

Vedvarende lavinntekt i barnefamilier i nye Kristiansand kommune



Rapport til kontrollutvalget i Kristiansand kommune

juni 2020

Sammendrag

Agder Kommunerevisjon har, i tråd med vedtak i Kontrollutvalget i Kristiansand kommune, gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt som tar for seg problematikk knyttet opp mot barn i familier som lever i vedvarende lavinntekt i Kristiansand. I mediene omtales dette ofte som «barnefattigdom». Når man snakker om fattigdom i land med høy levestandard, er det ut fra en *relativ* forståelse av begrepet, noe som innebærer at også ulikheter i samfunnet tas i betraktning, jf. avsnitt 1.2.2 og i kapittel 3.1.

Revisjonen har med utgangspunkt i tilgjengelig statistikk beskrevet status i Kristiansand kommune. Andelen barn i lavinntektsfamilier i kommunen har, som i resten av landet, økt over en lengre periode. Andelen barn i lavinntektsfamilier i Kristiansand er imidlertid høyere enn landsgjennomsnittet, og det viser seg at en særlig stor andel av disse familiene mangler yrkestilknytning samt at det er betydelige forskjeller mellom kommunens levekårssoner, jf. kapittel 3.2. Når andelen barn med vedvarende lavinntekt øker i Kristiansand kommune, indikerer det at stadig flere barnefamilier blir hengende etter i velstandsutviklingen.

Revisjonen har i denne forvaltningsrevisjonsrapporten lagt vekt på å gjennomgå de mest sentrale tjenestene, prosjektene og tiltakene i Kristiansand kommune som alle, om enn på forskjellige måter og med forskjellige konsekvenser, bidrar positivt i forhold til problematikk knyttet opp mot barn i lavinntektsfamilier, jf. kapittel 3.3. Det redegjøres også i denne rapporten på en relativt utfyllende måte for frivillig sektors viktige og verdifulle bidrag inn i dette arbeidet, jf. kapittel 3.4.

I kapittel 4 tar vi, med utgangspunkt i revisjonskriteriene i kapittel 2, for oss kommunens arbeid. Revisjonskriteriene sier noe både om *hva* som bør gjøres og om *hvordan* kommunens tiltak bør innrettes i arbeidet med å motvirke barnefattigdom. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) legger blant annet vekt på at universelle ordninger er viktige for å få med alle, for å skape legitimitet og tillit til ordningene og for å unngå stigmatisering av grupper. Revisjonen søker også å belyse på hvilken måte forskjellige tiltak påvirker andelen barn som lever i lavinntektsfamilier i Kristiansand kommune, målt med et relativt fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt i inntekt.

Som vi skal se i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, gjøres det mye godt arbeid på mange områder i arbeidet med å motvirke lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand kommune, og fokuset på denne problematikken synes også å ha økt i de seneste årene. Revisjonen oppfatter at universelt innrettede tjenester og fritidsaktiviteter i Kristiansand kommune har en bevisst tilnærming til inkludering, samtidig som det er tydelig fokus på at målrettede tiltak støtter opp om universelt innrettede tjenester og aktiviteter. Kommunen har også fokus på at ordninger som skal bidra til økt deltakelse i (organiserte) fritidsaktiviteter, i minst mulig grad skal oppleves som stigmatiserende og byråkratiske, jf. blant annet kommunens arbeid med et såkalt fritidsfond. Videre har prosjektet *Nye mønstre* flere dimensjoner og bidrar blant annet til at kommunen har fokus på samhandling mellom tjenester og områder, samt til at brukerne opplever tjenestene som helhetlige. Prosjektet skal også bidra til at fattigdom ikke går i arv. Oppgaveutvalgets arbeid er for øvrig svært relevant for problematikk knyttet opp mot lavinntekt i Kristiansand, jf. den lave yrkesdeltakelsen i fattige barnefamilier i kommunen.

Mange av dagens tiltak for å motvirke lav inntekt i barnefamilier i Kristiansand synes i utgangspunktet å falle inn under kategoriene «avhjelpende / lindrende» og «forebyggende» tiltak. Tiltak som å holde barnetrygden utenfor beregningsgrunnlaget for sosialhjelp i 4 av årets måneder samt forskjellige inntektsprøvde ordninger for barnehage og SFO, faller inn under kategorien «redusere / fjerne fattigdom». Det å følge opp Oppgaveutvalgets rapport om – og tilnærming til – utfordringer knyttet til sysselsettingen i Kristiansand, synes å være det tiltaket med størst potensial for bidra til å redusere fattigdom og barnefattigdom i kommunen fremover.

Revisjonen peker i konklusjonen i kapittel 5 på at det ikke fremstår som helt klart hva nye Kristiansand kommunes mål er når det gjelder barnefattigdom: mens Stavanger kommune har en plan og et mål om å inkludere barn i lavinntektsfamilier, har Trondheim kommune en plan mot fattigdom hvor det slås fast at målsettingen er å redusere fattigdom blant innbyggerne Trondheim kommune (med særlig fokus på barn og unge), jf. vedlegg 1 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten. Revisjonen anbefaler derfor at Kristiansand kommune bør vurdere å lage en plan for arbeidet med barnefattigdom hvor hovedmålet med arbeidet defineres og tiltak prioriteres eller samles og kategoriseres. I tillegg gir revisjonen anbefalinger knyttet opp mot å styrke kommunens statistikkgrunnlag, å etablere et fast forum for kommunen og frivillige organisasjoner, samt når det gjelder kunnskaps- og kompetanseutvikling i kommuneorganisasjonen:

1. Kristiansand kommune bør lage en plan for arbeidet med barnefattigdom hvor hovedmålet med arbeidet defineres og tiltak prioriteres eller samles og kategoriseres.
2. Kristiansand kommune bør sikre at kommunen har tilgang til oppdatert statistikk med relevans for barnefattigdomsproblematikk. Statistikken bør vise utviklingen for kommunens levekårssoner der hvor slik statistikk er tilgjengelig.
3. Kristiansand kommune bør vurdere å opprette et fast forum hvor kommunen og frivillige organisasjoner kan utveksle tanker og erfaringer og bedre koordinere den frivillige innsatsen i kommunen.
4. Kristiansand kommune bør jobbe videre med kunnskaps- og kompetanseutvikling i organisasjonen om de kumulative levekårsulempene som er forbundet med at barn lever i lavinntektsfamilier.

