemd det er, og av aktivitetane, risikoforholda og storleiken på verksemda. Dokumentasjonen skal heile tida vere oppdatert og tilgjengeleg. Kva internkontrollen skal innehalde, kjem fram av § 4 i forskrifta.

Tilsyn

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at verksemda og tenestene i kommunen er i samsvar med lov og forskrift, jf. § 9 i lov om sosiale tenester i NAV. Statens helse-tilsyn har det overordna faglege tilsynet med kommunen si verksemd i arbeids- og velferdsforvaltninga, jf. § 10.

3.3.2 Krav til kommunane om redusert foreldrebetaling i barnehage

Fleire departement har ordningar som skal medverke til likeverdige moglegheiter for barn og unge, uavhengig av økonomien til foreldra. Ifølgje *forskrift om foreldrebetaling i barnehager* § 1 skal det setjast ei maksimalgrense for kor mykje opphald i barnehage skal koste. I § 3 i forskrifta blir det slått fast at alle kommunar skal ha ordningar som kan tilby barnefamiliar med lågast betalingsevne ein reduksjon i, eller fritak for, foreldrebetaling. Det er opp til kvar enkelt kommune å finne eigna løysingar. Ifølgje merknader til forskrifta bør kommunen halde ved lag eller innføre ei viss form for inntektsgradert betaling, jf. rundskriv F-08/2006 *Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene*. I merknadene blir det også vist til at utgifter til barnehage kan bli dekt med heimel i barnevernlova eller sosialtenestelova.

4 Omfanget av barnefattigdom

4.1 Endringer i omfanget av barnefattigdom

4.1.1 Har det blitt fleire fattige barn i Noreg?

I 2012 var det om lag 78 000 barn i låginntektsfamiljar. Dei utgjorde åtte prosent av alle barn frå 0 til 17 år, og det er ein auke frå fem prosent i 2002. Låg inntekt betyr her ei gjennomsnittleg netto inntekt lågare enn 60 prosent av medianinntekta⁷ gjennom tre år.

Faktaboks 1 Låginntekt

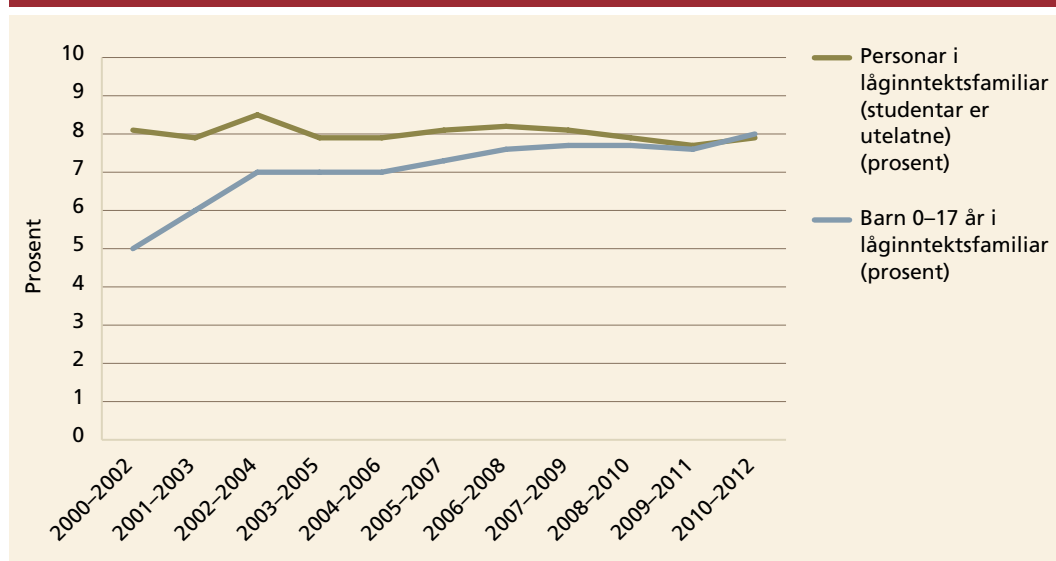
Låginntektsmålet er basert på tal frå inntektsstatistikken til Statistisk sentralbyrå for kvart enkelt år. Inntektsstatistikken viser dei samla inntektene til hushaldet etter skatt. Inntektene omfattar alle yrkesinntektene, kapitalinntektene og overføringar, som til dømes barnetrygd, sosialhjelp og uføretrygd. Overføringar mellom privatpersonar, som til dømes barnebidrag, er ikkje registrerte i denne statistikken. Studentar er haldne utanfor i berekninga av låginntekt i befolkninga.

Vedvarande låginntekt inneber at hushaldet har hatt ei gjennomsnittleg nettoinntekt som er lågare enn 60 prosent av den gjennomsnittlege medianinntekta dei siste tre år.

Kjelde: SSB Rapporter 32/2013

Figur 1 viser at delen personar med vedvarande låginntekt i befolkninga har vore nokså stabil i perioden 2002–2012. I same perioden auka delen barn i låginntektsfamiljar, slik at delen fattige i 2012 utgjør åtte prosent i begge gruppene. Det betyr at auken i delen barn i låginntektsfamiljar ikkje kan forklarast med ein auke i den totale delen personar med låginntekt.

Figur 1 Utvikling i delen personar med vedvarande låginntekt i perioden 2002–2012 i befolkninga generelt, og barn 0–17 år i låginntektsfamiljar



Kjelde: Statistisk sentralbyrå

7) Medianinntekta er den midtarste inntekta i ei inntektsfordeling der halvparten har inntekt over og halvparten under medianen.

4.1.2 Korleis definere og måle fattigdom?

Omfanget av barnefattigdom er avhengig av korleis ein definerer og måler fattigdom. I rike land som Noreg er det vanleg å bruke relative fattigdomsdefinisjonar i motsetnad til såkalla absolutt fattigdom.

Absolutte fattigdomsmål

Absolutt fattigdom er definert ved mangelen på eit minimum av grunnleggjande gode som mat, klede og husly. Det er primært organisasjonar som FN og Verdsbanken som bruker ein absolutt fattigdomsdefinisjon for å berekne fattigdom i utviklingsland. Grensa for fattigdom blir då gjerne sett til minimum ei inntekt på 1–2 amerikanske dollar om dagen.

Relative fattigdomsdefinisjonar

Relative fattigdomsdefinisjonar tek omsyn til kva levestandard som er vanleg i samfunnet elles. Ein mykje brukt definisjon av relativ fattigdom er at økonomien og levakåra til ein person er så mykje dårlegare enn det ein forventar av ein person eller eit hushald, at personen eller hushaldet i praksis er utelukka frå å ha ein normal levestandard eller frå å kunne ta del i vanlege aktivitetar.⁸ Relativ fattigdom handlar altså ikkje berre om at ein manglar tilgang til dei grunnleggjande gode ein treng for å overleve, men også om at ein ikkje har tilgang til andre gode som samfunnet elles forventar at ein skal ha tilgang til, og ser på som nødvendige.⁹ Det målet på fattigdom som oftast blir brukt, er å samanlikne hushaldsinntekta med medianinntekta i samfunnet.

I figur 1 er vedvarande låginntekt lagt til grunn som fattigdomsmål. Ein annan måte å måle relativ fattigdom på, kan vere å vurdere evna eit hushald har til å handtere utgiftene i eit standard hushaldsbudsjett. Også ei slik berekning tek utgangspunkt i den samla inntekta i hushaldet, men fattigdomsmålet er basert på eit sett gode som blir rekna som nødvendige, heller enn å vere berekna ut frå kva inntekt andre i samfunnet har. Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) har utarbeidd eit standardbudsjett for hushald. Ei undersøking frå 2009 som tok dette som utgangspunkt, viste at ni prosent av befolkninga er fattige.¹⁰

Det er også mogleg å måle relativ fattigdom med utgangspunkt i den tilgangen hushaldet har til grunnleggjande materielle gode. Når ein bruker slike mål, er det den faktiske tilgangen til materielle gode, og ikkje den økonomiske evna til å skaffe seg slike gode, som er avgjerande. FN har utarbeidd eit slikt mål med 14 ulike gode som er grunnleggjande behov for barn i "økonomisk utvikla land", vist i faktaboks 2, sjå neste side. Ut frå denne definisjonen er om lag 1,9 prosent av barna i Noreg fattige.¹¹

8) Townsend, Peter (1979). Omsett av revisjonen frå: "[a person's] resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities." EU har formulert relativ fattigdom på følgjande måte: "the poor shall be taken to mean persons, families and groups of persons whose resources (material, cultural and social) are so limited as to exclude them from the minimum acceptable way of life in the Member State in which they live" (*Poverty and social exclusion in Britain* (2000)).

9) Ein slik forståing av fattigdom blei også brukt så tidleg som på 1700-talet av den skotske filosofen Adam Smith (sjå Smith 2005 [1776]: 715).

10) SSB Rapportar 2009/11.

11) http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf

Faktaboks 2 FNs 14 gode som er grunnleggjande behov for barn i "økonomisk utvikla land"

Barn som manglar to eller fleire av følgjande gode, blir rekna som fattige av FN:

1. tre måltid om dagen
2. minst eitt måltid om dagen med kjøt, fisk eller kylling (eller tilsvarande vegetarisk)
3. frisk frukt og grønnsaker kvar dag
4. bøker tilpassa alderen på og kunnskapsnivået til barnet
5. fritidsutstyr til utandørs bruk
6. deltaking i fritidsaktivitetar
7. leiker til innandørs bruk
8. økonomi til å vere med på turar og arrangement i regi av skolen
9. ein stille stad med nok plass og lys til å gjere lekser
10. internettilgang
11. nokre nye klede (ikkje berre brukte)
12. to par sko som passar (inkludert minst eitt par allvêrssko)
13. høve til å invitere venner heim av og til
14. høve til å feire spesielle dagar som bursdag, religiøse høgtider eller liknande

Kjelde: FN (2012). Omsett av revisjonen

Det vil likevel alltid vere ein diskusjon om kva materielle gode som er grunnleggjande i eit hushald. Kva som blir rekna som grunnleggjande gode, endrar seg over tid og mellom ulike samfunn.

Låginntekt som mål på fattigdom

I Noreg er det inga offisiell fattigdomsgrense, men det er mest vanleg å bruke EU-målet på låginntekt, jf. til dømes Meld. St. 30 (2010–2011) *Fordelingsmeldingen*. Hushald som har hatt ei gjennomsnittleg netto årsinntekt som er lågare enn 60 prosent av medianinntekta over ein periode på tre år, har låginntekt etter denne definisjonen. Inntektsgrensa er vidare justert for storleiken på hushaldet, slik at ein større familie må ha ei høgare inntekt enn ein mindre familie for å kunne halde det same velstandsnivået. EU definerer ikkje dette som ei fattigdomsgrense, men reknar personar med låginntekt for å vere meir utsette for fattigdom enn befolkninga elles.

SSB skil mellom årleg og vedvarande låginntekt. Hushald som generelt har god økonomi, men som eitt år blir råka av inntektstap, vil kunne bli ein del av låginntektsgruppa det aktuelle året, men har ikkje låg inntekt over ein treårsperiode, og blir dermed heller ikkje fanga opp av målet på vedvarande låginntekt. Slik sett er vedvarande låginntekt eit meir robust fattigdomsmål enn årleg låginntekt.

Faktaboks 3 Låginntekstgrenser for ulike typar hushald*

Tal på barn	Einsleg forsørgjar			Par			
	1	2	3	1	2	3	4
2007–2009	222 300 kr	273 600 kr	324 900 kr	307 800 kr	359 100 kr	410 400 kr	461 700 kr
2008–2010	230 400 kr	283 500 kr	336 700 kr	319 000 kr	372 100 kr	425 300 kr	478 400 kr
2009–2011	235 600 kr	289 900 kr	344 300 kr	326 200 kr	380 500 kr	434 900 kr	489 200 kr

* Tala er berekna på følgjande måte: Medianinntekta for kvart enkelt år er omrekna til kroneverdien for siste året i perioden (2009 i perioden 2007–2009 osv.). Deretter er gjennomsnittet for medianinntekta i dei tre åra lagt til grunn for å finne låginntekstgrensa på 60 prosent av medianinntekt.

Kjelde: Grunnlagsdata frå SSB

Eit alternativ til EU sitt mål på låginntekt er låginntektsmålet til OECD, der grensa er sett til ei inntekt på 50 prosent av medianinntekta. Om lag fem prosent av barna i Noreg hamnar under låginntekstgrensa til OECD, som er færre enn om ein bruker målet til EU. Fleire store hushald kjem derimot under låginntekstgrensa med OECD-målet, sidan dette målet i mindre grad tek høgd for stordriftsfordelar i hushald med fleire medlemmer enn det EU-målet gjer. Barnefamiliar utgjer som følgje av dette også ein større del av låginnteksgruppa når låginntektsmålet til OECD blir lagt til grunn.¹²

Når låginntekstgrensa blir senka frå 60 til 50 prosent, søkk delen av barn som lever i låginntektsfamiljar frå åtte til fem prosent. Det viser at mange av barnefamiliane med låginntekt har ei inntekt like under 60 prosent av medianinntekta. Vidare er det også mange hushald som har ei inntekt like over 60 prosent av medianinntekta. Desse hushalda er likevel utsette for dårleg økonomi (sjå faktaboks 4).

Sjølv om det ikkje nødvendigvis er ein samanheng mellom låg inntekt og dårlege levekår, viser det seg at delen med låginntekt ved 60 prosent av medianinntekta i stor grad samsvarer med delen som blir rekna som fattige etter andre målemetodar.¹³

Faktaboks 4 Mobilitet inn og ut av låginntekt

Paneldataundersøkingar viser at det er få som blir verande i låginntekt over lang tid. Å gå ut av låginnteksgruppa inneber likevel ikkje at ein får ein kraftig auke i inntekta. Dei fleste som går ut av låginnteksgruppa, har framleis det som må kallast for dårleg økonomi.

Både endringar i arbeidssituasjon, inntekt og hushaldssamansetjing vil kunne forklare kvifor nokre kjem til eller forlèt låginnteksgruppa.

Einslege forsørgjarar er den gruppa med høgast mobilitet både inn og ut av låginntekt, medan innvandrarar er den gruppa som har lågast mobilitet. For eineforsørgjarar kan den høge mobiliteten kome av auka yrkesaktivitet, men også av endringar i korleis hushaldet er samansett. Eineforsørgjarfasen er ofte relativt kort, og mange etablerer nye sambuar-/ekteskapsforhold i løpet av fire til fem år. Det kan medverke til auka hushaldsinntekt.

Kjelder: Ugreninov i NOVA-rapport 10/10 og Grødem i NOVA-rapport 7/08

12) SSB Rapporter 32/2013.

13) SSB Rapporter 2009/11.

4.1.3 Deltak fattige barn sjeldnare sosialt enn andre barn?

Ein auke i det generelle inntektsnivået i befolkninga kan auke forventningane til levestandard, forbruk og deltaking i kostnadskrevjande aktivitetar. Foreldre vil ofte prøve å skjerme barna frå opplevinga av å vekse opp i eit hushald med låg inntekt ved å prioritere behova til barna framfor sine egne behov.¹⁴ Forsking viser likevel at barn i låginntektsfamiliar har høgare risiko for å bli ekskluderte sosialt enn barn generelt. Dei går sjeldnare i barnehage og SFO enn andre barn.¹⁵ Desse barna deltek også sjeldnare i organisert idrett og andre fritidsaktivitetar, og er sjeldnare saman med venner enn andre barn.¹⁶ Barn i låginntektsfamiliar er også meir utsette for dårlege buforhold enn andre barn. Desse barna har sjeldnare tilgang til eige rom, og bur oftare i område med bumiljøproblem som støy, forureining, kriminalitet og hærverk. Barn i låginntektsfamiliar fortel at dårlege buforhold gjer at dei sjeldnare kan ta med andre barn heim.¹⁷



Forsking viser at barn i låginntektsfamiliar deltek sjeldnare i organisert idrett og fritidsaktivitetar enn andre barn.

Kjelde: Colourbox

4.2 Årsaker til auken i delen barn i låginntektsfamiliar

4.2.1 Korleis er låginntektsgrensa påverka av den økonomiske utviklinga?

Sidan låginntekt blir berekna ut frå medianinntekta i samfunnet, blir låginntektsgrensene påverka av økonomiske konjunkturar. Lågare arbeidsløyse ved oppgangstider fører til at fleire får auka inntekt. Høgare sysselsetjing fører på den andre sida til at medianinntekta aukar, og dermed også låginntektsgrensa. Dersom inntektsveksten er skeivt fordelt, kan det føre til at fleire personar hamnar under låginntektsgrensa.

14) NOVA Rapport 2/06.

15) SSB Rapportar 2011/34 og NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.

16) NOVA Rapport 10/10, Rapport 2012:4. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, NOVA Rapport 10/13 og NOVA Rapport 11/2011.