Kristiansand, 11. juni 2020


Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør


Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

Innhold

SAMMENDRAG	2
INNHold	4
1 INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS VEDTAK	6
1.2 INNLEDENDE BEMERKNINGER OM LAVINNTEKT I BARNEFAMILIER	6
1.2.1 Bekjempelse av fattigdom: nasjonalt (stat) og lokalt (kommunalt) nivå	6
1.2.2 Absolutt og relativt fattigdomsbegrep	7
1.2.3 Normativ og empirisk tilnærming til ulikhet	8
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	11
1.4 METODE OG GJENNOMFØRING	12
2 REVISJONSKRITERIER	14
2.1 BARNES RETTIGHETER OG DET OFFENTLIGES PLIKTER	14
2.2 KOMMUNEPLAN OG HANDLINGSPROGRAM	15
2.3 FORSKNING OM LAVINNTEKT I BARNEFAMILIER	15
2.3.1 Kumulative og selvforsterkende leveårsulemper som må ses i sammenheng med barnefattigdom	16
2.3.2 Grupper som er særlig utsatt	18
2.3.3 Kunnskapshull	20
2.4 BUFDIRS VEILEDER: HVORDAN BEKJEMPE BARNEFATTIGDOM I KOMMUNENE?	21
2.5 OM UNIVERSELLE OG MÅLRETTEDE / SELEKTIVE TILTAK OG ORDNINGER	24
2.5.1 Bufdir om universelle ordninger og målrettede / selektive tiltak	24
2.5.2 NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene: Universelle versus selektive velferdsordninger	25
3 DATA	28
3.1 RELATIV FATTIGDOM MED UTGANGSPUNKT I VEDVARENDE LAVINNTEKT - UTFORDRINGER	28
3.2 STATISTIKK LAVINNTEKT I BARNEFAMILIER	31
3.2.1 Statistikk fra Bufdir om barnefattigdom	31
3.2.2 Forskjeller internt i gamle Kristiansand kommune	37
3.2.3 utfordringer når det gjelder folkehelse og levekår i Kristiansand	39
3.3 ARBEIDET MED Å REDUSERE, FOREBYGGE OG LINDRE LAVINNTEKT I BARNEFAMILIER I KRISTIANSAND	42
3.3.1 Kommuneplan - samfunnsdel 2017–2030 (gamle Kristiansand)	42
3.3.2 Handlingsprogram 2019-2022 (gamle Kristiansand)	44
3.3.3 Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2020-2023 (nye Kristiansand) og intervjuer	46
3.3.4 Barn i lavinntekt: Informasjon om tilbud og mulighet for deltakelse (Bystyresak 99/19)	61
3.3.5 Prosjektet Nye mønstre - trygg oppvekst	65
3.3.6 Sysselsetting: Oppgaveutvalgets rapport	69
3.4 INNSPILL FRA FRIVILLIGE / RELIGIØSE / IDEELLE ORGANISASJONER	72
3.4.1 Idrettsrådet	72
3.4.2 Røde kors i Kristiansand og i Songdalen	77
3.4.3 Frelsesarmeen	81
3.4.4 Ressurssenteret Unik	84
3.4.5 Skriftlige innspill: Kirkens Bymisjon og Songdalen frivillighetssentral	85
4 VURDERINGER	88
4.1 LAVINNTEKT I BARNEFAMILIER I KRISTIANSAND: OMRÅDER, PROSJEKTER, TILTAK OG FRIVILLIGHET	89
4.1.1 Skole og barnehage	89
4.1.2 Prosjektet Nye mønstre – trygg oppvekst	95
4.1.3 Deltakelse i fritidsaktiviteter og frivillig sektor i Kristiansand kommune	102
4.1.4 Vedvarende lavinntekt i barnefamilier, barnetrygd og sosialhjelp	108
4.1.5 Økt sysselsetting: Oppgaveutvalgets rapport og Sysselsettingsutvalgets NOU	112
4.1.6 Boligområdet	117

4.2	KOMMUNENS STRATEGI FOR Å MOTVIRKE LAVINNTTEKT I BARNEFAMILIER	120
4.2.1	<i>Universelle og målrettede / selektive tiltak</i>	<i>121</i>
4.2.2	<i>Målgruppesatsinger</i>	<i>122</i>
4.2.3	<i>Motvirke barnefattigdom: i) avhjelp / lindre, ii) forebygge og iii) redusere / fjerne.....</i>	<i>123</i>
4.2.4	<i>Krevende å tolke utviklingen fremover når det gjelder andelen barn i vedvarende lavinntekt.....</i>	<i>127</i>
5	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	129
5.1	KONKLUSJONER	129
5.2	ANBEFALINGER	131
6	LITTERATUR.....	133
7	KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSUTTALELSE	135
8	VEDLEGG	136
8.1	VEDLEGG I: ANBEFALINGER I HANDLINGSPLANER MOT BARNEFATTIGDOM I NORSKE KOMMUNER	136
8.1.1	<i>Bergen: Handlingsplan mot fattigdom med særlig vekt på barnefamiliers situasjon.....</i>	<i>136</i>
8.1.2	<i>Stavanger: Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2019-2022, tiltaksplan.....</i>	<i>136</i>
8.1.3	<i>Trondheim: Trondheim kommunes handlingsplan mot fattigdom 2019 – 2023</i>	<i>138</i>
8.1.4	<i>Hamar: Handlingsplan mot barnefattigdom 2018-2020, tiltak.....</i>	<i>141</i>
8.1.5	<i>Andre kommuner</i>	<i>141</i>
8.2	VEDLEGG II: KUMULATIVE LEVEKÅRSULEMPER	143

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets vedtak

I gamle Kristiansand Kontrollutvalgs møte 29. august 2019, sak 45/19, ble det gjort følgende vedtak:

Prosjektplan for forvaltningsrevisjon «Bekjempelse av barnefattigdom i Nye Kristiansand kommune» vedtas slik den foreligger. Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert gjennom prosjektets gang. Rapport til kontrollutvalget forventes ila. første halvår 2020.

Videre ble det i nye Kristiansand Kontrollutvalgs møte 12. desember 2019, sak 5/19, gjort følgende vedtak:

Prosjektplan for forvaltningsrevisjon «Bekjempelse av barnefattigdom i Nye Kristiansand kommune» vedtas slik den foreligger med følgende endring: Problemstilling nummer to innarbeides i problemstilling en. Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert gjennom prosjektets gang. Rapport til kontrollutvalget forventes ila. første halvår 2020.

1.2 Innledende bemerkninger om lavinntekt i barnefamilier

Revisjonen bemerker innledningsvis at problematikken knyttet opp mot vedvarende lavinntekt i barnefamilier¹ er svært kompleks, sammensatt og bred.

1.2.1 Bekjempelse av fattigdom: nasjonalt (stat) og lokalt (kommunalt) nivå

For det første involverer problematikken knyttet opp mot vedvarende lavinntekt i barnefamilier flere forvaltningsnivåer. På nettsidene til *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* (Bufdir) understrekes det at

Den viktigste innsatsen mot fattigdom i barnefamilier skjer på nasjonalt nivå gjennom den bredt innrettede fordelingspolitikken.

Flere ulike politikkområder er sentrale: arbeidsmarkedspolitikken, skattepolitikken, utdanningspolitikken og den generelle velferdspolitikken.²

¹ Det er begrepet «vedvarende lavinntekt i barnefamilier» som i media ofte omtales som «barnefattigdom». Begrepsbruken er imidlertid ikke helt avklart, og i *Del II – Kunnskapsgrunnlag* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)* kan man lese at i den nevnte kunnskapsoppsummeringen «brukes begrepene fattigdom og lavinntekt om hverandre» (s. 91). Også i Bufdirs rapporter brukes disse begrepene om hverandre, jf. eksempelvis rapporten *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*.

² Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hvordan_bekjempe_fattigdom/. I *Del II – Kunnskapsgrunnlag* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)* kan man videre lese at «I Norge har utjevning av forskjeller vært et eksplisitt mål på svært mange politikkområder. Fordelingsutvalget (NOU 2009:10, s. 284) illustrerte a) hvordan familiepolitikken og oppvekst- og utdanningspolitikken

I samme artikkel peker Bufdir samtidig på at fattigdom og levekårsutfordringer ofte handler om mer enn inntektssituasjonen til familien. På kommunenivå er det i så måte nødvendig med en helhetlig tilnærming til bekjempelse av fattigdom som tar utgangspunkt i barnas og familienes behov. Bufdir viser til at

Det er i kommunene utsatte familier møter det offentlige tjenesteapparatet, og det er i lokalsamfunnet det skal finnes løsninger knyttet til arbeid, utdanning og deltakelse.³

1.2.2 Absolutt og relativt fattigdomsbegrep

Det er videre verdt å nevne at i land som Norge, hvor den generelle levestandarden er høy, er det vanlig å bruke definisjoner av fattigdom som handler om mer enn det man kan kalle absolutt fattigdom, det vil si å mangle helt essensielle ting i livet og å leve på et eksistensminimum. I de fleste rike land⁴ forstås fattigdom snarere som et relativt fenomen. Konsekvensen av at man tar utgangspunkt i et relativt fattigdomsbegrep⁵, er imidlertid at fattigdom eller lavinntekt ikke bare handler om materielle mangler og fysisk overlevelse, men også om *ulikheter i samfunnet*⁶. I NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget* pekes det på at

I motsetning til en absolutt tilnærming, vil en relativ tilnærming innebære at dersom det generelle inntektsnivået i befolkningen øker, må også husholdningsinntektene til personene nederst i fordelingen øke tilsvarende for at det ikke skal bli flere med lav inntekt.⁷

Og i NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilie* vises det blant annet til følgende definisjon av fattigdom, hvor det generelle velstandsnivået i det aktuelle samfunnet samt tilgang til ressurser for at man skal kunne fungere sosialt, også inkluderes:

«En person er fattig dersom vedkommende mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter og å opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet» (Townsend 1979). Denne definisjonen har hatt stor oppslutning både innenfor forskningen og politisk.

påvirker fordelingen av humankapital; b) hvordan den *makroøkonomiske politikken* og *arbeidsmarkedspolitikken* påvirker den primære inntektsfordelingen; c) hvordan *skattepolitikken* og *inntektsoverføringer* påvirker den sekundære inntektsfordelingen; og d) hvordan *boligpolitikken*, *helse- og omsorgspolitikken* og *forbrukspolitikken* påvirker den endelige fordelingen av økonomiske ressurser. Disse omfattende politiske fordelingsambisjonene, som blant annet har medvirket til høy sysselsetting og små lønnsforskjeller, er den viktigste forklaringen på at Norge har lavere barnefattigdomsrater enn de fleste andre land» (s. 105).

³ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hvordan_bekjempe_fattigdom/.

⁴ I Bufdirs rapport 07/2016 *Kunnskapsgrunnlag barnefattigdom* pekes det på at det «i USA er det vanlig å benytte seg av en absolutt fattigdomsgrense», og at «dette er beregnede kostnader for et svært beskjedent liv» (s. 9).

⁵ I NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamilie* kan man lese at det er stor enighet om at det er hensiktsmessig å forstå fattigdom som et relativt fenomen i land som Norge, selv om det ikke nødvendigvis er tilsvarende enighet om nøyaktig hvordan man måler og forstår omfanget av fattigdom (s. 43).

⁶ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hva_er_fattigdom/.

⁷ Se NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*, s. 58.

[...] På mange måter er relativ fattigdom det samme som skjev fordeling av ressurser: Det kan være inntekt, kunnskap eller andre ting som gjør at man er forhindret fra å delta på lik linje med andre.⁸

I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* kommer det også klart frem hvorfor fattigdomsbegrepet handler om mer enn en minimumsinntekt som tilfredsstillende grunnleggende materielle behov:

Særlig for barn kan det å være annerledes og ikke ha de samme tingene som «alle» andre har, være forbundet med skam. Det finnes klare indikasjoner på at skamfølelsen forbundet med fattigdom er universell og uavhengig av hva slags samfunn man vokser opp i. Den relative følelsen av fattigdom gir lignende utslag både i rike og fattige land.⁹

Og i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)* kan man innledningsvis lese følgende:

At noen barn lever i fattigdom i et land hvor de aller fleste har mye og mer enn de kanskje trenger, kan gjøre fattigdom mer synlig og skambelagt.¹⁰

Med et slikt utgangspunkt kan vi snakke om fattigdom blant barn både som et uttrykk for (i) *ressursknapphet* og som et uttrykk for (ii) *manglende muligheter*. Bufdir viser som vi skal se i kapittel 2 i denne rapporten til at relativ fattigdom øker risikoen for utenforskap og marginalisering.¹¹

Revisjonen problematiserer den relative tilnærmingen til fattigdom i kapittel 3 i denne rapporten, hvor situasjonen i Kristiansand kommune når det gjelder lavinntekt i barnefamilier beskrives.

1.2.3 Normativ og empirisk tilnærming til ulikhet

Det relative fattigdomsbegrepet innbefatter altså problematikk knyttet opp mot «ulikheter i samfunnet» og «skjev fordeling av ressurser». Det må i så måte bemerkes at spørsmål om ulikheter, fordeling og utjevning både har

- a) en normativ og ideologisk / politisk side, hvor spørsmålet er hvordan samfunnet bør innrettes, og

⁸ Se NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, s. 43.