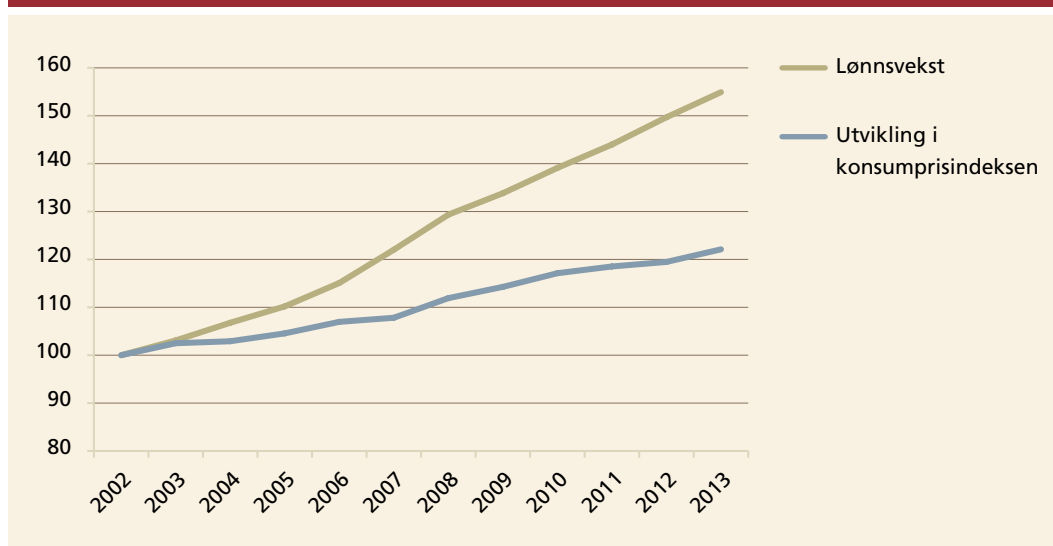
17) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012*. NAV-rapport 1–2012.

I nedgangstider skjer det motsette. Høgare arbeidsløyse kan føre til at fleire personar hamnar i låginntektsgruppa, men det kan også senke låginntektsgrensa, slik at personar som tidlegare låg rett under grensa for låginntekt, no kjem over grensa.¹⁸

Personar som står utanfor arbeidsmarknaden, kan ikkje ta del i inntekts- og velstands-utviklinga i same grad som samfunnet som heilskap gjer i økonomiske oppgangstider. Nær halvparten av alle barn i låginntektsfamiljar lever i eit hushald utan yrkestilknytte¹⁹ personar. Hushald der medlemmene har svak eller inga yrkestilknytning, har fem gonger høgare risiko for vedvarande låginntekt samanlikna med befolkninga som heilskap.²⁰

Figur 2 viser at lønnsveksten for norske arbeidstakarar har vore mykje høgare enn prisveksten i perioden 2002–2013. I denne perioden var det ein gjennomsnittleg årleg lønnsvekst på 4,1 prosent. Dette inneber at kjøpekrafta til nordmenn blei betydeleg sterkare mellom 2002 og 2013. Også gruppene med lågast inntekt har nytt godt av dette. Dersom låginntektsgrensene i figur 1 var konsumprisindeksjustert med utgangspunkt i låginntektsgrensa for 2000, ville berre tre prosent av befolkninga hatt låginntekt i 2009, ifølgje Meld. St. 30 (2010–2011) *Fordelingsmeldingen*.

Figur 2 Lønnsvekst mot vekst i konsumprisindeksen 2002–2013 (2002=100)



Kjelde: Grunnlagsdata frå SSB

4.2.2 Kva har endringar i befolkninga hatt å seie for delen barn i låginntektsfamiljar?

Auken i delen barn i låginntektsfamiljar kjem hovudsakleg av at det har vore ein tilvekst av barn med einsleg forsørgjar og barn med innvandrarbakgrunn.

Barn med einsleg forsørgjar

Barn i hushald med einsleg forsørgjar er i større grad utsette for låginntekt enn barn som veks opp i parhushald. Medan om lag 5 prosent av barna med to forsørgjarar voks opp i ein familie med vedvarande låginntekt i perioden 2009–2011, var det 16 prosent av barna med einsleg forsørgjar som voks opp i ein låginntektsfamilie. I perioden 2002–2011 har delen barn i einsleg forsørgjarhushald med vedvarande låginntekt auka frå 8 til 16 prosent. Det vil seie at i 2011 levde om lag 25 000 barn i

18) Meld. St. 30 (2010–2011) *Fordelingsmeldingen*.

19) Ein person er yrkestilknytt dersom inntekta frå næringsverksemd og lønnsinntekt til saman er større enn folketrygdens minstepensjon til alders- og uførepensjonistar.

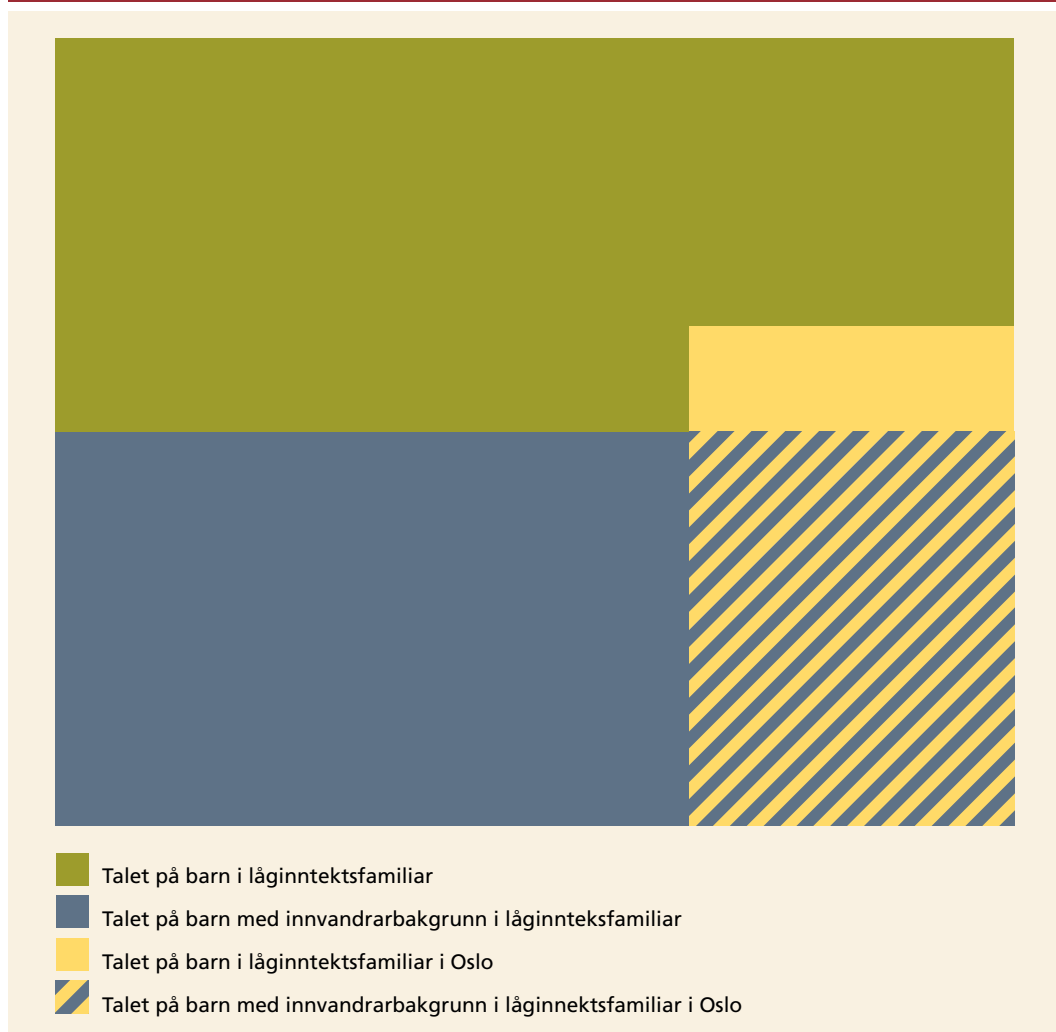
20) SSB Rapportar 32/2013.

einsleg forsørgjarhushald med vedvarande låginntekt.²¹ Yrkesaktiviteten til einslege forsørgjarar er lågare enn yrkesaktiviteten i parfamiliar. Berre éin av tre einslege forsørgjarar med låginntekt i 2011 hadde yrkesinntekt som viktigaste inntektskjelde.²²

Barn med innvandrabakgrunn

Tilveksten av innvandrarar i låginntektsgruppa kjem av at talet på innvandrarar i Noreg har auka. Delen barn med innvandrabakgrunn i låginntektsgruppa auka frå 35 prosent i 2002 til nær 50 prosent i 2012.²³ Det er særleg i dei store byane at barn med innvandrabakgrunn utgjer ein stor del av låginntektsgruppa. Ifølgje SSB har nær åtte av ti barn i låginntektshushald i Oslo ikkje-vestleg innvandrabakgrunn.²⁴

Figur 3 Fordelinga av talet på barn med vedvarande låginntekt totalt, mengd busett i Oslo og mengd med innvandrabakgrunn, i tillegg til overlappet mellom innvandrabakgrunn og busett i Oslo



Kjelde: Grunnlagsdata frå SSB²⁵

Figur 3 viser at nær halvparten av alle barn i låginntektsfamiliar har innvandrabakgrunn. Vidare viser figuren at ein stor del av barna med innvandrabakgrunn og

21) FHI.no (folkehelseprofilene) sjå: <http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkehelseprofiler/finn-profil>

22) SSB Rapportar 32/2013.

23) Særleg utsette er barn frå Irak, Afghanistan, Pakistan og Somalia.

24) <http://ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnefamilier-med-lavinntekt> [Hentdato 18.03.2014].

25) <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnefamilier-med-lavinntekt?tabell=168528> og <http://ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnefamilier-med-lavinntekt>

vedvarande låginntekt er busett i Oslo, og at dei aller fleste barna som bur i eit hushald med vedvarande låginntekt i Oslo, har innvandrarbakgrunn.

Om lag eitt av fire barn med innvandrarbakgrunn i Noreg lever i ein familie med vedvarande låginntekt, mot eitt av tretten barn i befolkninga totalt. Låginntektsdelen blant innvandrarar går ned med auka butid for dei aller fleste innvandrargruppene. Dette heng tett saman med tilknytning til arbeidsmarknaden. Når butida aukar, er ein stadig større del av innvandrarane i jobb.²⁶ Nokre innvandrargrupper har derimot låg sysselsetjing og høg del med låginntekt, sjølv etter lang butid.²⁷ Kombinasjonen av forsørgjaransvar for fleire barn, lågare sysselsetjing og færre trygderettar²⁸ medverkar til å forklare den høge delen barn med innvandrarbakgrunn i låginntektsfamilier.²⁹

4.2.3 I kva grad er overføringer og ytingar til barnefamilier justerte i samsvar med lønns- og prisveksten?

Det er mange ulike støtteordningar som skal bidra til å forbetre den økonomiske situasjonen for barnefamilier, anten ved å sikre inntekt for hushaldet eller ved å avhjelpe situasjonen for dei som har låg inntekt. Tabell 1 viser utviklinga dei siste åra for dei mest sentrale ordningane som har konsekvensar for sjølve inntekta.³⁰ Tabellen viser at mange av stønadsordningane ikkje er regulerte i tråd med den generelle lønns- og prisveksten i samfunnet. Samla utgjør offentlege overføringer over halvparten av inntekta til låginntektsfamilier med barn, og reduksjonen i realverdien til stønader som blant anna barnetrygda kan derfor vere ein medverkande årsak til auken i delen barn i låginntektsfamilier.³¹

Barnetrygd er ei overføring som er direkte knytt til det å ha barn, og det er inga behovsvurdering ut frå inntekt. Barnetrygdbeløpet har i hovudsak vore uendra sidan 1996, og det har vore ein negativ realvekst dei siste 18 åra. Frå 2000 blir barnetrygd gitt opp til 18 år, medan grensa tidlegare var 16 år. I 2003 blei småbarnstillegget avvika og berre ført vidare for einslege forsørgjarar. I åra før 2001 var satsane aukande med talet på barn i hushaldet. Desse endringane har vore med på å redusere realverdien til barnetrygda betydeleg sidan 1996. Berekningar som SSB gjorde for Fordelingsutvalet i 2008, viser at talet på personar under grensa for årleg låginntekt det året ville blitt redusert med om lag 45 000 personar dersom barnetrygda hadde vore justert med G (grunnbeløpet i folketrygda) i perioden 1996–2008. Fordelingsutvalet gjer samstundes merksam på at økonomien til barnefamiliane er bedra på andre måtar, blant anna gjennom auka statlege løyvingar til barnehagar, innføringa av maksimalpris i barnehage, og auka foreldrebetalingar til pass og stell av barn.³² Utvalet understrekar at ein må vere varsam når ein tolkar berekningane av kva konsekvensar barnetrygda har for omfanget av låginntekt.

Kontantstøtta blei innført i 1998 og blei justert ned i 2006, for så å vere uendra fram til 2012 då støtta blei auka for dei yngste barna. Frå 2014 blir kontantstøtta justert ytterlegare opp. I NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget* blir innføringa av kontantstøtta sett i samheng med utviklinga i barnetrygda, og det kjem fram at kontantstøtta har hatt ein utjamnande effekt for familiane med dei yngste barna. Berekningar frå SSB viser at denne utjamnande effekten ikkje har vore sterk nok til å vege opp for det

26) Fafo-rapport 2011:21.

27) <http://ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnefamilier-med-lavinntekt> [Hentdato 18.03.2014].

28) Mange kvinner med innvandrarbakgrunn har til dømes ikkje rett på foreldrepengar, jf. NAV-rapport 3-2011.

29) Fafo-rapport 2011:21.

30) Somme kommunar har egne ordningar i tillegg. Til dømes har Oslo kommune ei kommunal bustøtteordning og ei ordning for kommunalt barnetillegg for einslege forsørgjarar.

31) Fafo-rapport 2009:38. SSB Rapportar 2007:33, NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*, og *Fattigdom og levekår i Norge – status 2012*, HiO-rapport 2011 nr. 10.

32) NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*. Sjå også SSB Rapportar 2007:33.

Fordelingsutvalet skildrar som "de ulikhetsskapende effektene" av reduksjonen i barnetrygda.³³

Eingongsstønad ved fødsel og adopsjon er også i liten grad blitt justert. Stønaden har i hovudsak vore nominelt uendra i perioden 2003–2014 med unntak av ein auke i 2009 og 2014 på 5 og 10 prosent.

Dagpengar, arbeidsavklaringspengar og kvalifiseringsstønad er ordningar for personar som er under opplæring eller omskulering, men også for personar som mellombels er ute av arbeidsmarknaden. Desse ordningane er i liten grad justerte i tråd med lønns- og prisutviklinga.³⁴

Andre ordningar er i stor grad blitt justerte i tråd med lønns- og prisveksten i samfunnet, som barnepensjon, barnetillegget i uførepensjonen, bidragsforskott, stønad til einslege forsørgjarar og barnetillegget i sosialhjelpa. Dette er ordningar som skal sikre inntekt til personar som er komne i ein vanskeleg økonomisk situasjon.

Tabell 1 Utviklinga i overføringar og ytingar i perioden 2003–2014

Yting	Om ytinga	Lovgrunnlag	Justert i perioden 2003–2014
Arbeidsavklaringspengar, barnetillegg og barnetilsyn	Arbeidsavklaringspengar skal sikre inntekt i periodar då det på grunn av sjukdom eller skade er behov for bistand frå NAV for å kome i arbeid. Det blir i tillegg gitt stønad til tilsyn med barn.	Lov om folke-trygd, forskrift om arbeidsavklaringspengar og forskrift om tilleggsstønader etter folketrygd- loven	Barnetillegget har vore nominelt uendra sidan ytinga blei innført i 2010. Tillegget til barnetilsyn har hatt ein årleg auke høgare enn auken i KPI (konsumprisindeksen).
Barne- pensjon	Barnepensjon blir gitt til barn som har mista ein eller begge foreldra.	Lov om folke-trygd	Dersom begge foreldra går bort, får første barn attlevandepensjon, 0,4 G går til andre barn, 0,25 G går til resten av barna. Dersom eine forelderen fell bort, får første barn 0,4 G, medan 0,25 G går til barna etter.
Barnetrygd	Barnetrygda blir betalt ut for alle under 18 år som er busette i Noreg.	Lov om barne-trygd	I hovudsak nominelt uendra sidan 1996. Aldersgruppa som mottar barnetrygd, og ulike tillegg, har vore endra.*
Bidragsforskott	Bidragsforskott skal sikre at barn får eit visst beløp frå det offentlege dersom det ikkje blir betalt bidrag, eller bidraget er lågt.	Lov om bidragsforskott, lov om barn og foreldre, forskrift om gjen- nomføring av bestemmelsene om inntekts- prøving av forskott	Satsane er indeksregulerte med KPI i perioden 2003–2014. I 2011 blei berekningsreglane for forhøgd eller redusert beløp endra. I 2014 blir bidrags- satsen auka til fordel for dei større barna.**
Dagpengar, barne- tillegg	Dagpengar skal gi delvis erstatning for tapt arbeidsinntekt.	Lov om folke-trygd, forskrift om dagpenger under arbeids- løshet	Barnetillegget har vore nominelt uendra sidan 1996.
Eingongs- stønad ved fødsel og adopsjon	Eingongsstønad ved fødsel og adopsjon blir ytt dersom det ikkje er opparbeidd rett til foreldrepengar.	Lov om folke-trygd	Nominelt uendra i perioden 2003–2013, med unntak av ein auke i 2009 på 5 prosent og 10 prosent i 2014.