⁹ Se NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, s. 126. Dette poenget kommer også klart frem innledningsvis i *Del II – Erfaringer og råd fra barn og unge (Høring gjennomført av Redd Barna)* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 – 2017)*: «Barna snakket først om mangelen på det mest nødvendige som mat, husly og klær. Samtalen gikk fort over til at det største problemet i Norge er at man ikke er lik de som vokser opp i mer ressurssterke familier. Det å være utenfor og ikke passe inn, var gjennomgående i alle høringene. Barna var opptatt av at man med dårlig råd ikke er lik de andre i miljøet sitt» (s. 84).

¹⁰ Se *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)*, s. 14.

¹¹ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hva_er_fattigdom/ og https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Konsekvenser_av_fattigdom_pa_ulike_omrader/.

- b) en deskriptiv, pragmatisk og empirisk side, hvor man søker å beskrive utviklingen, å etablere sammenhenger og å belyse årsaker til, samt konsekvenser av, ulikheter i samfunnet.¹²

VEDRØRENDE PUNKT A):

Forskjeller i fremstillingene i NOU¹³ 2009:10 *Fordelingsutvalget* (oppnevnt av regjeringen Stoltenberg II), kapittel 3.2 *Fordeling* (s. 21-29) på den ene siden, og NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* (oppnevnt av regjeringen Solberg), kapittel 3.3 *Fordeling og ulikhet* (s. 36-44) på den andre siden, synes å illustrere hovedforskjeller i norsk politikk når det gjelder tilnærmingen til og vektleggingen av ulikhet, fordeling og utjevning¹⁴. Kort oppsummert synes begge NOUene på den ene siden å legge til grunn at det er bred enighet i Norge om at det er sentralt å jobbe aktivt for å redusere ulikhet:

Selv om fordelingen av økonomiske ressurser i Norge er jevn, sammenlignet med de fleste andre land, er det generelt høy oppslutning om at det fortsatt bør være en hovedoppgave for myndighetene å føre en aktiv fordelingspolitikk for å redusere økonomiske forskjeller.¹⁵

Samtidig vises det i NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* til at det på den annen side er en viss uenighet når det gjelder oppfatninger om hvor listen ligger for hvilken ulikhet som er akseptabel:

Selv om det er bred enighet om at ulikhetene i levekår ikke skal være urimelig store, og at man skal forsøke å forhindre fattigdom, er det likevel ikke full enighet om hvor stor grad av ulikhet samfunnet skal akseptere.¹⁶

Revisjonen bemerker i så måte at det i en forvaltningsrevisjonsrapport ikke vil være revisjonens oppgave å diskutere eller ta stilling til ideologiske og politiske spørsmål knyttet opp mot hvilken tilnærming kommunen bør ha til ulikhet eller hva som er en *rettferdig* fordeling.

¹² Se også NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, kapittel 14.5.1, hvor det skilles mellom normative og instrumentelle målsettinger (s. 245-46).

¹³ Nettsiden *Jusleksikon.no* beskriver en NOU på følgende måte: «Norges offentlige utredninger (NOU-er) er utredninger som publiseres av utvalg eller arbeidsgrupper nedsatt av regjeringen eller et departement. [...] NOU-er danner gjerne grunnlag for forslag som regjeringen sender over til Stortinget og er ofte sitert og gjengitt i stortingsmeldinger. Jurister tillegger drøftinger fra Norges offentlige utredninger vekt som rettskilder, og omtaler disse som lovforarbeider.»

¹⁴ Disse forskjellene kommer enda tydeligere frem hvis man leser NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget* (Regjeringen Stoltenberg II) opp mot Meld. St. 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* (Regjeringen Solberg).

¹⁵ Se NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, s. 36. Det vises til dette poenget også i NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*, s. 21. Vi legger til at Stortingsmelding 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* åpner på følgende måte: «Det er et viktig mål for regjeringen at forskjellene skal være små i Norge. Små forskjeller bygger felleskap og kan bidra til høy tillit innad i det norske samfunnet. Tillit gjør det enklere å samhandle på de fleste områder, ikke minst økonomisk» (s. 5).

¹⁶ Se NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, s. 40.

VEDRØRENDE PUNKT B):

På den annen side er det over tid gjort en betydelig forskningsinnsats innenfor flere fagfelt for å etablere sammenhenger og for å belyse årsaker til samt konsekvenser av ulikheter i samfunnet. Nøkkelord her er blant annet levekår, folkehelse, sosial mobilitet og inntektsmobilitet.¹⁷ Eksempelvis kan man i NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* lese at forskning viser at

*det å oppleve fattigdom under oppveksten bidrar til noe større risiko for levekårs mangler, og at dette på lang sikt kan bidra til dårligere utsikter som voksne. Det å vokse opp i en lavinntektsfamilie bidrar til økt sannsynlighet for selv å være i lavinntekt som voksen. Likeledes vil det å vokse opp i en familie som mottar sosialhjelp, øke sjansen for selv å motta sosialhjelp som voksen.*¹⁸

Og i Stortingsmelding 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* pekes det på at

*Lavinntekt og fattigdom kan påvirke helse, utdanningsmuligheter og sosialt liv, føre til utenforskap og svekke sosialt samhold og sosial bærekraft.*¹⁹

*[...] Noe forenklet viser OECDs undersøkelse at befolkningene opplever større livskvalitet når forskjellene mellom innbyggerne ikke er for store. [...] OECDs kartlegging viser at livskvalitet henger sammen med tilgangen til økonomiske ressurser, men også at det ikke er noen én-til-én sammenheng.*²⁰

*[...] OECD gjengir informasjon som viser at det er en tydelig samvariasjon mellom samleindikatoren for ulikhet i livskvalitet [...] og Gini-indeksen for ulikhet i fordelingen av netto inntekt.*²¹

Og etter hvert som andelen barn som vedvarende lever i lavinntektsfamilier har økt de siste tiårene, har også forskningsmiljøene i økende grad søkt å identifisere tiltak av mer lokal karakter som skal kunne bidra til å forebygge utenforskap på lengre sikt samt til å avhjelpe negative konsekvenser av barnefattigdom på kort sikt.

Oppsummert så konkluderer revisjonen innledningsvis med at mens den normative problematikken knyttet opp mot hva som er en rettferdig fordeling, hvilken ulikhet som er akseptabel samt vektingen av hensynene til fordeling / sjenerøsitet og arbeidsin-

¹⁷ I Meld. St. 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* kan man lese at «graden av mobilitet mellom generasjoner brukes som en indikator for graden av mulighetslikhet i et samfunn. Et mulig mål på generasjonsmobilitet er graden av samvariasjon mellom foreldres og barns yrkesvalg. [...] Et annet mål på mobilitet på tvers av generasjoner er samvariasjonen mellom barns og foreldres inntekt [...] det er en klar samvariasjon mellom lav ulikhet og høy mobilitet, det vil si lav samvariasjon mellom fedre og sønners inntekter» (s. 51-52).