33) SSB Rapportar 2007:33 og NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.

34) Eit unntak er stønad til barnetilsyn, eit tillegg innanfor arbeidsavklaringspengane, som er blitt justert i tråd med veksten i konsumprisindeksen.

Yting	Om ytinga	Lovgrunnlag	Justert i perioden 2003–2014
Kontantstøtte	Foreldre får kontantstøtte for barn som ikkje eller berre delvis er i barnehage med offentlig driftstilskot	Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre	Nominelt uendra i perioden 2003–2005. Satsen blei justert ned med 10 prosent i 2006, så nominelt uendra fram til ordninga blei i endra i 2012. I 2014 blir satsane auka.***
Kvalifiseringsstønad, barnetillegg	Kvalifiseringsstønad blir gitt til deltakarar på kvalifiseringsprogram. Barnetillegget blir fastsett som barnetillegget i arbeidsavklaringspengane.	Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad	Som barnetillegget for arbeidsavklaringspengar
Stønad til einsleg mor eller far	Stønad til einsleg mor eller far består av overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskot til flytting for å kome i arbeid.	Lov om folketrygd, forskrift om utdanningsstønad	<u>Overgangsstønad:</u> Satsen har auka frå 1,85 G til 1,97 G i 2008 og 2 G i 2010. Frå april 2014 vil satsen utgjere 2,25 G for nye mottakarar. Stønaden har ei inntektsgrense som blir justert med G. <u>Stønad til barnetilsyn:</u> 64 prosent av faktiske utgifter, med ei inntektsgrense på 6 G for 2004–2014.**** <u>Utdanningsstønad:</u> Dekning av dokumenterte nødvendige utgifter, buutgifter har ei øvre grense på 1/12 G. Dekning for utgifter til skulemateriell blir regulert med KPI for 2004–2014. <u>Tilskot til flytting:</u> Dekning av faktiske utgifter til flytting for 2003–2014.
Uførepensjon, barnetillegg	Blir gitt til dei som har barn under 18 år, og som ikkje kan forsørge seg sjølve.	Lov om folketrygd	Barnetillegget har lege på 0,4 G i 2003–2014, og har ei inntektsgrense som også blir justert med G.
Økonomisk stønad til livsopphald inkl. barnetillegg	Stønaden blir fastsett av kommunane, men staten har rettleiande satsar som blir fastsette i retningslinjer.	Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen	Barnetillegga er blitt justerte med anslaga for vekst i nasjonalbudsjettet for KPI i 2004 og 2006, og deretter årleg fram til og med 2014. I 2007 og 2009 blei satsane justerte med 5 prosent utover anslaget på KPI.*****

* I 2000 blei den øvre aldersgrensa for barnetrygd sett opp frå 16 til 18 år, og beløpet blei justert ned. I 2001 blei beløpet justert opp, men søskentillegget blei fjerna. I 2003 ble småbarnstillegget fjerna, men ikkje for einsleg forsørgjar som mottar full overgangsstønad. I 2007 blei det innført eit Svalbard-tillegg. Finnmarks- og Svalbard-tillegget blir avvikla frå 1.4. 2014. Einslege forsørgjarar får barnetrygd for eitt barn meir enn det dei har, såkalla utvida barnetrygd.

** Frå 1.7. 2014 blir bidragsforskotet til einslege med barn over 11 år med forhøgd sats auka med 1/3 av ordinær sats.

*** Kontantstøtta utgjorde frå 01.08.2012 5000 per md. for barn mellom 1 og 1,5 år, og 3303 for barn mellom 1,5 og 2 år. Frå 01.08.2014 blir det gitt 6000 kr per md. for alle eittåringane. Kontantstøtta blei fram til 01.08.2012 tildelt for barn mellom eitt og tre år, deretter for barn mellom eitt og to år.

**** 66 prosent av faktiske utgifter, med ei inntektsgrense på 6–8 G for 2003.

***** For åra til og med 2007 blir ordet prisjustering brukt i retningslinjene for staten. Det er først frå 2008 at justering i tråd med nasjonalbudsjettets anslag på vekst i KPI blir særskilt nemnt.

Introduksjonsstønaden er ei ordning som skal sikre inntekta for dei som deltek på introduksjonsprogram. Ordninga blei innført i 2003 og blir gitt til nykomne innvandrarar med opphaldsløyve. Stønaden blir endra med grunnbeløpet i folketrygda (G). Ordninga har ikkje barnetillegg.

Bustøtta skal medverke til å sikre at husstandar med låg inntekt og høge buutgifter kan bu i eigna bustad. Bustøtta blir berekna på grunnlag av inntekt og buutgifter. Sidan bustøtta blei etablert i 1973, er ordninga gradvis utvida til å omfatte fleire

grupper med låginntekt. Bustøtta blir ikkje justert etter utviklinga i bustad- og leigepreisane. I 2009 blei ordninga vesentleg endra, og ytingane til barnefamiliar, einslege forsørgjarar og andre husstandar med fleire personar blei auka.³⁵ Av dei husstandane som får bustøtte i dag, har store hushald ofte høgare buutgifter enn dei maksimale grensene som er gitte, dvs. buutgiftstaket.³⁶ Buutgiftstaket blei heva i 2009, 2011 og 2014. Både i 2011 og 2014 blei buutgiftstaket heva relativt sett meir for hushald for fleire personar, det vil seie store barnefamiliar.

Det er også etablert ordningar som skal gi lågare skatt for barnefamiliar, og einslege forsørgjarar. Det blir gitt eit foreldrefrådrag i skatt til kompensasjon for utgifter til barnetilsyn. Ei anna ordning er særfrådrag til einslege forsørgjarar som bur åleine med barna. Einslege forsørgjarar blei før 2013 skattelikna i skatteklasse 2. I samband med at denne gruppa frå 2013 blir likna i skatteklasse 1, er det innført eit eige særfrådrag for einslege forsørgjarar med rett til utvida barnetrygd, jf. Prop 1 LS (2012–2013) *Skatter, avgifter og toll 2013*.

35) NOU 2011:15 *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*.

36) Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*.

5 Statlege og kommunale verkemiddel som skal redusere konsekvensar av fattigdom blant barn og unge

5.1 Statlege verkemiddel og samarbeid for å gjere det mogleg for fattige barn å delta sosialt

Både Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvar for verkemiddel i arbeidet mot barnefattigdom. Ingen av desse departementa ser utfordringar knytte til at dette ansvaret er delt, og viser til at departementa utfyller kvarandre i arbeidet fordi dei har ulike verkemiddel og ulike perspektiv.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvar for å samordne den statlege barne- og ungdomspolitikken. Til dette høyrer å fremje og koordinere arbeidet med å gjennomføre FN's konvensjon om barnerettane. Vidare har departementet ansvar for integreringspolitikken. Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for blant anna arbeids- og velferdsforvaltninga og inntektssikringsordningar. I kva grad det er mogleg for fattige barn å delta sosialt, er derfor avhengig av politikken på begge desse departementsområda. I tillegg har også politikk på andre departementsområde noko å seie, til dømes utdannings³⁷, helse- og kulturpolitikk³⁸.

5.1.1 Kva for ei rolle har handlingsplanen mot fattigdom hatt?

Handlingsplan mot fattigdom blei lagd fram som ein del av budsjettet for 2007 frå dåverande Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Eitt av måla med tiltaka i planen er at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg. Planen omfattar tiltak på åtte departementsområde, blant anna tilskotsordningar som skal bidra til at kommunane etablerer tiltak for at barn og unge i større grad skal kunne delta sosialt. Tilskotsordningane er omtalte i punkt 5.1.3.

Arbeids- og sosialdepartementet har hatt eit koordineringsansvar for planen. Departementet opplyser i intervju at denne rolla har handla om å få innspel om tiltak til handlingsplanen frå andre departement, og å rapportere om tiltaka i den årlege budsjettproposisjonen. Arbeids- og sosialdepartementet har i dialog med dei andre departementa vurdert kva tiltak som skal vere med i planen.

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at handlingsplanen har fungert som ei oversikt over tiltaka til den førre regjeringa på dette området. Departementet meiner at planen også har gjort det enklare for kommunane å få oversikt over dei statlege tiltaka. Tiltaka som er omtalte i planen, står ifølgje departementet på eigne bein og blir sette i verk på fleire departementsområde.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet understrekar i intervju at departementet har ansvar for sine eigne tiltak i planen. Departementet meiner at handlingsplanen har medverka til å gi ei samla oversikt over den statlege innsatsen, men har ikkje vurdert kva planen samla har hatt å seie for målet om at alle barn skal kunne ta del og utvikle seg.

37) Barnehagepolitikken og lovpålagd leksehjelp er døme på dette.

38) Frå 2014 er det til dømes etablert ei ny tilskotsordning som skal bidra til å redusere sosiale forskjellar i kultur- og organisasjonsdeltaking blant barn og unge, jf. Prop. 1 S (2013–2014) for Kulturdepartementet, kap. 315 Frivillighetsformål. Det er løyvd 5 mill. kroner for 2014.

5.1.2 Korleis samarbeider direktorata i arbeidet mot barnefattigdom?

Fleire direktorat har ansvar for oppgåver som er relevante i arbeidet mot barnefattigdom, til dømes Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Faktaboks 5 Ansvarsområda til direktorata

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Direktoratet leier Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet tek også hand om oppgåver som direktorat for kommunale sosiale tenester og på levekårsområdet. Direktoratet forvaltar fleire tilskotsordningar, blant anna tilskot til tiltak mot barnefattigdom.

Arbeids- og velferdsetaten skal ta hand om behova til vanskelegstilte grupper og kjempe mot fattigdom, blant anna ved å stimulere til arbeid og deltaking. Etaten har også ansvar for å sikre inntekt ved arbeidsløyse, svangerskap og fødsel, åleineomsorg for barn, sjukdom og skade, uførleik, alderdom og dødsfall.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ligg under Arbeids- og sosialdepartementet.

Kjelder: http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dep/underliggende_etater/arbeids_og_velferdsetaten.html?id=1511 og Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Har ansvar for fagområda barnevern, familievern, adopsjon, vald i nære relasjonar og likestillings- og ikkje-diskrimineringsfeltet. Direktoratet styrer dei fem regionane i Bufetat, som yter tenester på barnevernsområdet, familievernsområdet og adopsjonsområdet. Bufdir har som overordna mål å fremje vekst og utvikling for barn, unge og familiar, å arbeide for inkludering og likestilling og å førebyggje marginalisering for alle aldersgrupper og på tvers av alle diskrimineringsgrunnlag.

Bufdir har også forvaltningsansvar og oppgåver på blant anna desse områda:

- tilskotsforvaltning
- foreldrerettpleiing
- forskning og utvikling
- ungdomsinformasjon – ung.no

Bufdir ligg under Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

Kjelder: <http://www2.bufetat.no/bufdir/om/> og tildelingsbrev frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Bufdir for åra 2013 og 2014

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi)

Er gjennomføringsorgan for integreringspolitikken. IMDi skal som forvaltningsorgan og kompetansesenter styrkje kunnskapen og kompetansen som kommunane, sektororgana og andre samarbeidspartnarar har om integrering og mangfald, slik at dei kan utføre samfunnsoppdraga sine best mogleg.

Hovudoppgåvene til IMDi er blant anna å:

- samarbeide med kommunar om å busetje flyktningar
- følgje opp introduksjonslova
- forvalte viktige økonomiske verkemiddel innanfor integrerings- og mangfaldsarbeidet
- vere ein pådrivar for offentlege tenester som er tilpassa mangfaldet i befolkninga

IMDi ligg under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Kjelder: <http://www.imdi.no/no/Stottemeny/Om-Imdi/> og tildelingsbrev frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til IMDi for åra 2013 og 2014

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det i dag ikkje samarbeidar med IMDi i arbeidet mot barnefattigdom. Direktoratet meiner at det bør vere meir samarbeid om fattigdomsproblematisering mellom dei to direktorata, særleg om å finne gode tiltak til foreldra. Det er foreløpig ingen faste møtepunkt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og IMDi i dette arbeidet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at rolla til IMDi når det gjeld barnefattigdom, først og fremst er knytt til innsatsen for å få fleire foreldre med innvandrarbakgrunn i arbeid. Ifølgje IMDi har direktoratet verken fått tildelt ei rolle som rettleiar overfor kommunane i spørsmål knytte til barnefattigdom, eller ei rolle i arbeidet mot barnefattigdom generelt. IMDi opplyser at det viktigaste direktoratet gjer i arbeidet mot barnefattigdom, skjer indirekte gjennom verkemiddel som integreringstilskotet, tilskot til frivillig arbeid i lokalsamfunn³⁹ og område-satsingar.

Gratis kjernetid i barnehage er eit verkemiddel som inngår i områdesatsingar i Oslo, Bergen og Drammen. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har til no forvalta ei tilskotsordning med midlar til forsøk med gratis kjernetid i barnehage i seks bydelar i Oslo, to bydelar i Drammen og eit område i Bergen. Tilbodet gjeld alle barn i bestemte aldersgrupper. IMDi har teke over forvaltingsansvaret for tilskotet frå 2014, jf. rundskriv 07/2014 *Tilskudd til kommunale innvandrertiltak – forsøk med gratis kjernetid i barnehage*. IMDi opplyser i intervju at formålet ikkje er knytt til å arbeide mot barnefattigdom, men at tiltaket medverkar til å redusere konsekvensane av fattigdom ettersom det gjer det mogleg for fleire barn å delta sosialt. Formålet med forsøket er blant anna å auke delen barn med innvandrarbakgrunn i barnehage, å betre norskkunnskapane til desse barna og å bidra til sosialisering generelt. Forsøket har også som formål å gi foreldra auka kjennskap til og forståing for kor viktig det er at barn deltek i sosiale aktivitetar. Over ein periode på tre år skal SSB og FAFO evaluere tilbodet om gratis kjernetid. Delrapporten frå SSB frå 2013⁴⁰ viser at ordninga har ført til at fleire barn med innvandrarbakgrunn går i barnehage, og at desse barna meistarar norsk betre når dei tek til på skulen.

Frå hausten 2013 blei tilbod om gratis deltids plass i SFO/aktivitetsskule starta som eit prøveprosjekt for alle elevar frå 1. til 4. trinn på Mortensrud skole i bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Forsøket blir finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet og forvalta av Utdanningsdirektoratet i samarbeid med IMDi. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opplyser i brev 7. april 2014 at delen påmelde elevar til SFO/aktivitetsskulen har auka frå 30 prosent til 87 prosent etter at ordninga blei innført. IMDi presiserer i intervju at delen påmelde elevar ikkje er det same som faktisk deltaking, noko det foreløpig ikkje finst tal på.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det samarbeidde med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om tiltak mot barnefattigdom i perioden 2005–2009 då begge direktorata forvalta midlar til tilskot til *kompetanse- og utviklingstiltak for å førebyggje og redusere fattigdom blant barn og unge* som var i kontakt med høvesvis sosialtenesta og barneverntenesta i kommunane. Bufdir kanaliserte tilskotet gjennom dei kommunale barneverntenestene, medan Arbeids- og velferdsdirektoratet gav tilskot til den kommunale delen av NAV (sosialtenesta). Ordninga som var retta mot barneverntenestene, blei avvikla i 2010, og etter det har

39) Formålet med dette tilskotet er ifølgje IMDi å styrkje deltakinga til innvandrarbefolkninga i organisasjonslivet lokalt og å skape møteplassar og aktivitetar i lokalsamfunnet på tvers av ulike grupper i befolkninga. IMDi opplyser at mykje går til ungdoms-prosjekt, som til dømes deltaking i frivillige aktivitetar, lag og organisasjonar, og kulturelle tiltak. IMDi framhevar at frivillig-tilskotet kan bidra til å halde kostnadene låge slik at det blir mogleg for innvandrarakar å ta del.

40) SSB Rapport 56/2013.

det ikkje vore noko samarbeid mellom dei to direktorata om tilskot. Ifølgje Arbeids- og velferdsdirektoratet kan det bli aktuelt å samarbeide tettare med Bufdir framover ettersom Bufdir forvaltar den nye nasjonale tilskotsordninga mot barnefattigdom, jf. faktaboks 6. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i brev 7. og 4. april 2014 at det nyleg har vore eit møte mellom direktorata for å samordne tilskotsordningane, og at dette arbeidet vil bli ført vidare.

5.1.3 Kva har dei statlege tilskotsordningane medverka til?

Det har gjennom fleire år vore to statlege tilskotsordningar med formålet å medverke til at kommunane har tiltak for å styrkje vilkåra som fattige barn og unge har til å delta sosialt. Den eine ordninga blir forvalta av Arbeids- og velferdsdirektoratet og er retta mot barn og unge i familiar som får hjelp frå sosialtenesta. Den andre ordninga, *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*, blei forvalta av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fram til 2013. Frå 2014 er det etablert ei ny nasjonal tilskotsordning som Bufdir forvaltar. Det er gjort greie for ordningane i faktaboks 6.