¹⁸ Se NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, s. 127.

¹⁹ Se Meld. St. 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft*, s. 8.

²⁰ Se Meld. St. 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft*, s. 22. På s. 24 i Stortingsmeldingen pekes det igjen på at «høy gjennomsnittlig livskvalitet går sammen med lav ulikhet i livskvalitet».

²¹ Se Meld. St. 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft*, s. 24.

sentiver / strenghet²², er et politisk spørsmål, så vil det i arbeidet med å løse oppdraget som følger av Kontrollutvalgets vedtak, være aktuelt dra nytte av NOUer, forskning og Bufdirs arbeid knyttet opp blant annet mot årsaker til samt konsekvenser av ulikhet og vedvarende lavinntekt i barnefamilier, samt når det gjelder hvordan tiltak og ordninger bør innrettes.

1.3 Formål og problemstillinger

Det overordnede formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å gjennomgå Kristiansand kommunes arbeid knyttet opp vedvarende lavinntekt i barnefamilier. Dette formålet operasjonaliseres og belyses gjennom følgende problemstillinger knyttet opp mot vedvarende lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand kommune:

1. HVA ER STATUS NÅR DET GJELDER VEDVARENDE LAVINNTEKT I BARNEFAMILIER I KRISTIANSAND KOMMUNE?

Her har fokus vært både på status når det gjelder statistikk om lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand kommune, og på status når det gjelder kommunens arbeid med å redusere, forebygge og avhjelpe lavinntekt i barnefamilier.²³

2. I HVILKEN GRAD ER KRISTIANSAND KOMMUNES ARBEID MED VEDVARENDE LAVINNTEKT I BARNEFAMILIER INNRETTET PÅ EN HENSIKTMESSIG MÅTE?

I tråd med diskusjonen over i avsnitt 1.2.3, har det her blitt tatt utgangspunkt blant annet i NOUer, forskning og Bufdirs arbeid knyttet opp mot vedvarende lavinntekt i barnefamilier, jf. kapittel 2 om revisjonskriterier. Revisjonens analyser i denne rapporten er i så måte hypotetiske og har formen «*hvis man, i tråd med Kontrollutvalgets oppdrag, vektlegger å motvirke vedvarende lavinntekt i barnefamilier målt med et relativt fattigdomsbegrep, så....*».

På den annen side har revisjonen lagt vekt på å unngå gjøre vurderinger eller gi anbefalinger av politisk karakter som tar stilling til hva som er en rettferdig fordeling, hvilken ulikhet som er akseptabel samt vektingen av hensynene til fordeling / sjenerøsitet og

²² I NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting* («Sysselsettingsutvalget») kan man lese at «ytelsesnivået i inntektssikringsordningene har også betydning for sysselsettingen. Generelt vil et strengere og mindre sjenerøst trygdesystem gi sterkere insentiver til å jobbe. Det vil føre til at flere kommer i jobb, men samtidig blir det lavere ytelser for dem som forblir i ordningen. Valget mellom strenghet og sjenerøsitet gir vanskelige dilemmaer for politikere og andre beslutningstakere, der man må veie velferd og fordeling mot sysselsetting og budsjettkostnader» (s. 12). Sysselsettingsutvalget understreker at det søkte å peke på noen områder der sysselsettingsmulighetene «kan forbedres gjennom moderate innstramminger» (ibid.), og i et fattigdomsperspektiv er det verdt å merke seg at utvalget understreker at «etter vår mening er en generell økning i lønnsforskjellene ikke en hensiktsmessig vei å gå for å øke sysselsettingen» (s. 13).

²³ På møtet i nye Kristiansand Kontrollutvalg 12. desember 2019 vedtok Kontrollutvalget, i tråd med revisjonens syn, at problemstilling 2 i prosjektplanen, det vil si «*Hva er status når det gjelder mål og tiltak i Handlingsprogram for 2019-2022?*», skulle innarbeides i problemstilling 1. Bakgrunnen for dette var at både problemstilling 1 og 2 hadde en deskriptiv karakter og slik sett med fordel kunne slås sammen, samtidig som problemstilling 3 i prosjektplanen, knyttet opp mot vurderinger av kommunens arbeid, på denne måten ville få en mer fremtredende plass i forvaltningsrevisjonsrapporten.

arbeidsinsentiver / strenghet. Det er opp til bystyret i Kristiansand kommune å gjøre disse vurderingene.

1.4 Metode og gjennomføring

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet om barnefattigdom har blitt gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

For å få en oversikt over problematikk knyttet opp mot fattigdom / vedvarende lavinntekt generelt og for barnefamilier spesielt, har revisjonen tatt utgangspunkt i sentrale dokumenter som NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*, NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilie*, Stortingsmelding 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* og *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)*. I de nevnte dokumentene vises det hyppig til forskning, og revisjonen har også søkt å få oversikt over forskning på feltet.

Videre har Bufdirs *Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*²⁴ samt Bufdirs rapport *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* vært sentrale for å anlegge en praktisk tilnærming til arbeidet med fattigdom / vedvarende lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand kommune.

Aktuelle styringsdokumenter (Kommuneplan og Handlingsprogram / Økonomiplan) samt andre dokumenter i Kristiansand kommune som er knyttet opp mot vedvarende lavinntekt i barnefamilier (saksfremlegg, presentasjoner etc.), har også blitt gjennomgått. Datainnsamlingen har i tillegg inkludert intervjuer med nøkkelpersoner på områdene Oppvekst, Helse og mestring, Samfunn og innovasjon og Kultur og innbyggerdialog samt NAV i Kristiansand kommune. Noen av disse har også vært med i Oppgaveutvalget²⁵.

Oppgaveutvalget kom i april 2020 med forslag til hvordan Kristiansand kommune kan jobbe bedre og mer helhetlig med å hjelpe flere inn i arbeidslivet. Selv om barnefattigdom og lavinntekt i barnefamilier ikke var nevnt eksplisitt i det opprinnelige mandatet, så er Oppgaveutvalgets arbeid svært relevant for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet i og med at yrkesdeltakelse reduserer risikoen for lavinntekt. Revisjonen har følgelig gjennomgått tilgjengelige dokumenter knyttet opp mot Oppgaveutvalgets arbeid, og vi har i tillegg søkt å være i dialog med og å følge utvalgets arbeid parallelt med arbeidet med denne rapporten. Det må understrekes at dette har vært krevende, både på grunn av kompleksiteten i Oppgaveutvalgets arbeid og fordi Oppgaveutvalgets rapport ble tilgjengelig kun uker før ferdigstillingen av denne forvaltningsrevisjonsrapporten.