Tiltak som er etablerte ved hjelp av tilskot

Tilskotsrapporteringa for 2012 viser at tilskotsordningane *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* og *Kompetanse- og utviklingstiltak for å førebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamiljar* har medverka til mange ulike typar tiltak, til dømes ferie- og fritidsaktivitetar, tiltak for arbeidstrening og kompetanseoppbygging. Begge tilskotsordningane har medverka til tiltak som er retta direkte mot barn og unge, tiltak som er retta mot vaksne, og tiltak som er retta mot familiar. Begge ordningane har også medverka til tiltak som særleg skal inkludere barn og unge med innvandrarbakgrunn.

Tilskotsrapportane viser også at mange typar tiltak er etablerte med støtte frå den eine tilskotsordninga i nokre kommunar og frå den andre tilskotsordninga i andre kommunar, det vil seie at det ikkje er vesentlege forskjellar på kva slags tiltak dei to ordningane medverkar til. Ferietilbod, lån av utstyr, foreldrerettleiing og tiltak for ungdom utan arbeid er døme på slike tiltak.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viser i brev 7. april 2014 til at medan Arbeids- og velferdsdirektoratet si ordning er retta mot barn, unge og barnefamiljar som er i kontakt med dei sosiale tenestene, skal tilskotsordninga *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* medverke til at kommunane kan etablere tiltak for ei større målgruppe. Det vil seie at desse tiltaka skal formast slik at dei inkluderer målgruppa, samtidig som dei er opne for alle barn og unge i kommunen.

Gjennomgangen av tilskotet til tiltak mot barnefattigdom som Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltar, viser at tilskotet i nokre tilfelle er brukt til å finansiere tiltak som kunne ha vore dekte av sosialhjelpa. Både Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og sosialdepartementet stadfestar i intervju at formålet med ordninga i liten grad avgrensar kva tiltak kommunane skal kunne bruke tilskotet til.

Direktoratet viser til at kommunane skal utarbeide søknader baserte på lokale behov og erfaringar. Nokre kommunar har lang erfaring med kva som verkar og ikkje verkar, medan andre kommunar nettopp har byrja arbeidet mot barnefattigdom. Ulik erfaring og kunnskap vil gi seg utslag i ulike tiltak, noko som skaper ein stor variasjon i tiltaka i ulike delar av landet. Ifølgje direktoratet er dette i samsvar med formålet for ordninga.

Kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamilier

I 2005 blei det sett i gang kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamilier som er i kontakt med dei sosiale tenestene. Formålet er å:

- forebygge og redusere fattigdom og sosial utestenging blant barn og unge ved å styrkje det sosiale og forebyggjande arbeidet i kommunane
- utvikle nye tiltak overfor målgruppa
- betre samordninga av lokale tiltak
- styrkje og utvikle kunnskap og kompetanse blant aktørane i lokalsamfunnet

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltar tilskotet i eit samarbeid med Fylkesmannen.

Prop. 1 S (2011–2012) for Arbeidsdepartementet. Tilskotet høyrer inn under kap. 621, post 63 Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte, *kan overføres*. Om lag 90 kommunar fekk tilskot til tiltak i 2012. Til saman disponerte kommunane om lag 38 mill. kroner.

I perioden 2005–2009 var det i samband med denne tilskotsordninga også ei ordning med tilskot til tiltak gjennom barneverntenestene som blei forvalta av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (endra frå 2014)

Sidan 2003 har 23 kommunar og 7 prioriterte bydelar i Oslo fått tilskot gjennom ordninga *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. Frå 2012 får 8 prioriterte bydelar i Oslo tilskot gjennom denne ordninga. Formålet var å medverke til å betre oppvekst- og levekåra for barn og unge i dei kommunane som ordninga omfatta. Kommunane kunne søkje om tilskot til ungdomstiltak og til tiltak som skulle motverke og/eller dempe fattigdomsproblem blant barn, unge og familieane deira, til dømes ferie- og fritidstilbod, jf. rundskriv Q-10/2011. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet forvalta tilskotet til og med 2012, men tilskotsforvaltninga blei overført til Bufdir frå 2013. Frå 2014 er ordninga endra, og fattigdomstiltaka inngår nå i ei ny nasjonal tilskotsordning. Tilskotet til større bysamfunn er frå 2014 retta mot "utsatte barne- og ungdomsgrupper og miljø i alderen 10-20 år".

Prop. 1 S (2011–2012) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Kap. 857 Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, *kan overføres*. Løyvd for 2012: 62,5 mill. kroner (overført frå 2011: 13,9 mill. kroner). Rekneskap 2012: 63,1 mill. kroner (overført til 2013: 13,3 mill. kroner.) Av dette er 13 mill. kroner øymerka til å byggje ein fleirbrukshall i Groruddalen.

Nasjonal tilskotsordning mot barnefattigdom (ny frå 2014)

Formålet med den nasjonale tilskotsordninga mot barnefattigdom er å motverke og/eller dempe fattigdomsproblem blant barn og ungdom. Tilskotsordninga skal vere eit verkemiddel for å gjere det enklare for fleire barn og ungdom å delta på viktige sosiale arenaer, som ferie- og fritidsaktivitetar, uavhengig av inntekta og den sosiale situasjonen til foreldra. Kommunane og åtte prioriterte bydelar i Oslo kan søkje om midlar til tiltak. Søknader frå kommunar med store levekårsproblem og tiltaks-utvikling i samarbeid med frivillig sektor og forebyggjande tenester blir prioriterte. Sjå rundskriv Q-41/2013. Ordninga blir forvalta av Bufdir. Det er bevilga 105 mill. kroner til ordninga i 2014, kap. 857, post 61.

Kjelder: Statsbudsjettet for 2012 (Arbeidsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet), statsrekneskapen for 2012, statsbudsjettet for 2014 (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet), Innst. 14 S (2013-2014), nav.no/sosiale tjenester og https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/_attachment/3171777_ts...

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler i intervju at det manglar kunnskap som seier noko om effekten av dei tilskotsordningane som har med barnefattigdomsfeltet å gjere, og at det er behov for meir kunnskap om kva for tiltak som verkar. Det er ei utfordring å finne ein god måte å måle dette på, blant anna fordi det ikkje er nok å telje kor mange som deltek på dei ulike aktivitetane.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har gitt ut fleire eksempelsamlingar, blant anna for å løfte fram nokre gode døme på ulike former for opne og inkluderande møteplassar for barn og ungdom.⁴¹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viser i brev 7. april 2014 til at departementet også har formidla erfaringar frå kommunane sitt arbeid på andre måtar, blant anna gjennom årlege kontaktmøter og ei årleg konferanse med dei kommunane som har mottatt tilskot.

Både spørjeundersøkinga og intervju viser at kommunane som har fått tilskot, opplever at midlane har vore nyttige fordi dei har medverka til at tiltak er blitt sette i verk som elles ikkje ville ha blitt prioritert. Samtidig går det fram av spørjeundersøkinga at seks av ti kommunar som har fått tilskot i 2012 eller 2013, meiner at tilskotsmidlane har eit for kortsiktig tidsperspektiv.

Tilskot til tiltak mot barnefattigdom: samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Fylkesmannen om tilskotsforvaltning

Arbeidet med forvaltninga av tilskotet til tiltak mot barnefattigdom blir i dag gjennomført i eit samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesmennene. Fylkesmennene utlyser tilskotsmidlane på nettsidene sine og får søknader frå kommunane. Deretter prioriterer fylkesmennene mellom søknadene, og denne prioriteringa blir drøfta i møte med direktoratet.

Fleire av fylkesmennene gir i intervju uttrykk for at det går føre seg eit unødvendig dobbeltarbeid ved innstillinga av søknader. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det i nokre tilfelle gjer endringar i den prioriteringa Fylkesmannen har innstilt på. Direktoratet presiserer at det er Fylkesmannen som har best oversikt over kommunale forhold, og som veit kva kommunar som har gjennomføringsevne, noko som er viktig for å sikre at tiltak faktisk blir gjennomførte. Arbeids- og sosialdepartementet uttaler i intervju at departementet ser på arbeidsfordelinga som god ved at fylkesmennene bidrar med lokalkunnskapen sin, medan direktoratet har oversikt over heile landet og kan sjå heilskapen. Samtidig er fylkesmennene gjennom dette arbeidet med på å avlaste direktoratet. Arbeidsfordelinga medverkar også til å hindre at kommunar som skriv gode søknader, får eit for stort fortrinn.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at kommunar som kan ha stort behov for midlar, ikkje alltid søker om tilskot. Dei fleste fylkesmennene opplyser at dei oppmodar kommunar som kan ha behov for tilskot, om å søkje. Fleire av fylkesmennene viser samtidig til at tilskotet er relativt lite, og at ein stor del av midlane blir bundne opp som følgje av at tilskot blir gitt til tiltak som går over fleire år. Kommunar som kunne ha behov for tilskot, må derfor nokre gonger vente på tilskotsmidlar i eitt eller fleire år. Nokre fylkesmenn opplyser at dei har brukt skjønnsmidlar⁴² for å hjelpe kommunane i arbeidet mot barnefattigdom.

41) *Eksempelsamling. Åpne møteplasser for barn og ungdom. Engasjement, fellesskap og en meningsfull fritid.* Q-1198 B (2012)
Erfaringshefte. Førre var og etter snar – om ungdom, gjeng og kriminalitet. Q-1136 B (2008)
Fattigdom blant barn, unge og familier – et kunnskaps- og erfaringshefte. Q-1098 B (2006)
Erfaringshefte. Ungdomstiltak i større bysamfunn. Q-53 (2003)

42) Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordeler kvart år ein del av rammetilskotet til kommunane etter skjønn. Formålet med skjønnsstilskotet er å kompensere kommunar og fylkeskommunar for lokale forhold som ikkje blir fanga opp i den faste delen av inntektssystemet. Departementet fastset fylkesrammer for skjønnsstildelinga til kommunane. Fylkesmannen fordeler fylkesramma på kommunane i samband med utarbeidinga av statsbudsjettet, etter retningslinjer som departementet har gitt. *Kjelde: Prop. 146 S (2012–2013) Kommuneopproposisjonen 2014.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler i intervju at det ville ha vore ein fordel om fleire små kommunar hadde samarbeidd om tiltak mot barnefattigdom. Det ville ifølgje direktoratet også ha gitt fleire tiltak som er levedyktige på lang sikt. Direktoratet viser til at Fylkesmannen har ei viktig pådrivarrolle i denne samanhengen.

Fleire tilskotsordningar retta mot same målgruppa

Fylkesmennene etterlyser i intervju ei betre samordning av tilskot som i stor grad rettar seg mot dei same målgruppene. Nokre av dei ønskjer færre ordningar med litt vidare formål i staden for mange tilskotsordningar med lite midlar i kvar ordning. Dei viser til at mange små ordningar som er retta mot overlappende målgrupper, krev mykje administrative ressursar frå både direktorata, fylkesmennene og kommunane.

Fleire fylkesmenn peiker på at Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltar både tilskot til tiltak mot barnefattigdom og tilskot til bustadsosialt arbeid, og at målgruppa for desse tilskota i stor grad er overlappende. Fylkesmennene opplyser at dei prøver å sjå tildelinga av desse tilskota i samanheng.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser i intervju til at det er oppgåva til Fylkesmannen å sjå tilskotsordningane i samanheng slik at ordningane til saman styrkjer det kommunale tenestetilbodet. Direktoratet prøver å halde møte om tilskot til bustadsosialt arbeid og møte om barnefattigdom samtidig, slik at ein kan sjå ordningane i samanheng. Direktoratet peiker samtidig på at desse tilskotsordningane har ulike formål, og understrekar at tilskotet til tiltak mot barnefattigdom først og fremst skal medverke til å styrkje tenestene ved NAV-kontora.

Spørjeundersøkinga viser at det særleg er små kommunar som opplever at det er vanskeleg å halde oversikt over statlege tilskotsordningar, men også dei store kommunane har i intervju trekt fram dette som ei utfordring. I tillegg til dei ordningane Arbeids- og velferdsdirektoratet og Bufdir forvaltar, gir kommunane døme på andre tilskotsordningar som dei meiner har relevans for arbeidet mot barnefattigdom, som tilskot innanfor områda helse og integrering.

Ifølgje Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er det lite overlapping mellom dei tilskotsordningane som Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet forvaltar. Departementet opplyser samtidig at det har oppmoda Bufdir om å samarbeide med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratata skal sende kvarandre ei oversikt over tildelte midlar slik at dei veit kva for kommunar som har fått tilskot og kva tiltak tilskotet er brukt til.

Av budsjettproposisjonen for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for 2013 går det fram at det er eit mål at det skal bli enklare for søkjarane å få ei heilskapleg oversikt over statlege tilskotsordningar og satsingar som gjeld tiltak mot barnefattigdom. I tildelingsbrevet frå Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2013 blei det vist til dette målet, og direktoratet blei bede om å vere budd på å medverke i eit slikt arbeid.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i brev 7. april 2014 ikkje kommentert status for dette arbeidet, men viser til at det har vore møte mellom aktuelle departement og direktorat om tilskotsordningane, og at dialogen mellom departementa og direktorata vil halde fram.

Evalueringar av tilskotsordningane

Det er gjennomført fleire evalueringar av tilskotsordningane mot barnefattigdom. FAFO evaluerte i 2012 sju tilskotsordningar mot fattigdom og sosial eksklusjon som Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for.⁴³ I 2010 evaluerte FAFO tiltak retta mot fattigdom i tilskotsordninga *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*.⁴⁴ Begge evalueringane viser til at tilskotsordningane har ført til auka merksemd om barnefattigdom i kommunane og konkluderer med at tilskota har medverka til tiltak som elles ikkje ville ha blitt etablerte. Evalueringane peiker samtidig på nokre dilemma ved tilskotsordningane og problemstillingar kommunane er opptekne av, til dømes spørsmålet om ein i større grad kan sjå tilskotsordningar på dette området i samanheng. Evalueringane trekkjer også fram utfordringar som blant anna mangelen på samarbeid mellom ulike aktørar i kommunane, og at det er vanskeleg å vurdere om tilskotsordningane treffer dei kommunane og dei barna som i størst grad har behov for tiltak.

5.2 Verkemiddel og samarbeid i kommunane for å gjere det mogleg for fattige barn å delta sosialt

5.2.1 Kva tiltak har kommunane?

Som det går fram av punkt 5.1.3, har statlege tilskot medverka til at kommunane har etablert både målretta tiltak for barn i økonomisk vanskelegstilte familiar og universelle (opne) tiltak mot barnefattigdom. Nokre av tiltaka er dels finansierte med statlege tilskotsmidlar og dels med kommunal eigenfinansiering. I tillegg kan kommunane ha både universelle og målretta tiltak som er finansierte over kommunebudsjettet.

Spørjeundersøkinga viser at dei fleste kommunane har både universelle tiltak og målretta tiltak, men at dei fleste kommunane har fleire universelle enn målretta tiltak. Sjølv om universelle tiltak i utgangspunktet er opne for alle, peiker fleire av kommunane i intervjuundersøkinga på at det er mogleg å finne løysingar som sørgjer for at tiltaket først og fremst blir brukt av barn og unge som treng det, sjå faktaboks 12 med døme frå Sarpsborg kommune.



Ifølge FNs konvensjon om barnerettane, som i 2003 blei norsk lov, har barn rett til å kunne ta del i leik og fritidsaktivitetar.

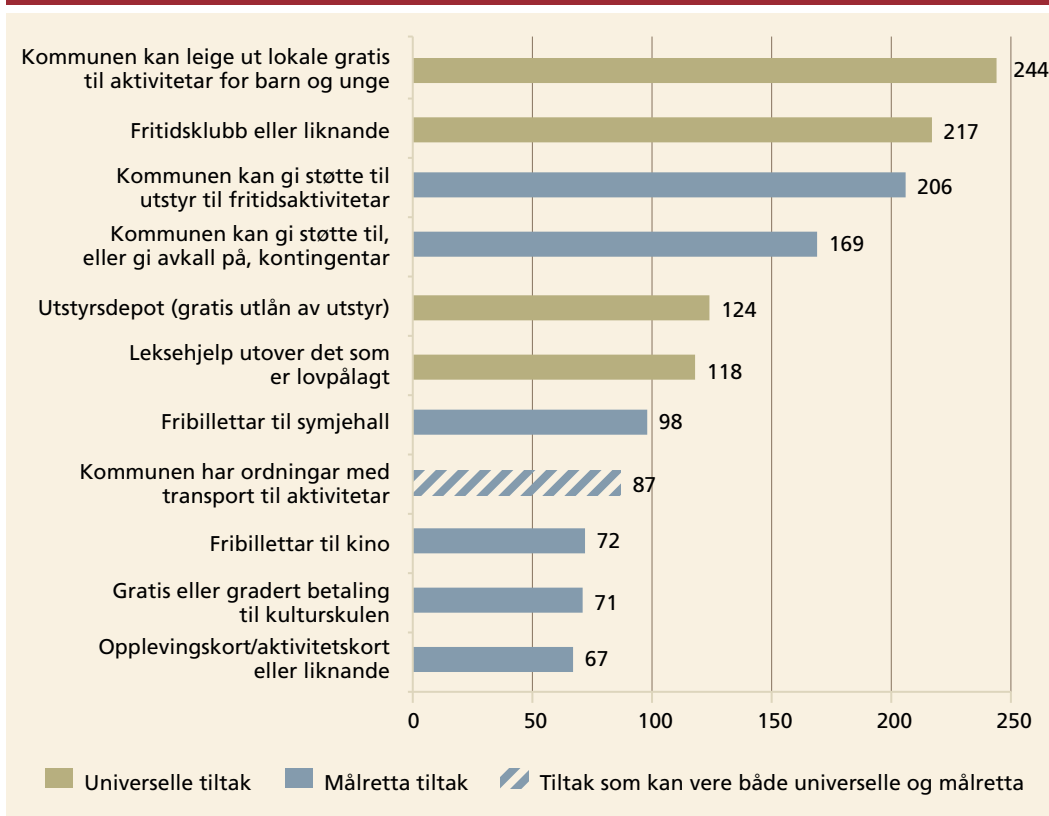
Kjelde: Colourbox

43) Fafo-rapport 2012:24. Rapporten tek blant anna føre seg følgjande tilskot: tilskot til oppfølgingsteneste i eigen bustad, tilskot til innsats mot barnefattigdom og tilskot til heilskapleg innsats overfor utsett ungdom.

44) Fafo-rapport 2010:19.

Figur 4 viser at det mest brukte tiltaket i kommunane er at lokale kan nyttast gratis til aktivitetar for barn og unge. Det er også mange kommunar som har tilbod om fritidsklubb eller anna form for open møteplass for barn og unge. Ein del kommunar har også ordningar for å låne ut utstyr.⁴⁵ Dette er universelle tiltak som alle barn i kommunen i utgangspunktet kan nytte.

Figur 4 Bruk av ulike tiltak mot barnefattigdom i kommunane (N = 280)



Kjelde: Spørjeundersøkinga

Vidare viser figur 4 at ein stor del av kommunane også har ordningar for å gi barn og unge støtte til utstyr som er nødvendig for å vere med på fritidsaktivitetar. Dette er tiltak som rettar seg direkte mot barn i økonomisk vanskelegstilte familiar. Det er færre kommunar som har tiltak som til dømes opplevingskort eller fribillett til kino. Berre 20 prosent av kommunane som svarte på spørjeundersøkinga, opplyste om at dei hadde slike målretta tiltak. Nokre fleire kommunar har tilbod om leksehjelp utover det som er lovpålagt.

Faktaboks 7 Leksehjelp

Frå hausten 2010 har gratis leksehjelp til barn frå 1. til 4. trinn vore ei lovpålagd oppgåve for kommunane. Kartlegginga til Statistisk sentralbyrå av tilsynsordningar for barnefamiliar viser at ordninga med leksehjelp blir brukt av dei fleste elevane, uavhengig av kjenneteikn ved foreldra deira og hushaldet. Høgste delen barn med leksehjelp er det i familiar med eineforsørgjar utan inntektsnivande arbeid. Samtidig konkluderer NOVA's evaluering av tilbodet om leksehjelp med at ordninga ikkje ser ut til å ha verka sosialt utjamnande.

Kjelder: SSB Rapportar 34/2011 og NOVA-rapport 6/2013

45) Utlån av utstyr er organisert på ulike måtar. Sjå til dømes faktaboks 9 med døme frå bydel Alna. Det er også mogleg at nokre kommunar har ordningar for utlån av utstyr som ikkje er opne for alle.

Fleire kommunar viser i intervju til at det er ein risiko for at målretta tiltak kan medverke til stigmatisering, og at kommunen derfor har vore atterhalden med å etablere slike tiltak. Andre kommunar har erfart at frykta for stigmatisering har vist seg å vere overdriven, og at det i praksis har vore mogleg å finne gode løysingar for å rette tiltak mot utvalde barn og unge, slik opplevingskortet i Skedsmo kommune er eit døme på, jf. faktaboks 10.

Faktaboks 8 Tilskot til fritidstiltak i Bergen kommune

Bergen kommune har ei ordning som inneber at barn og unge i skulealder kan få refundert inntil 3000 kroner per år til fritidsaktivitetar. Målgruppa er barn i familiar som får sosialhjelp eller har inntekt på sosialhjelpsnivå. Vanlegvis får aktuelle familiar informasjon om denne ordninga i samband med at dei søker om sosialhjelp. Midlane blir betalte ut av NAV eller introduksjonssenteret for flyktningar. Tiltaket er vedteke i bystyret og kjem i tillegg til den vanlege sosialhjelpa.

Faktaboks 9 Samarbeid mellom bydel Alna og frivillige aktørar om utlån av utstyr

NAV Alna i Oslo kommune har kjøpt inn utstyr til utstyrspoolar som blir plasserte ut ved fleire fritidsarenaer i nærmiljøet. Det er inngått samarbeid om utstyrspool med idrettsforeiningar og fritidsklubbar. Avtalane inneber at det er NAV som eig utstyret, medan idrettslaga disponerer og administrerer utstyret. Gjennom denne organiseringa har NAV høve til å flytte utstyret til andre idrettslag dersom tilbodet til eit idrettslag blir lagt ned eller fell bort av andre grunnar. Utstyrspoolane ved arenaene kan nyttast av alle, men enkelte barn har utvida tilgang, det vil seie barn i familiar som får tett oppfølging av NAV gjennom prosjektet "Barnet i fokus". Prosjektet er ein del av bydel Alna sin handlingsplan mot fattigdom i barnefamiljar.

Tiltaka mot barnefattigdom i kommunane er i ulik grad og på ulike måtar forankra i planverket til kommunen. Det går fram av spørjeundersøkinga at 40 prosent av kommunane har omtalt barnefattigdom i planane sine. Nokre få hadde eigen plan mot fattigdom eller barnefattigdom, men dei fleste kommunane hadde omtalt barnefattigdom i samfunnsdelen av kommuneplanen. Nokre kommunar har omtalt barnefattigdom i andre typar planar. Frå 2013 kunne kommunane bruke tilskotet frå Arbeids- og velferdsdirektoratet til å utarbeide ein handlingsplan mot barnefattigdom.

Faktaboks 10 Opplevingskort i Skedsmo kommune

Opplevingskortet gir brukaren tilgang til eit visst tal gratis aktivitetar ved ulike brukarstader. Kommunen har samarbeidsavtale med kvar enkelt brukarstad. Ansvar for ordninga ligg hos kultur- og fritidsetaten, men NAV vel ut barn og unge som skal få kortet ut frå kjennskap til den enkelte familien. Kriteriet er at familien er langtidsmottakar av sosialhjelp og/eller er flyktningar med behov for integreringstiltak, og at barnet er mellom 5 og 16 år. Kortet kan hentast i rådhuset, og brukarane får då informasjon om korleis det skal brukast.

5.2.2 Kva forklarar forskjellane i tiltaksbruken mellom kommunane?

Det er i denne revisjonen gjennomført ein regresjonsanalyse av moglege samanhengar mellom kjenneteikn ved kommunane og kor mange tiltak dei har mot barnefattigdom. Talet på universelle og målretta tiltak mot barnefattigdom i ein kommune vil kunne vere ein indikasjon på i kva grad det er mogleg for barn og unge å delta sosialt, når ein kontrollerer for andre kjenneteikn ved kommunen, til dømes at store kommunar normalt har eit breiare aktivitetstilbod enn små kommunar.

Tabell 2 Regresjonsanalyse som viser sammenhengen mellom talet på tiltak som kommunane har mot barnefattigdom, og aktuelle forklaringsvariablar*

	Totalt tal på tiltak	Universelle tiltak	Målretta tiltak
Del personar 0–17 år med 3-årig låginntekt	-0,004	-0,018	-0,005
Innbyggjartal	1,428**	0,635**	0,41
Frie inntekter per innbyggjar	9,382**	5,166**	1,498
Del av tiltaka som kommunen samarbeider med eksterne aktørar om	3,189**	2,013**	0,392
Om barnefattigdom er omtalt i kommuneplanane	2,366**	0,940**	1,705**
Del av tiltak i kommunen som er målretta	12,282**		
R ²	.398	.174	.111
N	242	242	242

* Regresjonskoeffisientane for samarbeidet som kommunane har med eksterne, og dei målretta tiltaka i kommunen, viser, ved å dele koeffisienten på 100, kor mange fleire tiltak kommunen har når variabelen aukar med eitt prosentpoeng. Innbyggjartal og frie inntekter per innbyggjar viser, ved å dele koeffisienten på 100, kor mange fleire tiltak kommunen har når variabelen aukar med ein prosent. Omtale av barnefattigdom i kommuneplanane viser kor mange fleire tiltak kommunen i gjennomsnitt har dersom dei har omtalt barnefattigdom i planane sine.

** sig .01

Regresjonsanalysen i tabell 2 viser at det ikkje er nokon samanheng mellom kor stor del av barna i kommunane som lever i familiar med vedvarande låginntekt, og talet på tiltak som kommunane har mot barnefattigdom.⁴⁶ Dette gjeld både for universelle og målretta tiltak og for talet på tiltak totalt, når ein kontrollerer for variasjonar i innbyggjartal og nivået på dei frie inntektene⁴⁷ til kommunane.

Analysen viser vidare at kommunane som har omtalt barnefattigdom i det kommunale planverket, i gjennomsnitt har to fleire tiltak mot barnefattigdom enn kommunar som ikkje har omtalt barnefattigdom i planane sine. Analysen viser også at særleg kommunane som har omtalt barnefattigdom i planverket, har fleire målretta tiltak. Tabell 2 viser vidare at kommunar som samarbeider med eksterne aktørar, til dømes frivillige organisasjonar, også har fleire tiltak totalt.

Regresjonsmodellen har forholdsvis høg forklaringskraft og indikerer at talet på tiltak mot barnefattigdom først og fremst heng saman med merksemda i kommunen rundt barnefattigdomsproblema og i mindre grad heng saman med strukturelle forhold som kommunestorleik, nivået på dei frie inntektene i kommunen eller delen barn i låg-inntektsfamiliar.

5.2.3 Når tiltaka fram til målgruppa?

For å kunne nå fram til målgruppa for eit tiltak er det viktig at kommunen har oversikt over kva barn og unge tiltaka bør rettast mot. Spørjeundersøkinga viser at om lag tre av fire kommunar har kartlagt levekåra til innbyggjarane. Nokre av kommunane som er intervjuet, har brukt informasjon frå kartlegginga til å utvikle tiltak i utvalde område av kommunen eller ved enkeltskular.

Evalueringsmetoden kan vere ein måte kommunen kan få informasjon om korleis tiltak fungerer på, til dømes for å få vite i kva grad tiltaket har nådd målgruppa. Spørje-

46) Ein nærare analyse av enkelttiltak viser at utstyrsleger er det einaste tiltaket fleire kommunar med høg del barn i låginntektsfamiliar har, enn andre kommunar.

47) Dei frie inntektene til kommunane består av inntektene frå skatt og rammetilskot. Rammetilskotet blir fastsett gjennom inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar. Dei frie inntektene er midlar kommunane kan disponere fritt utan særskilde føringar frå staten, til forskjell frå til dømes øymerkte tilskot. Regresjonsanalysen viser at kommunar med høge frie inntekter og kommunar med mange innbyggjarar har fleire universelle tiltak og fleire tiltak totalt enn mindre kommunar. Høge frie inntekter forklarar kvifor nokre små kommunar likevel har relativt mange tiltak.

undersøkinga viser at ni av ti kommunar ikkje har evaluert tiltaka dei har mot barnefattigdom. Det er kommunane med flest innbyggjarar og kommunar som har fått tilskot, som i størst grad opplyser at dei har evaluert tiltak. Intervjuundersøkinga tyder på at nokre kommunar oppfattar tilskotsrapporteringa som ei evaluering. Av intervju med fylkesmennene går det fram at det er delte meiningar om i kva grad desse rapportane kan seiast å vere evalueringar.

Spørjeundersøkinga viser at dei fleste kommunar opplever det som vanskeleg å vite kva barn som har behov for tiltak. Særleg gjeld det store kommunar. Dei kommunane som synest det er vanskeleg å vite kven som har behov for tiltak, synest også det er vanskeleg å rekruttere barn og unge til tiltaka. Det går fram av spørjeundersøkinga at om lag halvparten av kommunane bruker heimesidene sine til å informere om tiltak. Nesten halvparten av kommunane bruker også direkte kontakt via barneverntenesta som informasjonskanal. Informasjon gjennom skule, barnehage og SFO er lite brukt. Både spørjeundersøkinga og intervju viser at nokre kommunar har teke i bruk Facebook og sms for å nå fram til ungdom.

Intervju viser at kommunane opplever at det er ei utfordring å nå fram til målgruppa med tiltak. Fleire viser til at tiltak som er sette i verk, ikkje har fått den oppslutninga som var forventa. Det har ifølgje desse kommunane blant anna samanheng med at ein del foreldre med innvandrarbakgrunn i liten grad ser kva for verdi det har at barna deltek i fritidsaktivitetar, og at det derfor er behov for ein ekstra innsats og meir kompetanse for å nå fram til denne gruppa, jf. døme i faktaboks 11 og faktaboks 12.

Faktaboks 11 Samarbeid mellom Introduksjonssenteret for flyktninger i Bergen kommune og Redd Barna

I Bergen kommune har Introduksjonssenteret for flyktninger etablert eit samarbeid med Redd Barna om oppfølging av barn som har fått tilskot til fritidsaktivitetar. Redd Barna har etablert ei ordning som blir kalla "God nabo", der team med frivillige har tett kontakt med familiane. Dei frivillige går på besøk til familiane, hjelper til med å finne aktivitetar i nærområdet, hjelper til med transport til og frå aktivitetar og andre praktiske ting, som til dømes innkjøp av utstyr.

Faktaboks 12 Miljøseksjonen ved Sandesundsveien barneskole i Sarpsborg kommune

Frå 2009 til 2012 hadde Sarpsborg eit prosjekt kalla "Fargerikt og Nært", som var et samarbeid mellom Sandesundsveien barneskole og einingane for kultur og helse i kommunen. Prosjektet innebar ei organisering av ulike tilbod for skulebarna som fritidsaktivitetar, ferietilbod, leksehjelp og utstyrsbank. Prosjektet blei finansiert av midlar frå staten, blant anna frå midlar knytte til "Plan for psykisk helse".

Skulen overtok i 2012 ansvaret for å føre vidare nokre av tiltaka frå prosjektet og har etablert ein miljøseksjon som består av barnevernspedagog og to miljøarbeidarar. Miljøseksjonen følgjer opp og rettleier familiar slik at barna kan delta i fritidsaktivitetar, blant anna gjennom å hjelpe med transport og informasjon. Skulen samarbeider med fleire eksterne aktørar om tiltak etter skuletid. Tiltaka er som regel opne for alle, men skulen sørgjer for å halde av plassar til barn som ikkje melder seg på, men som skulen meiner kan ha nytte av å delta. Lærarane hjelper med informasjon om barn som kan ha behov for ferietilbod.

5.2.4 Kva tiltak har kommunane teke i bruk for å inkludere fleire fattige barn i barnehage og SFO?

Fleire av kommunane viser i intervjuet til at det ordinære tenestetilbodet i kommunen har meir å seie i arbeidet mot barnefattigdom enn konkrete enkelttiltak. Også Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i intervju lagt vekt på dette. Barnehage og SFO er viktige sosiale arenaer og utgjør vesentlege delar av det ordinære tenestetilbodet for barn og unge i kommunane.

Foreldrebetaling i barnehage

Éin av fem kommunar gir redusert pris i barnehage til familiar med låg inntekt. Dei fleste kommunane tek dermed makspris for barnehageplass (som 1. januar 2013 var 2330 kr per md.) uavhengig av inntekta til foreldra. Det er ingen samanheng mellom kor stor del barn i kommunen som bur i eit hushald med vedvarande låginntekt, og om kommunen tilbyr redusert pris i barnehagen. Det er heller ingen samanheng mellom dei frie inntektene til kommunane og om kommunen gir redusert pris i barnehage. Sidan det i stor grad er kommunane med mange innbyggjarar som gir redusert pris i barnehage, går likevel om lag halvparten av barnehagebarna i Noreg i ein barnehage i ein kommune som tilbyr redusert pris, trass i at det samla sett er få kommunar som tilbyr dette.

Tabell 3 viser kor mange kommunar som har reduserte prisar, og kor stor prisreduksjonen er, avhengig av den samla brutto årsinntekta til foreldra. Prisreduksjonen i kommunane er basert på den samla brutto årsinntekta til foreldra, og er delt inn i tre inntektsgrupper.

Tabell 3 Reduserte prisar i barnehage, fordelt på brutto årsinntekt til foreldra (N = 372)

	Samla brutto årsinntekt til foreldra		
	150 000–199 999 kr	250 000–299 000 kr	350 000–399 999 kr
Del kommunar som har redusert pris i barnehage	21,5 prosent	11 prosent	3,2 prosent
Median prisreduksjon	kr 890,50	kr 580,00	kr 555,00
Minimum prisreduksjon	kr 230,00	kr 116,00	kr 30,00
Maksimum prisreduksjon	kr 2330,00	kr 1995,00	kr 1148,00

Kjelde: KOSTRA

Tabell 3 viser at medan éin av fem kommunar gir redusert pris til foreldre med brutto inntekt opp til 199 999 kroner i året, gir berre tre prosent av kommunane redusert pris til foreldre med brutto inntekt opp til 399 999 kroner i året. Det inneber at mange foreldre med inntekt under låginntektsgrensa til EU ikkje har tilgang til redusert pris i barnehage.