²⁴ Se <https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/>

²⁵ Se Kristiansand kommunes *Handlingsprogram for 2019-2022*, s. 115.

Revisjonen har også kontaktet og bedt om innspill fra flere frivillige / religiøse / ideelle organisasjoner i Kristiansand kommune som gjør et arbeid som kan bidra til å avhjelpet problematikken knyttet opp mot lavinntekt i barnefamilier²⁶.

Revisjonen har videre tatt utgangspunkt i materiale fra Bufdirs statistikkbank i arbeidet med å beskrive status i Kristiansand kommune²⁷. Også statistikk fra Kristiansand kommune har blitt hentet inn, og vi har i tillegg dratt nytte av Oppgaveutvalgets kunnskapsgrunnlag og Fædrelandsvennens artikkelserie «Byen vår», hvor levekårsutfordringer i Kristiansand kommune belyses.

Revisjonen bemerker avslutningsvis at vi i dette prosjektet har vurdert at det å innhente primærdata gjennom egne spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer om hvordan barn, ungdommer og voksne opplever det å leve i vedvarende lavinntekt i Kristiansand kommune, ville vært uforholdsmessig ressurskrevende. Imidlertid er det allerede gjort et betydelig arbeid på dette feltet²⁸, og revisjonen legger til grunn at funn i andre undersøkelser også har relevans for Kristiansand kommune. Det er også slik at både kommunen, eksempelvis gjennom prosjektet *Nye mønstre*, og frivillige organisasjoner, allerede har mye kunnskap og hvordan hverdagen er for dem som lever i lavinntekt i Kristiansand.

²⁶ Revisjonen har kontaktet Blå Kors, Røde Kors, Frelsesarmeen, Idrettsrådet i Kristiansand, Kirkens Bymisjon / Frivilligsentralen i Kristiansand, Filadelfia / ServiceKontakten, Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger, Redd Barna, Ressurssenteret Unik, Frivilligsentralen i Søgne, Frivilligsentralen i Songdalen, KIA Kompetanse, Oasen / Frimat Søgne og Hjelp oss å hjelpe Kristiansand, jf. avsnitt 3.4 i denne rapporten.

²⁷ Se https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/#/1001. Revisjonen ønsket opprinnelig å etablere et detaljert tallsett som inkluderte tall for perioden 2006-2018, hvor man blant annet også kunne følge utviklingen i levekårssonene samt si noe om innvandrerfamiliers bidrag i nye Kristiansand til veksten i antall barn som lever i lavinntektsfamilier. Statistisk Sentralbyrå (SSB) ba imidlertid om et vederlag på drøye 50.000 kr for å etablere det ønskede tallsettet, og revisjonen har følgelig i dette prosjektet måttet ta utgangspunkt i statistikken som er offentlig tilgjengelig i Bufdirs statistikkbank (tall for 2013-2017 fordelt på et begrenset antall indikatorer).

²⁸ Utdrag fra *Redd Barnas* undersøkelse om barns egne erfaringer og tanker om hvordan det er å vokse opp med lite penger i Norge, er eksempelvis lagt ved som et kapittel i dokumentet *Barn som lever i fattigdom – Regjeringens strategi (2015 - 2017)* (s. 83-89), hvor interessante poenger om barns opplevelse av fattigdom fremkommer.

2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. I *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* er det i punkt 24 presisert at kilder til revisjonskriterier kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak og mål og føringer, administrative retningslinjer og mål og føringer, statlige føringer og veiledere, andre myndigheters praksis, anerkjent teori og reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende).

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil referansen som kommunens praksis ses opp mot, først og fremst være statlige føringer (NOUer og Bufdirs veileder) samt forskning på barnefattigdomsfeltet. På den annen side foreligger det i liten grad detaljert lovverk som i et forvaltningsrevisjonsprosjekt er egnet til å vurdere Kristiansand kommunes arbeid med vedvarende lavinntekt i barnefamilier langs aksene «lovlig – ulovlig», jf. avsnitt 2.1 under.

2.1 Barns rettigheter og det offentliges plikter

På Bufdirs nettsider²⁹, under overskriften «Barns rettigheter og det offentliges plikter», presenteres en samlet oversikt over relevant lovverk som tar for seg barns rettigheter. Bufdir viser til at

Barns rettigheter fremkommer av Barnekonvensjonen, som også er en del av norsk lov. Barnekonvensjonen beskriver blant annet barns rett til god nok levestandard og til økonomisk hjelp hvis de trenger det. [...] Grunnlovens § 104 [...] påpeker barns rett til økonomisk, sosial og helsemessig trygghet.³⁰

Revisjonen bemerker at detaljert lovgiving omkring fattigdom og lavinntekt synes å forde et *absolutt* fattigdomsbegrep, det vil si et fattigdomsbegrep som gjør det mulig å avgjøre hvorvidt personer og familier faller utenfor en klart definert minstestandard knyttet opp mot forhold som er nødvendige for ikke å leve på et eksistensminimum. Formuleringer som «god nok levestandard» i Barnekonvensjonen og «økonomisk, sosial og helsemessig trygghet» i Grunnloven synes på den annen side å vise til et *relativt* fattigdomsbegrep, og det er uklart nøyaktig hvilke vilkår som må være oppfylt for at norske kommuners praksis vurderes å bryte med nevnte formuleringer. Revisjonen konkluderer således med at i et forvaltningsrevisjonsprosjekt som tar for seg vedvarende lavinntekt i barnefamilier på kommunenivå, er Barnekonvensjonen og Grunnlov-

²⁹ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Barns_rettigheter/. Det vises her også til at Artikkel 11 i *Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* omtaler retten til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold.

³⁰ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Barns_rettigheter/. Det vises til at artiklene 2, 3, 12, 24, 26, 27 og 31 i Barnekonvensjonen er særlig relevante med tanke på barnefattigdom.

en lite egnet som revisjonskriterier som kommunens faktiske praksis vurderes opp mot.³¹

Samtidig er det, som Bufdir understreker med henvisning både til Barnekonvensjonen og til annet lovverk om barns rettigheter, utvilsomt slik at

*Enkelte av lovparagrafene som trekkes fram, kan benyttes som begrunnelse for foran-
kring og utvikling av kommunens tiltak mot fattigdom i barnefamilier.*³²

2.2 Kommuneplan og Handlingsprogram

I gamle Kristiansand kommunes *Handlingsprogram 2019-2022*, som følger opp og konkretiserer satsingsområder i gamle Kristiansand kommunes *Kommuneplan*, samt i nye Kristiansand kommunes *Økonomiplan 2020-2023*, finner man et omfattende sett med mål og strategier som direkte og indirekte har innvirkning på problematikk knyttet opp mot barnefattigdom / lavinntekt i barnefamilier. Disse målene og strategiene kan i utgangspunktet fungere som revisjonskriterier som kommunens tjenesteproduksjon vurderes / evalueres opp mot.