Det er stor variasjon i kor stort avslag kvar enkelt kommune gir, og prisreduksjonen blir lågare når inntekta til foreldra aukar. Medan median prisreduksjon for foreldre med lågast inntekt er nær 900 kroner i månaden, er median prisreduksjon for dei to andre inntektsgruppene i overkant av 550 kroner i månaden. For den lågaste inntektsgruppa varierer avslaget frå ti prosent i den kommunen som gir lågast reduksjon i pris, til fem kommunar som gir avslag på heile beløpet.

I tillegg til redusert foreldrebetaling kan kommunane tilby friplassar/moderasjonsordningar utanfor det ordinære betalingssystemet, til dømes gjennom sosialtenesta, barnevernet eller liknande.⁴⁸

48) <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/billigere-barnehageplasser-dyrere-sfo>

Prisar i SFO

Det er opp til kvar enkelt kommune å fastsetje prisen for ein plass i skulefritidsordninga. Det er stor variasjon mellom kommunane når det gjeld prisen for ein 20-timarsplass: frå 660 kroner i den billegaste kommunen til 3000 kroner i kommunen som er dyrast.⁴⁹ KOSTRA gir ikkje informasjon om eventuell redusert betaling til foreldre med låg inntekt.

Analysar som er gjennomførte i denne revisjonen, viser at det ikkje er nokon samanheng mellom prisen på fulltidsplass i SFO i kommunane og delen barn i kommunane som bur i ein familie med vedvarande låginntekt. Ifølgje SSB har gjennomsnittsprisen i SFO auka mykje meir enn konsumprisindeksen på nasjonalt nivå etter at maksprisen på barnehage blei sett ned i 2006.⁵⁰

Prisen på fulltidsplass i SFO er i stor grad påverka av dei frie inntektene til kommunane. Kommunar med høge frie inntekter per innbyggjar har i mange tilfelle også lågare prisar i SFO.⁵¹ Spørjeundersøkinga viser at eit fleirtal av kommunane ikkje har reglar om foreldrebetaling for ekstraaktivitetar i SFO.

5.2.5 I kva grad samarbeider kommunale etatar i arbeidet mot barnefattigdom?

Ein av tre kommunar opplyser at manglande samarbeid i kommunen er ei hindring i arbeidet mot barnefattigdom. Det er ein svak tendens til at store kommunar i større grad opplever at samarbeidet er ei hindring. Intervjua viser at manglande samarbeid mellom kommunale etatar til dømes kan dreie seg om at dei ulike tenestene ikkje kjenner godt nok til tiltak som er sette i verk av andre tenester, og derfor ikkje kan gi god nok informasjon om kva tiltak som finst, eller at hjelp frå ulike tenester ikkje blir sett i samanheng.

Alle kommunane som er intervjuet, viser til at barnefattigdom er eit tema som vedkjem mange av tenestene og ansvarsområda til kommunen. Fleire av kommunane viser til at dei har tverrfaglege team, tverrsektorielle styringsgrupper eller samarbeidsmøte som skal medverke til ei betre samordning mellom tenester i kommunen. Barnefattigdom har i liten grad vore eit eige tema i desse samanhengane, men fleire kommunar understrekar at mange andre tema vedkjem barnefattigdom indirekte eller har grenseflater til barnefattigdom. Det kan til dømes vere barnevern, kriminalitetsforebygging, bustadsosialt arbeid og innsats for ungdom utanfor skule og arbeidsliv.

Fleire av kommunane som er intervjuet, viser til at eit tett samarbeid mellom NAV (sosialtenesta) og barneverntenesta er viktig i arbeidet mot barnefattigdom, og at dette samarbeidet bør styrkjast. I nokre av kommunane er det etablert eigne prosjekt som skal medverke til det, jf. døme i faktaboks 13.

49) Medianen er 2000 kroner, dvs. at halvparten av kommunane har lågare pris enn det og halvparten høgare pris.

50) <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/billigere-barnehageplasser-dyrere-sfo>

51) Ein bivariat regresjonsanalyse med SFO-pris som avhengig variabel og frie inntekter som uavhengig variabel viser at frie inntekter forklarar 37 prosent av variasjonen i prisen på SFO i kommunane. Prisen på SFO i kommunane søkk i gjennomsnitt med 27 kroner når dei frie inntektene til kommunen per innbyggjar stig med 1000 kroner.

Faktaboks 13 Tett oppfølging av ti utvalde familier – eit samarbeid mellom NAV og barneverntenesta i Kristiansand

Rettleiarar ved NAV Kristiansand har saman med barneverntenesta plukka ut ti familier som både NAV og barneverntenesta følgjer tett for å gi dei eit heilskapleg og samordna tilbod. Ein barneansvarleg ved NAV koordinerer arbeidet og sikrar at merksemda er retta mot barna. Det er eit mål at desse familiane på sikt skal bli sjølvhjelpete, både økonomisk og når det gjeld omsorga for barna. Når familiane skal veljast ut, blir det lagt vekt på at familien får hjelp frå både NAV og barneverntenesta, at familien må ha god nytte av eit slikt tiltak, og at familien må ønskje å vere med på prosjektet.

NAV og barneverntenesta møtest og drøftar situasjonen til familiane inngåande for å bli samde om kva tiltak desse familiane treng, og kva tiltak NAV og barneverntenesta kvar for seg kan gi. Desse familiane får hyppigare samtalar og tettare oppfølging enn det som er vanleg, i tillegg til at begge etatane deltek. Det blir også gjennomført faste møte mellom NAV og barneverntenesta som ein barneansvarleg ved NAV-kontoret koordinerer.

Økonomisk støtte er eit mykje brukt hjelpetiltak i barnevernet. Det har vore ein nedgang i bruken av dette tiltaket, men framleis fekk 19 prosent av barna som hadde barneverntiltak i 2012, økonomisk støtte frå barneverntenesta.⁵²

I intervju viser Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til at effekten av økonomisk hjelp er usikker, og at dette tiltaket har vore nytta for mykje i mange av barneverntenestene. Departementet har også inntrykk av at andre kommunale etatar ofte trekkjer seg ut når barnevernet kjem inn i ei sak. I Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* opplyser Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet at departementet er kjent med at ein god del av ressursane til barnevernet blir brukt på familier med utfordringar knytte til levekår snarare enn til omsorgssvikt. Ifølgje proposisjonen meiner departementet at det å yte økonomisk støtte til utsette barn og unge og familiane deira er ei oppgåve som fortrinnsvis ligg hos arbeids- og velferdsforvaltninga.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler i intervju at direktoratet er godt kjent med at det kan vere ei gråsone mellom barneverntenesta og sosialtenesta når det gjeld økonomisk støtte til fritidsaktivitetar. Direktoratet meiner likevel at dette må løysast lokalt i kommunane, til dømes i samarbeidsmøte. Arbeids- og sosialdepartementet stadfester i intervju at både sosialtenesta og barneverntenesta har ansvar for økonomisk støtte til fritidsaktivitetar. Departementet viser til at tilsyn har avdekt at kommunar har brukt lov om sosiale tenester i tilfelle der det ville ha vore mest tenleg å bruke barnevernlova. Ifølgje departementet kan dette likevel ha gått begge vegar, og det kan kome av at interne rutinar påverkar kva for hjelp som kommunen gir i kvar enkelt sak.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viser til at det nye førebyggingsrundskrivet, *Førebyggende innsats for barn og unge*, gir viktige føringar for samarbeidet mellom kommunale tenester om innsats for barn og unge. Rundskrivet skal blant anna medverke til å gjere det formelle ansvaret tydeleg og til å leggje til rette for og setje i verk system og rutinar for samarbeid (rundskriv Q-16/2013). Rundskrivet blei utarbeidd i eit samarbeid mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeidsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

52) <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barneverng/aar>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gir årleg ut ei oversikt over den samla politikken til regjeringa på barne- og ungdomsområdet.⁵³ Formålet med oversikta er ifølgje departementet blant anna å hjelpe kommunane til å sjå kva tiltak som finst, og å vere eit bidrag til ei betre samordning i kommunen.

5.2.6 Samarbeider kommunane med eksterne aktørar om tiltak mot barnefattigdom?

Spørjeundersøkinga viser at det er eit samarbeid mellom kommunane og eksterne aktørar i omtrent halvparten av tiltaka. Det er flest kommunar som samarbeider om dei opne universelle tiltaka, og då spesielt gratis kultur- og idrettsarrangement til barn og unge, eller gratis utlån av kommunen sine lokale.

Alle kommunane som er intervjuja, viser til at frivillige aktørar er viktige i arbeidet mot barnefattigdom. Kommunane opplyser at dei har noko samarbeid med frivillige organisasjonar om tiltak. Informasjonen frå eit utval frivillige organisasjonar viser at dei ønskjer meir samarbeid med kommunane.

I mange kommunar er det eit samarbeid med Røde Kors om tilbodet *Ferie for alle*. Ifølgje Røde Kors deltok 2421 barn og vaksne på 50 Ferie for alle-opphald i 2013. Nokre kommunar har fått tilskot til dette gjennom ordninga *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. I tillegg er det i statsbudsjettet sett av midlar til dette tilbodet for andre kommunar, jf. Prop. 1 S, kap. 857, post 71 Utviklingsarbeid, *kan nyttast under post 21*.

Spørjeundersøkinga viser at nokre kommunar samarbeider med næringslivet om tiltak mot barnefattigdom, men både spørjeundersøkinga og intervjuja tyder på at dette samarbeidet er avgrensa i dei fleste kommunar. Det er ofte i samband med opplevingskortet at kommunane samarbeider med næringslivet ettersom private aktørar driftar ein del av dei aktivitetstilboda som kortet gir tilgang til.

Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til at Arbeids- og velferdsdirektoratet forvaltar eit tilskot til sosialt entreprenørskap. Sosialt entreprenørskap inneber å etablere verksemdar som har som mål å løyse sosiale eller samfunnsmessige problem og behov, og som bruker metodar og verktøy frå forretningsverda for å nå måla.⁵⁴

5.3 Sosialhjelp til barnefamiljar

Gjennom 2011 fekk til saman 118 000 personar sosialhjelp. Om lag 40 prosent av desse hadde sosialhjelp som hovudinntektskjelde. SSB-rapporten *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013* viser at mottakarar av sosialhjelp er overrepresenterte i låginntektsgruppa. Blant dei som fekk sosialhjelp i 2011, hadde nesten 30 000 personar forsørgjarplikt for barn under 18 år. Ifølgje *Oppvekstrapporten 2013* frå Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet budde om lag 58 800 barn under 18 år i eit hushald som fekk sosialhjelp i 2011.

53) http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barn%20og%20Ungdom/Satsing%20p%C3%A5%20barn%20og%20ungdom/Satsing_barn_og_ungdom_2014.pdf

54) <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Frivillig+arbeid+mot+fattigdom/Tilskudd/Tilskudd+til+sosialt+entrepren%C3%B8rskap+og+sosiale+entrepren%C3%B8r.354464.cms> og Telemarkforskning (2012) TF-rapport nr. 305.

Sosialhjelp (økonomisk stønad til livsopphald) er ei kommunal yting som er forankra i lov om sosiale tenester i NAV. For å ha rett til sosialhjelp må den enkelte ha utnytta fullt ut alle reelle moglegheiter til å forsørgje seg sjølv. Sosialhjelp er eit mellombels tryggingsnett som skal sikre alle hushald eit forsvarleg livsopphald.

NAV har ansvar for å behandle søknader om sosialhjelp. Sosialhjelp er ei skjønsmessig og behovs-prøvd yting, og NAV har både rett og plikt til å utvise skjønn både når dei vurderer om det skal betalast ut stønad, og når det gjeld kor mykje som skal betalast ut i kvart enkelt tilfelle. Dette inneber ei konkret og individuell vurdering av situasjonen og dei faktiske behova til den enkelte. Det skal takast særleg omsyn til behova som barna har.

Arbeids- og sosialdepartementet gir årleg ut rettleiande retningslinjer for kor mykje ein person eller eit hushald kan få i stønad til livsopphald. Satsen for barn aukar med alder. I 2013 var til dømes satsen for 6–10-åringar 2800 kroner, jf. rundskriv A-1/2013 frå Arbeids- og sosialdepartementet. Buutgifter er ikkje inkluderte i satsane i dei rettleiande retningslinjene, men dekkast i tillegg.

Kjelde: Fattigdom og levekår i Norge – status 2013. NAV-rapport 1-2014

5.3.1 Blir behova til barna kartlagde?

Når NAV får ein søknad om sosialhjelp, skal han vurderast konkret og individuelt. Det betyr blant anna at NAV må finne ut kva som er det spesielle i situasjonen til søkjaren og i situasjonen til eventuelle barn. I tillegg til å hente inn opplysningar om kor mange barn det gjeld, og kva alder dei har, skal NAV aktivt kartleggje den heilskaplege livssituasjonen og behova til barna. For å kartleggje situasjonen til barna er det ofte nødvendig å gjennomføre samtale med familien, og sjekklistar eller tilsvarende kan vere aktuelle verktøy i arbeidet.⁵⁵

Fylkesmannen gjennomførte i 2012 eit landsomfattande tilsyn med sosiale tenester i NAV om "behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn". Revisjonsgjennomgangen av 67 tilsynsrapportar viser blant anna at to av tre NAV-kontor som blei undersøkte, ikkje systematisk kartla livssituasjonen til barna. Til dette høyrer behovet for klede, sko og utstyr, og om det var mogleg for barna å delta i ulike fritidsaktivitetar. Fleire søknader blei avslåtte fordi dei mangla opplysningar. Gjennomgangen viser vidare at desse kontora heller ikkje vurderte behova til barna individuelt, men rutinemessig brukte statlege eller kommunale rettleiande satsar for sosialhjelp.

Intervju som er gjennomførte i denne revisjonen, viser at nokre kontor har som rutine å snakke med familieane som søker om sosialhjelp, blant anna for å avdekkje kva behov barna har for å delta i fritidsaktivitetar. Nokre kontor opplyser at dei har utarbeidd eigne kartleggingsskjema som skal brukast i dette arbeidet. Andre kontor baserer saksbehandlingen si berre på opplysningane som er gitte i søknaden, og på informasjon som er registrert om familien i fagsystema til kontoret.

Spørjeundersøkinga til kommunane viser at NAV-kontora særleg legg vekt på kva for fritidsaktivitetar som er vanlege i nærmiljøet og barn og unge sine ønske om kva for fritidsaktivitetar dei vil delta på. Fleire NAV-kontor gir i intervju uttrykk for at fritidsaktivitetar i nærmiljøet er viktige arenaer for integrering. Det kjem likevel fram av intervjuet at NAV-kontor der ein stor del av søkjarane har innvandrarbakgrunn, ofte opplever at ein del foreldre ikkje ser kva for verdi det har at barna er med på

55) Veileder for landsomfattendetilsyn i 2012 med sosiale tenester i NAV – behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn. Statens Helsetilsyn. Internserien 4/2012.

fritidsaktivitetar. Ved desse kontora blir det lagt vekt på å motivere foreldra til å la barna delta på aktivitetar i nærmiljøet.

Fleire NAV-kontor viser i intervju til at betre kartlegging av behova til barna er arbeidskrevjande, og nokre av kontora viser til at det å bruke meir tid på dette arbeidet vil få negative konsekvensar for anna saksbehandling. Eitt kontor utdjupar dette med at ei meir systematisk undersøking av situasjonen til barna, utover det som er opplyst i søknadene, vil kunne føre til lengre saksbehandlingstid, noko som igjen kan få store konsekvensar for familiane det gjeld. Det kjem fram av intervjuet at det er utfordrande å utvikle gode metodar i kartleggingsarbeidet og for dialogen med foreldra.

Intervjuet tyder på at det er krevjande for mange NAV-kontor å tolke lov og rundskriv på dette området, til dømes å gjere konkrete, individuelle vurderingar. Alle NAV-kontora har fått opplæring i nytt rundskriv, sjå punkt 5.3.2.

Som del av det landsomfattande tilsynet undersøkte Fylkesmannen om kommuneleiinga har på plass styrings- og kontrolltiltak som skal sikre forsvarleg kartlegging og individuell vurdering av kva behov barna har, ved behandling av søknad om sosialhjelp. Helsetilsynet har summert opp funn frå det landsomfattande tilsynet i ein eigen rapport.⁵⁶ Både denne rapporten og intervjuet som er gjennomførte i denne revisjonen, viser at mange NAV-kontor manglar

- eit dokumentert internkontrollsystem
- ordningar for å følgje systematisk med på og kontrollere om krava i lova blir følgde
- eit velfungerande system for melding og handtering av avvik

Intervjuet viser at dei to største kommunane har kome vesentleg lenger enn dei andre i arbeidet med å innarbeide internkontroll i den kommunale delen av NAV. Desse kontora har blant anna rutinar for å kontrollere vedtak etter eit fast mønster, til dømes alle vedtak som er gjorde i bestemte veker. Leiaren kontrollerer då om sakene er godt nok opplyste, og om lova er brukt rett.

Nokre fylkesmenn meiner at internkontrollsystema i kommunane har blitt noko betre dei seinare åra, sjølv om resultatet frå tilsynet viser at mange kommunar ikkje har eit tilfredsstillande system. Som moglege forklaringar på avvika som blei funne, peiker fylkesmennene på manglande kompetanse om internkontroll i kommunane og for lite merksemd frå kommuneleiinga. Tidspress blir også nemnt som ei mogleg årsak til at arbeidet med internkontroll blir prioritert ned.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler i intervju at internkontroll er eit effektivt verkemiddel for å få god praksis. Då forskrift om internkontroll for NAV-kontora blei utarbeidd, var det ifølgje departementet eit mål at ho skulle vere lik tilsvarande forskrifter om internkontroll på andre kommunale område. Ved å ha eit internkontrollsystem som var likt det andre etatar hadde, kunne kommunane overføre erfaring frå eitt fagområde til eit anna. Departementet uttaler i intervju at det forventar at kommunane bruker erfaringar frå internkontroll på eitt område til å etablere eller forbetre internkontrollen på andre område. Intervjuet med fylkesmennene kan derimot tyde på at det ofte ikkje blir gjort. Arbeids- og sosialdepartementet oppfattar det slik at innføringa av ei eiga forskrift om internkontroll på dette området i 2010 styrkte tenestene i NAV. Samtidig ser departementet at det vil ta tid å få på plass eit internkontrollsystem i alle kommunane.

56) Kartlegging og individuell vurdering av barns livssituasjon og behov ved søknader om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattande tilsyn 2012. Rapport frå Helsetilsynet 2/2013.

5.3.2 Kva hjelp får kommunane frå staten i arbeidet med å kartleggje behova til barna?

Lov om sosiale tenester i NAV tok til å gjelde frå 2010. Lova omfattar dei obligatoriske kommunale tenestene ved NAV-kontora og er ei vidareføring av delar av sosialtenestelova frå 1991. Arbeids- og velferdsdirektoratet gav ut eit rundskriv til lov om sosiale tenester i NAV med verknad frå juni 2012, der behova til barn blei understreka i større grad enn tidlegare. Ifølgje Arbeids- og sosialdepartementet blei det ikkje gitt nye føringar i rundskrivet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått tilbakemelding frå NAV-kontor og fylkesmenn om at barneperspektivet kjem tydelegare fram i det nye rundskrivet enn det som var tilfelle i rundskriv knytte til den tidlegare sosialtenestelova. Direktoratet meiner at dersom ein følgjer rundskrivet, vil ein måtte ta omsyn til behova til barna.

Statlege organ har sett i verk fleire tiltak for å sikre at NAV-kontora følgjer opp intensjonane i lova og rundskrivet. I intervju viser Arbeids- og velferdsdirektoratet til at fylkesmennene i embetsoppdraget har fått i oppdrag å gi opplæring til NAV-kontora. Direktoratet utarbeidde eit modulbasert opplæringsprogram som fylkesmennene blei oppmoda om å bruke, men dette kan tilpassast lokale forhold. Ifølgje direktoratet har det vore opp til den enkelte kommune å melde på deltakarar. Dei fleste NAV-kontora som er intervjuet i denne undersøkinga, er nøgde med den rettleiinga og opplæringa som Fylkesmannen har gitt i tilknytning til lova.

I nokre fylke har Fylkesmannen og/eller NAV fylke lagt til rette for at dei kontora som har hatt tilsyn, har hatt møte med dei kontora som ikkje hadde tilsyn retta mot seg. Formålet var å sikre erfaringsoverføring. Direktoratet har arrangert fagsamlingar der tema har vore gode grep for å ta omsyn til barna. Direktoratet har til no ikkje arrangert samlingar med tanke på å styrkje internkontrollen knytta til lov om sosiale tenester i NAV. Fylkesmennene skal hjelpe kommunane i arbeidet med å forbetre internkontrollen på dette området.

Både Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesmennene gir i intervju uttrykk for at det landsomfattande tilsynet og det nye rundskrivet med påfølgjande opplæring og konferansar har medverka til at NAV-kontora har fått større merksemd om behova til barn og større forståing for lovkrava på dette området. Ifølgje fylkesmennene utarbeidde mange kommunar nye rutinar som følgje av tilsynet. Direktoratet håper dette gjer at NAV-kontora i dag kartlegg barn sine behov betre enn det som var tilfelle i 2012.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler i intervju at avvika som ble avdekte i det landsomfattande tilsynet, var alvorlege, og peiker særleg på at det ikkje blei spurt etter kva behov barna hadde, og at det blei gjort standardiserte vedtak. Ifølgje departementet må Fylkesmannen følgje opp ekstra der det er avvik.

Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det ikkje er behov for ytterlegare rettleiarar eller liknande for å utdjupe og tydeleggjere intensjonane i lova og rundskrivet.

6 Vurderingar

Delen barn i låginntektsfamiliar har auka

I perioden 2002 til 2012 auka delen barn i låginntektsfamiliar frå fem prosent til åtte prosent. Dette er hushald med gjennomsnittleg inntekt under 60 prosent av medianinntekt gjennom tre år. Med denne måten å måle fattigdom på var det 78 000 fattige barn i Noreg i 2012.

I same perioden som delen barn i låginntektsfamiliar har auka, har inntektsutviklinga ført til at låginntektsgrensa har blitt høgare. Samtidig viser undersøkinga at samansetjinga av låginntektsgruppa i befolkninga har endra seg, og at barn utgjorde ein større del av denne gruppa i 2012 enn i 2002. Delen fattige barn er blitt like høg som delen fattige i befolkninga elles. Det går fram av undersøkinga at auka innvandring er ei viktig årsak til det. I 2012 hadde halvparten av barna i låginntektsfamiliar innvandrarbakgrunn. Det har også blitt fleire einslege forsørgjarar med låginntekt. Undersøkinga viser vidare at mange offentlege overføringar og ytingar ikkje er blitt regulerte i samsvar med lønns- og prisveksten, og at det har hatt konsekvensar for omfanget av låginntekt. Særleg er barnetrygda viktig i denne samanhengen, slik det går fram av *Fordelingsmeldingen*. Den viktigaste årsaka til låginntekt er likevel manglande yrkesdeltaking. Verkemiddel som medverkar til at fleire kjem i arbeid, er derfor sentrale for å redusere omfanget av barnefattigdom.

Mange kommunar har ikkje teke i bruk aktuelle verkemiddel for å redusere konsekvensar av fattigdom blant barn og unge

Stortinget har i fleire samanhengar gitt uttrykk for at alle barn skal kunne delta på viktige sosiale arenaer, slik konvensjonen om barnerettane legg til grunn. Det vil seie at kommunane må ha tiltak som medverkar til å inkludere barn og unge frå økonomisk vanskelegstilte familiar.

Undersøkinga viser at alle kommunane har nokre tiltak som skal medverke til at alle barn skal kunne delta i fritidsaktivitetar. Det mest brukte tiltaket er å låne ut lokale gratis til aktivitetar for barn og unge. Dei fleste kommunar har både slike universelle tiltak og nokre målretta tiltak, det vil seie både tiltak som er opne for alle, og tiltak som er retta mot økonomisk vanskelegstilte barn. Undersøkinga viser likevel at det er stor forskjell mellom kommunane når det gjeld talet på tiltak, også når ein tek omsyn til kommunestorleiken. Undersøkinga viser dessutan at mange målretta tiltak ikkje blir brukte. Til dømes har berre éin av fem kommunar tiltak som gir fri tilgang til aktivitetar. Få og lite målretta tiltak avgrensar moglegheitene som barn i økonomisk vanskelegstilte familiar har til å delta sosialt.

Undersøkinga viser at det ikkje er nokon samanheng mellom delen barn i låginntektsfamiliar og tal på tiltak kommunen har mot barnefattigdom. Derimot er det slik at kommunar som ikkje har omtalt barnefattigdom i planverket sitt, til dømes i samfunnsdelen i kommuneplanen eller i ein eigen plan mot fattigdom/barnefattigdom, både har færre tiltak totalt og færre målretta tiltak enn kommunar som har ei slik forankring. Det vil seie at manglande merksemd og svak forankring av arbeidet kan vere med på å forklare kvifor nokre kommunar har få tiltak mot barnefattigdom.

Barnehage og SFO er viktige sosiale arenaer. Likevel viser undersøkinga at mange kommunar ikkje har teke i bruk verkemiddel som kan medverke til å inkludere økonomiske vanskelegstilte barn og unge. Det går fram av undersøkinga at barn i låginntektsfamiliar sjeldnare har plass i barnehage og SFO enn andre barn. Samtidig

viser undersøkinga at få kommunar har ordningar for redusert foreldrebetaling i barnehage for familiar med låg inntekt slik det er lagt opp til i forskrift til barnehagelova. Undersøkinga viser også at prisen for ein plass i SFO varierer mykje frå kommune til kommune, og at færre enn halvparten av kommunane har reglar for foreldrebetaling av ekstraaktivitetar i SFO.

Lov om sosiale tenester i NAV legg til grunn at kommunane samarbeider med andre aktørar som blant anna frivillige organisasjonar. Undersøkinga viser at mange kommunar ikkje bruker dei moglegheitene som eit slikt samarbeid kan gi. I den nye nasjonale tilskotsordninga mot barnefattigdom skal tiltak som blir gjennomførte i samarbeid med frivillige aktørar, prioriterast. Det kan føre til auka interesse for slikt samarbeid og medverke til at potensialet for samarbeid mellom kommunane og eksterne aktørar i arbeidet mot barnefattigdom blir betre utnytta.

Statlege tilskot medverkar til nye tiltak, men tilskotsordningane kan samordnast betre

Målretta tiltak mot barnefattigdom er eitt av delmåla for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, som har ansvaret for å samordne barne- og ungdomspolitikken. Det er eit overordna mål for denne politikken at alle barn skal ha gode og trygge oppvekst- og levekår.

Sidan 2003 har det vore fleire ulike tilskotsordningar som har som formål å medverke til at kommunane etablerer tiltak som motverkar konsekvensar av fattigdom blant barn og unge. I 2012 fekk nesten kvar fjerde kommune slike statlege tilskot. Samla blei det i 2012 tildelt om lag 100 mill. kroner til desse ordningane frå Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet. Undersøkinga viser at tilskotsordningane har medverka til at kommunane har etablert tiltak som elles ikkje ville ha blitt prioritert. Dermed har det vore mogleg for fleire barn og unge å delta i aktivitetar.

Samtidig viser undersøkinga at ulike tilskotsordningar i stor grad har medverka til ganske like tiltak. Undersøkinga tyder på at det er eit potensial for å forenkle det administrative arbeidet knytt til tilskotsordningane både i kommunane, hos Fylkesmannen og i direktorata dersom tilskotsordningane i større grad blir sette i samheng. På den bakgrunnen bør Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet vurdere om bruken av tilskot kan samordnast betre.

Det er behov for meir kunnskap om kva som er gode tiltak

Det går fram av undersøkinga at mange kommunar meiner at det er ei stor utfordring å nå fram med tiltak til dei barn og unge som treng det. Det gjeld både kommunar som har fått tilskot, og kommunar som ikkje har fått tilskot. Undersøkinga viser vidare at berre éin av ti kommunar har evaluert tiltaka dei har mot barnefattigdom. Manglande evaluering kan blant anna føre til at kommunane ikkje har god nok informasjon til å kunne vurdere om kommunen har dei rette tiltaka, og korleis tiltaka kan forbeholdast.

Undersøkinga viser vidare at kvar fjerde kommune ikkje har kartlagt levekår i kommunen slik lov om sosiale tenester i NAV legg til grunn. Eit godt kunnskapsgrunnlag er viktig for at kommunen skal kunne finne eigna tiltak.

Undersøkinga gir døme på tiltak i kommunane som fungerer godt. Korleis arbeidet med å redusere konsekvensar av fattigdom blant barn og unge er innretta i kvar enkelt kommune, er i stor grad avhengig av lokale forhold. Samtidig viser undersøkinga at

mange kommunar har gjort erfaringar som vil kunne vere til nytte for andre kommunar. Slike erfaringar er i nokon grad blitt formidla i til dømes konferansar og eksempelsamlingar. Undersøkinga viser at det også kan vere behov for meir kunnskap om gode løysingar og arbeidsmetodar som kan hjelpe kommunane i arbeidet med tiltak.

NAV kartlegg ikkje behova til barn godt nok

Undersøkinga viser at nesten 60 000 barn budde i eit hushald som fekk sosialhjelp i 2011. Fylkesmannen gjennomførte i 2012 eit landsomfattande tilsyn med korleis NAV behandla søknader om sosialhjelp frå personar med forsørgjaransvar for barn. Tilsynet viste at to av tre NAV-kontor som var omfatta av tilsynet, ikkje systematisk kartla og vurderte livssituasjonen og behova til barn individuelt slik lov om sosiale tenester i NAV og tilhøyrande rundskriv krev. Undersøkinga viser at det framleis er fleire kontor som ikkje godt nok kartlegg kva behov barn har for blant anna å delta i fritidsaktivitetar.

Internkontroll er eit viktig styringsverkemiddel for å sikre at lovkrav blir følgde, og at kvaliteten på tenestene blir forbetra. Undersøkinga viser at få kommunar har etablert ein god internkontroll for den kommunale delen av NAV.

Som følgje av ny lov om sosiale tenester i NAV gav Arbeids- og velferdsdirektoratet ut eit nytt rundskriv med verknad frå juni 2012. I dette rundskrivet blei krava til individuell vurdering av behova til barn konkretiserte og tydeleggjorde samanlikna med tidlegare rundskriv. Sjølv om rundskrivet er nytt, har Arbeids- og sosialdepartementet understreka at det ikkje blei gitt nye føringar. Arbeids- og velferdsdirektoratet sette i verk eit omfattande opplæringsprogram i samband med det nye rundskrivet. Direktoratet har også arrangert fleire konferansar i samarbeid med fylkesmennene der barnefattigdom har vore tema. På denne bakgrunnen må det forventast at NAV-kontora har dei nødvendige føresetnadene for å oppfylle krava om kartlegging og individuelle vurderingar av behova til barn, som gjer det mogleg å sjå ei tydeleg forbetring gjennom dei næraste åra.

Undersøkinga kan tyde på at dei verkemidla som Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet så langt har sett i verk, ikkje har vore tilstrekkelege for å sikre forsvarleg behandling av søknader om sosialhjelp frå personar med forsørgjaransvar for barn. Det er derfor særleg viktig å leggje til rette for auka kunnskap om kva god internkontroll inneber, slik at internkontroll blir ein effektiv styringsreiskap for kommunen i NAV. Det kan til dømes bety at departementet bør vurdere om det er aktuelt med ytterlegare tiltak for å styrkje kompetansen om internkontroll.

Svak koordinering av den statlege innsatsen for å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge

Fleire statlege aktørar har verkemiddel som skal medverke til å redusere konsekvensar av fattigdom blant barn og unge: departement, direktorat og Fylkesmannen. Undersøkinga viser at både Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet opplever at det er eit godt samarbeid på departementsnivå, og at departementa utfyller kvarandre i arbeidet gjennom ulike perspektiv og verkemiddel. Samtidig viser undersøkinga døme på at verkemiddel i liten grad er samordna, til dømes at tilskotsordningar overlappar kvarandre, og at det er lite samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet om barnefattigdom. Desse direktorata forvaltar tilskot og har i tillegg fleire andre relevante verkemiddel i arbeidet med levekåra til barn og unge, og eit samarbeid mellom dei kunne ha medverka til at kompetansen deira hadde blitt utnytta betre i arbeidet med tiltak for barn i økonomisk vanskelegstilte familiar.



Alle barn skal kunne delta på viktige sosiale arenaer.

Kjelde: Colourbox

Sjølv om halvparten av barna i låginntektsfamiliar har innvandrarbakgrunn, viser undersøkinga at det ikkje er etablert noko samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og IMDi i arbeidet mot barnefattigdom. Undersøkinga viser at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i liten grad har involvert IMDi i dette arbeidet utover at direktoratet har oppgåver knytte til forsøket med gratis kjernetid/deltidsplass i barnehagar og SFO.

Formålet med lov om sosiale tenester i NAV er å medverke til at utsette barn og unge får eit heilskapleg og samordna tenestetilbod. Det inneber blant anna at kommunale tenester må samarbeide om å fange opp barn og unge som treng hjelp, og koordinere bruken av verkemiddel. Barnefattigdom er eit tema som vedkjem mange av tenestene og ansvarsområda til kommunane, og det er særleg viktig med eit godt samarbeid mellom sosialtenesta og barneverntenesta. Nokre kommunar har etablert prosjekt som skal medverke til det. Samtidig går det fram av undersøkinga at det er ei gråsone mellom desse tenestene når det gjeld økonomisk støtte til fritidsaktivitetar. Undersøkinga viser at det er behov for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet vurderer korleis ansvarsfordelinga mellom sosialtenesta og barneverntenesta kan gjerast tydeleg i desse sakene.