Revisjon bemerker imidlertid at handlingsprogrammet og kommuneplanens vekt som revisjonskriterier i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ble redusert betraktelig i kjølvannet av Kontrollutvalgets vedtak om at problemstilling 2 i den opprinnelige prosjektplanen, det vil si «Hva er status når det gjelder mål og tiltak i Handlingsprogram for 2019-2022?», skulle innarbeides i problemstilling 1, jf. avsnitt 1.1 og 1.3. At Oppgaveutvalget ifølge mandatet skal «fremme forslag til forbedret modell og organisering» og «står fritt til å komme med forslag til prøveprosjekter eller annet som utfordrer dagens rammer», reduserer i tillegg verdien av en eventuell evaluering av måloppnåelsen innenfor det gamle regimet betraktelig.

Med dette utgangspunktet har revisjonen valgt å behandle overnevnte styringsdokumenter som en del av faktagrunnlaget snarere enn som sentrale revisjonskriterier, jf. avsnitt 3.3 under.

2.3 Forskning om lavinntekt i barnefamilier

Videre vil forskning være sentral en referanse i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Bufdir bemerker at arbeidet med barnefattigdom i kommunene etter hvert har blitt mer

³¹ Revisjonen bemerker at den norske regjeringen hvert femte år rapporterer til FNs barnekomité om sitt arbeid for at barn skal få oppfylt sine rettigheter i Norge. De forskjellige rapportene finnes på Barneombudets nettsider (<https://barneombudet.no/for-voksne/barnekonvensjonen/rapportering-til-fns-barnekomite-i-geneve/>), og i regjeringens siste rapport fra 2016 er arbeid mot barnefattigdom blant temaene som kommenteres. Det er verdt å merke seg at i sin supplerende rapport til FN fra 2017, så peker Barneombudet på at barnas situasjon ikke i tilstrekkelig grad har blitt kartlagt når NAV har vurdert søknader om økonomisk sosialhjelp til familier (s. 17).

³² Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Barns_rettigheter/. Bufdir skriver for øvrig i rapporten *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017* at «forholdet mellom rettigheter, hvilke plikter staten har og fattigdom blant barn er kompleks, og vi kan ikke gi svar på spørsmålet om hva en tilstrekkelig eller en tilfredsstillende levestandard og en nødvendig økonomisk trygghet betyr» (s. 147).

kunnskapsbasert, og i kunnskapsoppsummeringen i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)* kan man lese at

Gjennomgangen i dette notatet viser at det finnes en god del kunnskap om den norske barnefattigdommen. Det er kjent

- *hvordan fattigdommen utvikler seg i omfang, og*
- *hvilke grupper som er særlig utsatt.*

Videre vet man en del om

- *hvordan fattigdommen arter seg, og*
- *hva slags levekårsproblemer lavinntekt kan medføre for familiene og barna.*³³

Revisjonen vil i denne rapporten referere til forskning om lavinntekt i barnefamilier etter hvert som det blir aktuelt. Vi vurderer det samtidig som hensiktsmessig å gi en kort oversikt over hvilke ulemper som det synes å være forskningsmessig dekning for å hevde må ses i sammenheng³⁴ med barnefattigdom, samt hvilke grupper barn som er særlig utsatt for å bli rammet av fattigdom, da dette har konsekvenser for hvordan kommune-Norge retter inn arbeidet med å bekjempe både barnefattigdom og konsekvensene av barnefattigdom.

2.3.1 Kumulative og selvforsterkende levekårsulemper som må ses i sammenheng med barnefattigdom

Ifølge Bufdirs oppsummeringer av kunnskap³⁵ ser man systematiske forskjeller mellom barn fra familier med høy sosioøkonomisk status og lav sosioøkonomisk status på flere viktige områder i barns liv, blant annet når det gjelder:

- **HELSE:** Barn i fattige familier har større risiko for både fysiske og psykiske helseplager på kort og lang sikt. Undersøkelser viser ifølge Bufdir at forekomsten av kroniske barnesykdommer er hyppigere i lave sosioøkonomiske grupper. Barn i familier med lavt utdanningsnivå og lav inntekt er også overrepresentert når det gjelder forekomst av helseproblemer som astma, allergi, eksem, hodepine, magesmerter og ryggsmertor. Videre er det ifølge Bufdir en signifikant sammenheng mellom dårlig familieøkonomi og psykiske helseproblemer hos barn. Det å bekymre seg mye over familiens økonomi kan gå utover søvn, humør og konsentrasjon både for foreldre og for barn, og dette kan igjen øke kon-

³³ Se *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017) - Del II Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering*, s. 111. Se også https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Konsekvenser_av_fattigdom_pa_ulike_omrader/.

³⁴ Revisjonen bemerker at det ikke alltid fremstår som helt klart i hvilken grad nevnte sammenhenger skal forstås kun som korrelasjon / samvariasjon eller som kausalitet / årsak-virkning, det vil om det er fattigdommen i seg selv, eller om det er andre (ofte uobserverte) forhold, som er årsaken til at enkelte levekårsulemper opptrer oftere blant fattige. Det er også slik at årsaker til og konsekvenser av fattigdom kan noen ganger også overlappe, og i Oppgaveutvalgets kunnskapsgrunnlag pekes det på at «årsaker til og konsekvenser av utenforskap [hvor fattigdom nevnes som en av dimensjonene] i mange tilfeller er de samme».

³⁵ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/ og https://bufdir.no/globalassets/global/likestilling-og-ikke-diskriminering/veileder_tverrsektorielt_samarbeid_barnefattigdom/figur-1.jpg. Også i kunnskapsoppsummeringen i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)* oppsummeres «fattigdommens konsekvenser» (s. 100-105).

fliktnivået og påvirke foreldrene oppdragerpraksis i negativ retning (mer negativ forsterkning som kritikk, straff og irettesettelse etc.). Jo høyere inntekt og utdanning blant foreldrene, jo lavere er skåren på symptomer for psykiske plager. Kort sagt: inntektsnivået og relativ fattigdom påvirker helse, og helse påvirker posisjonen i inntektsfordelingen.³⁶