Handlingsplan mot fattigdom blei lagd fram i 2007 og inneheld tiltak på områda til åtte departement. Eitt av måla med planen var å medverke til at alle barn skal kunne delta og utvikle seg. Koordineringsansvaret som Arbeids- og sosialdepartementet har for planen, har bestått av å vurdere saman med andre departement kva tiltak som skal vere med i planen, og å rapportere i den årlege budsjettproposisjonen. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet peiker på at handlingsplanen har gitt ei god oversikt over tiltak og har medverka til å auke merksemda om barnefattigdom. I innsatsen vidare mot fattigdom bør Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurdere om det kan vere aktuelt å gjere omsynet til barn og unge meir tydeleg, til dømes ved å foreslå indikatorar som kan belyse korleis tiltak som blir sette i verk, medverkar til å styrkje vilkåra som fattige barn og unge har til å delta sosialt.

7 Referanseliste

Intervju

Det er gjennomført intervju med representantar for følgende aktørar:

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Arbeids- og sosialdepartementet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Integrerings- og mangfaldsdirektoratet
- Fire fylkesmannsembete
- Fem kommunar

Lover og konvensjonar

- *Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967* (forvaltningsloven).
- *Lov om barn og foreldre av 8. april 1981* (barnelova).
- *Lov om bidragsforskott av 17. februar 1989* (forskotteringsloven).
- *FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989*. Inkorporert i norsk lovgivning i 2003.
- *Lov om folketrygd av 28. februar 1997* (folketrygdloven).
- *Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre av 26. juni 1998* (kontantstøtteloven).
- *Lov om skatt av formue og inntekt av 26. mars 1999* (skatteloven).
- *Lov om barnetrygd av 8. mars 2002* (barnetrygdloven).
- *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) av 18. desember 2009* (Lov om sosiale tjenester i NAV).

Stortingsdokument

- St. prp. nr. 1 (2004–2005) for Kommunal- og regionaldepartementet.
- *Handlingsplan mot fattigdom* (2007). Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) – Statsbudsjetten 2007. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Budsjett-innst. S. nr. 2 (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjetten for 2008, kapitler under Barne- og likestillingsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet (rammeområdene 2 og 3)*.
- Innst. 178 S (2009–2010) *Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen*, jf. Dokument 8:20 S (2009–2010).
- Meld. St. 30 (2010–2011) *Fordelingsmeldingen*.
- Innst. 15 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen*, jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Arbeidsdepartementet.
- Innst. 14 S (2011–2012) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjetten for 2012, kapitler under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet*, jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2012–2013) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2012–2013) for Arbeidsdepartementet.
- Prop. 1 LS (2012–2013) *Skatter, avgifter og toll 2013*.
- Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*.
- Prop. 146 S (2012–2013) *Kommuneproposisjonen 2014*.
- Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*.
- Prop. 1 S (2013–2014) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet.
- Prop. 1 S (2013–2014) for Kulturdepartementet.

Forskrifter

- FOR-1997-03-11 nr. 223 *Forskrift om utdanningsstønad.*
- FOR-1998-09-16 nr. 890: *Forskrift om dagpenger under arbeidsløshet.*
- FOR-2003-02-06 nr.125 *Forskrift om gjennomføring av bestemmelsene om inntektsprøving av forskott.*
- FOR-2005-12-16 nr.1478: *Forskrift om foreldrebetaling i barnehager.*
- FOR 2010-02-10 nr. 152: *Forskrift om arbeidsavklaringspenger.*
- FOR-2010-02-10 nr. 153 *Forskrift om tilleggsstønader etter folketrygdløven kapittel 11.*
- FOR-2010-11-19 nr. 1463: *Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen.*
- FOR-2011-12-21 nr. 1471 *Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.*

Rundskriv

- Rundskriv F-08/2006 *Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene (Kunnskapsdepartementet).*
- Rundskriv Q-10/2011 *Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn – søknad om støtte for 2012 (kap. 857 post 60).* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet).
- Rundskriv Hovednr. 35 – *Lov om sosiale tjenester i NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet).*
- Rundskriv A-1/2013 *Statlege rettleiande retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphald (Arbeidsdepartementet).*
- Rundskriv Q-41/2013 *Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom – søknad om støtte for 2014 (kap. 857 post 61).* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet).
- Rundskriv 07/2014 *Tilskudd til kommunale innvandrertiltak – forsøk med gratis kjernetid i barnehage (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet).*

Styringsdokument

- Arbeidsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2013: *Tildelingsbrev 2013.*
- Arbeidsdepartementets *Embetsoppdrag til Fylkesmannen for 2013.*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til IMDi for åra 2013 og 2014.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Bufdir for åra 2013 og 2014.

Utgreiingar

- NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget.*
- NOU 2011:15 *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden.*

Rapportar og artiklar

- Thorød, Anne Brita (2006) *En normal barndom? Foreldrestrategier for å skjerme barn fra konsekvenser av å leve med lav inntekt.* NOVA Rapport 2/06.
- Epland og Kirkeberg (2007) *Barn i lavinntektsfamilier 1996–2004.* Rapporter 2007:33. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Grødem, Anne Skevik (2008) *Familie, yrkestilknytning og inntekter. I: Barns levkår – Familiens inntekt og barns levkår over tid.* Sandbæk, Mona (red.) NOVA Rapport 7/08.
- Nadim, Marjan og Roy A. Nilsen (2009) *Barnefattigdom i Norge – Omfang, utvikling og geografisk variasjon.* Fafo-rapport 2009:38.

- Normann, Tor Morten (2009) *Fattigdomsrisiko – en levestilnærming*. Rapporter 2009/11. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Andersen, Arne Støttrup og Øyvind Sivertstøl (2010) *Tilgang, avgang og kontinuitet i lavinntekt*. Rapporter 34/2010. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Dzamarija, Minja Tea (red.) (2010) *Barn og unge med innvandrereforeldre – Demografi, utdanning, inntekt og arbeidsmarked*. Rapporter 12/2010. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Ugreninov, Elisabeth (2010) *Familiens inntektshistorie*. I: Barn og unges levestil i lavinntektsfamilier – En panelstudie 2000–2009. Sandbæk, M og A. W. Pedersen (red.). NOVA Rapport 10/2010.
- Fløtten, Tone, Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem, Arne Backer Grønningsæter og Roy A. Nielsen (2011) *Kunnskap om fattigdom i Norge – En oppsummering*. Fafo-rapport 2011:21.
- Moafi, Hossein og Elin Såheim Bjørkli (2011) *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010*. Rapporter 34/2011. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Myklebø, Sigrid (2011) *Overgang til arbeid og aktivitet blant tidligere NAV-brukere*. NAV-rapport 3-2011. Arbeids- og Velferdsdirektoratet.
- Seim, Sissel og Hege Larsen (red.) *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om fattigdom og eksklusjon blant barn i Norge*. HIO-rapport 2011 nr. 10.
- Sletten, Mira Aaboen (2011) *Å ha, å delta, å være en av gjengen. Velferd og fattigdom i et ungdomsperspektiv*. NOVA Rapport 11/2011.
- Enjolras, Bernard, Kari Steen-Johnsen og Guro Ødegård (red) (2012) *Deltagelse i frivillige organisasjoner. Forutsetninger og effekter*. Rapport 2012-4. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Epland, Jon, Mads Ivar Kirkeberg og Tor Morten Normann (2012) *Datagrunnlag og definisjoner*. I: Økonomi og levestil for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapporter 8/2012. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Herud, Eva og Silje Orheim Naper (2012) *Fattigdom og levestil i Norge – Status 2012*. Rapport 1-2012. Arbeids- og Velferdsdirektoratet.
- Gustavsen, Karin og Lars U. Kobro (2012) *Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom*. TF-rapport nr. 305. Bø: Telemarksforskning.
- FN (2012) *Measuring child poverty. New league tables of child poverty in the worlds rich countries*. UNICEF Innocenti Research Center, Report Card 10.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2013) *Oppvekstrapporten 2013*.
- Kaur, Ranjit (red.) *Økonomi og levestil for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapporter 32/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Ungdata. *Nasjonale resultater 2010–2012*. NOVA Rapport 10/13.
- Kartlegging og individuell vurdering av barns livssituasjon og behov ved søknader om økonomisk stønad. *Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2012*. Rapport fra Helsetilsynet 2/2013.
- Langeland, Stein, Eva Herud og Silje Ohrem NAV (2014) *Fattigdom og levestil i Norge – Status 2013*. Rapport 1-2014. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Evalueringer

- Nuland, Bjørn Richard, Kaja Reegård og Hans Christian Sandlie (2010) *Tiltak for fattige barn og unge. Evaluering av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. Fafo-rapport 2010:19.
- Grødem, Anne Skevik (2012) *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon. Hvordan fungerer de lokalt?* Fafo-rapport 2012:24.
- Drange, Nina (2013) *Evaluering av forsøk med gratis kjernetid i barnehage. Delrapport 2: Foreløpige analyser av sammenhengen mellom gratis kjernetid og skoleresultatene på 1. trinn*. Rapporter 56/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

- Backe-Hansen, Elisabeth, Anders Bakken og Lihong Huang (2013) *Evaluering av leksehjelptilbudet 1.–4. trinn. Sluttrapport*. NOVA Rapport 6/2013.

Internettider

- Smith, Adam (2005) [1776] *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*: <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/adam-smith/Wealth-Nations.pdf>
- FN [u.å.] *Poverty*. <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/> [Hentedato 08.01.2014]
- Nygaard, Ragnhild (2009) *Billgere barnehageplasser – dyrere SFO*. Statistisk sentralbyrå: <http://ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/billgere-barnehageplasser-dyrere-sfo> [Hentedato 20.12.2013]
- Verdensbanken (2011) *Choosing and estimating a poverty line*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20242879~menuPK:435055~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html> [Hentedato 08.01.2014].
- FHI.no (folkehelseprofilene): <http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkehelseprofiler/finn-profil>
- Om Arbeids- og velferdsdirektoratet: http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dep/underliggende_etater/arbeids_og_velferdsetaten.html?id=1511 [Hentedato 17.02.2014]
- Om Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: <http://www2.bufetat.no/bufdir/om/> [Hentedato 17.02.2014]
- Om Integrerings- og mangfaldsdirektoratet: <http://www.imdi.no/no/Stottemeny/Om-Imdi/> [Hentedato 17.02.2014]
- http://www.nav.no/sosiale_tjenester
- Eksempelsamling frå tilskotssordninga "Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn": http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Storby/Eksempelsamling_storby_2012.pdf.
- <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barneverng/aar>
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oversikt over regjeringas samla politikk på barne- og ungdomsområdet: http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barn%20og%20Ungdom/Satsing%20p%c3%a5%20barn%20og%20ungdom/Satsing_barn_og_ungdom_2014.pdf
- Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd til sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører: <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Frivillig+arbeid+mot+fattigdom/Tilskudd/Tilskudd+til+sosialt+entrepren%C3%B8rskap+og+sosiale+entrepren%C3%B8r.354464.cms>
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2014) *Barn i lavinntektshusholdninger. Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt*. Statistisk sentralbyrå: <http://ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnfamilier-med-lavinntekt-og-tabell>: <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnfamilier-med-lavinntekt?tabell=168528> [Hentedato 18.03.2014]
- https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/_attachment/317177?_ts... [Hentedato 18.03.2014]

Andre kjelder

- Townsend, Peter (1979) *Poverty in the United Kingdom*. London: Allen Lane and Penguin Books.
- *Poverty and social exclusion in Britain* (2000). York: Joseph Rowntree Foundation.
- *Veileder for landsomfattende tilsyn i 2012 med sosiale tjenester i NAV – behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn*. Statens Helsetilsyn. Internserien 4/2012.
- *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013. Finansdepartementet.

- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013. Finansdepartementet.
- Statsrekneskapen for 2012.



Bakgrunn og mål for undersøkinga.
Funn og tilrådingar.



241 344
Trykk: 07 Media 2014

Riksrevisjonens undersøking av barnefattigdom

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKINGA

Målet med undersøkinga har vore å vurdere i kva grad statlege verkemiddel og tiltak som er sette i verk i kommunane, medverkar til å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge. Undersøkinga omfattar perioden 2002–2013.

Bakgrunnen for undersøkinga er at Stortinget fleire gonger har gitt uttrykk for at det er behov for å styrkje innsatsen mot fattigdom blant barn. Stortinget har vist til at barnefattigdom i Noreg i stor grad handlar om at barn opplever å vere stengde ute frå sosiale samanhengar på grunn av den økonomiske situasjonen til familien.

Sidan 2002 har det vore fleire tiltaks- og handlingsplanar mot fattigdom. Samtidig har delen barn i låginntektsfamiliar auka. Det har forsterka behovet for verkemiddel retta mot økonomisk vanskelegstilte barn og unge.



Funn og tilrådingar

Funn:

- Fleire barn veks opp i familiar med låginntekt.
- Mange kommunar gjer for lite for at fattige barn skal kunne delta sosialt.
- Den statlege innsatsen for å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge er ikkje godt nok koordinert.
- Behova til barna blir ikkje godt nok kartlagde når foreldra søker om sosialhjelp.

Fakta om barnefattigdom i Noreg:

- I 2012 var det 78 000 barn i familiar med vedvarande låginntekt
- Delen har auka frå 5 prosent til 8 prosent i perioden 2002–2012
- Delen av barn i låginntektsfamiliar som har innvandrarbakgrunn har auka frå 35 prosent i 2002 til 50 prosent i 2012
- Av delen barn med einsleg forsørgjar, er det stadig fleire som veks opp i ein låginntektsfamilie

Riksrevisjonen tilrår at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

1. medverkar til å styrkje kommunane sitt arbeid med å etablere fleire og betre tiltak for å gi fattige barn og unge gode vilkår for sosial deltaking. Departementet bør til dømes vurdere:

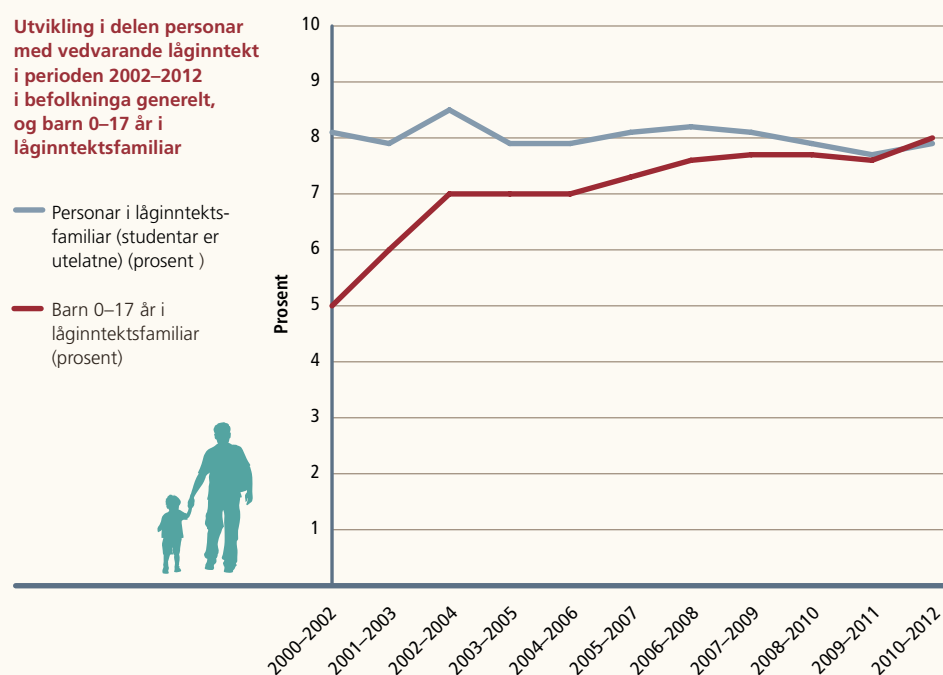
- korleis kommunen kan bruke kompetansen som IMDi har om barn og unge med innvandrarbakgrunn, i arbeidet sitt for å sikre at det er mogleg for alle barn og unge å delta i samfunnet
- om meir kunnskap om gode løysingar og metodar kan hjelpe kommunane til å nå fram til fleire fattige barn og unge

2. medverkar til at innsatsen for å redusere konsekvensane av fattigdom blant barn og unge blir betre koordinert. Departementet bør til dømes vurdere om det saman med Arbeids- og sosialdepartementet kan:

- medverke til større grad av samarbeid mellom direktorat som har oppgåver og verkemiddel retta mot utsette barn og unge
- samordne og forenkle bruken av statlege tilskotsordningar
- avklare i kva tilfelle ein skal bruke barnevernlova, og når ein skal bruke lov om sosiale tenester i NAV, når barn treng økonomisk støtte til fritidsaktivitetar
- gjere meir synleg korleis bruken av statlege verkemiddel gir barn og unge betre moglegheiter for sosial deltaking

Ifølgje *FNs konvensjon om barnerettane* har barn rett til å kunne delta i lek og fritidsaktivitetar.

Utvikling i delen personar med vedvarande låginntekt i perioden 2002–2012 i befolkninga generelt, og barn 0–17 år i låginntektsfamiliar





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52