- **BOMILJØ:** Barn i familier med lav inntekt opplever oftere enn andre å måtte flytte vekk fra sitt nærmiljø, noe som ofte innebærer både skolebytte og utfordringer knyttet til å vedlikeholde sosiale nettverk. Ifølge Bufdir bor disse barna ofte dårligere og trangere enn andre, og de bor sjeldnere i en bolig som familien eier selv. Barnefamilier som bor i kommunale utleieboliger har ofte dårlig bostandard, og noen har bomiljøer som oppleves utrygge for barn. Trange og slitte boliger kan gjøre det vanskelig for barn å få gjort lekser, eller å invitere venner hjem.³⁷ Bufdir peker også på at svake levekår ofte konsentreres geografisk.
- **ORGANISERTE AKTIVITETER:** Barn i familier med lav inntekt deltar ifølge Bufdir i mindre grad i organiserte aktiviteter enn andre barn. Barn i familier med lav inntekt går dermed oftere glipp av en viktig sosial arena for barn og unge hvor de kan treffe andre og gjennom lærings- og samværsaktiviteter få mulighet til å utvikle ferdigheter og oppleve mestring. Gjennom å delta i sosiale aktiviteter får barn og unge ifølge Bufdir andre erfaringer og læringsbetingelser enn det som skjer på skolen eller i mer uformelle situasjoner. Fritidsarenaene er sentrale for barns utvikling av sosiale ferdigheter, og bidrar til varig tilhørighet og felleskap. Deltakelse i fritidsaktiviteter kan også være med å forberede barn og unge for samfunnsdeltakelse på formelle arenaer senere i livet.³⁸

³⁶ Helsedirektoratet peker i *Lokale folkehelseiltak – veiviser for kommunen* på at «det finnes en sosial helsegradient for de fleste helse mål, hvilket tyder på at det finnes noen felles, bakenforliggende og strukturelle årsaker til de sosiale ulikhetene i helse» (se <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelseiltak-veiviser-for-kommunen/prinsipper-for-tiltaksutforming>).

³⁷ I kunnskapsoppsummeringen i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)* vises det til at

- «NOVA undersøkte forekomsten av fukt / trekk / kulde, dårlig materiell standard, trafikkstøy og nabostøy. Alle disse indikatorene, unntatt trafikkstøy, forekom oftere i fattige barnefamilier. NOVA konkluderer med at det særlig er kvalitetsproblemer i den kommunale boligmassen, og dermed at tildeling av kommunal bolig ikke kan sies å "være en vei ut av vanskelige boforhold"» (s. 104), samt til at
- «Over så vi at barn i fattige hushold oftere bor i leid bolig. Det å bo i leid bolig samvarierer med egen fattigdom og helse som voksen. Personer som har bodd i leiebolig i oppveksten har større sannsynlighet for å bli sosialhjelpsmottakere og ende opp som ufør sammenlignet med personer som vokste opp i eid bolig. I tillegg har barn i leiebolig større sannsynlighet for selv å bo i leid bolig når de blir voksne. Det er dermed grunnlag for å hevde at oppvekst i en fattig familie ikke bare er et problem der og da, men at barn i lavinntektsfamilier også er mer utsatt for levekårsulempere senere i livet» (s. 105).

³⁸ Bufdir peker på at barrierer for deltakelse kan være i) familiens økonomi, ii) svake sosiale nettverk, iii) liten kjennskap til tilbudene, iv) lite oppfølging fra foreldre, v) transport til og fra aktiviteter, og iv) lav tillit til tilbudene, jf. https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Samarbeid_med_frivillig_sektor1/Hvorfor_samarbeide_med_frivillig_sektor/. Revisjonen bemerker at også svake norskkunnskaper kan være en barriere for deltakelse. I kapittel 8 i *Oppvekstrapporten 2017. Økte forskjeller – gjør det noe?* pekes det på at «det er langt flere som deltar i ungdomsidretten blant de som opplever familieøkonomien som god sammenliknet med de som opplever at familien har dårlig råd. Samtidig finner vi også en mer finmasket og tydelig sosioøkonomisk gradient, uavhengig av om familien har god råd eller ikke. Dette viser at sammenhengen mellom sosial bakgrunn og idrettsdeltakelse er mer kompleks enn at den lar seg redusere til et skille mellom de som har og de som ikke har» (s. 164).

- UTENFORSKAP: Videre føler stadig flere barn og unge seg utenfor som følge av dårlig økonomi, og ifølge Bufdir kan ensomhet og opplevelsen av utenforskap være en konsekvens fattigdom. Bursdagsselskaper og andre sosiale aktiviteter kan være vanskelig å være med på når pengene ikke strekker til, og noen barn dekker over situasjonen ved å si til foreldrene at de ikke har lyst til å delta. Bufdir viser til at ungdom fra lavere sosiale lag i større grad mangler fortrolige venner enn andre, og de er også mer utsatt for mobbing.
- SKOLE: Blant elever som oppgir at de ikke har det så godt på skolen (både som læringsarena og som sosial arena), er andelen barn og unge med lav sosioøkonomisk status ifølge Bufdir dobbelt så stor sammenlignet med de med høy sosioøkonomisk status. Det vises også til at på tross av gratisprinsippet i norsk skole, så kan begrensede økonomiske ressurser medføre at barn ikke deltar i aktiviteter i skolens regi, både i og utenfor skoletid. Bufdir viser også til at jo lavere utdanningsnivå foreldrene har, jo færre grunnskolepoeng oppnår barnet³⁹, og barn fra familier med lavinntekt har også høyere fravær.
- FREMTIDEN: Det å leve i fattigdom som barn kan ha konsekvenser for situasjonen her og nå, men også for fremtidige muligheter. Bufdir viser til at barn som vokser opp i husholdninger med lave inntekter, har økt sannsynlighet for selv å få lav inntekt når de blir voksne.

Kort sagt handler lavinntekt ifølge Bufdir om å ha sosiale og materielle levekår som gir lavere levestandard enn andre og reduserte muligheter til å benytte de tilbudene som finnes innenfor utdanning, fritid og arbeid («kumulative og selvforsterkende levekårsulemper», jf. vedlegg 1).⁴⁰ Bufdir legger til at konsekvensene av å vokse opp i en familie med lav inntekt kan bli tyngre å bære for barn i familier som har hatt lav inntekt i en årrekke, sammenlignet med barn i familier som har lav inntekt kun i en kort og avgrenset periode.⁴¹

2.3.2 Grupper som er særlig utsatt

Videre peker Bufdir på at barnefattigdom rammer noen grupper mer enn andre. Husholdninger med barn i risiko for fattigdom faller ifølge Bufdir ofte inn under av minst én av følgende grupper⁴² (merk at det kan være overlapp mellom gruppene):

³⁹ Tall for Vest-Agder i 2019 viser følgende forskjeller mellom foreldres utdanning og barnas gjennomsnittlige grunnskolepoeng i 10. klasse: Lang høyere utdanning – 46,8; Kort høyere utdanning – 43,5; Videregående – 39,5; Grunnskole – 35.

⁴⁰ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/. Se også vedlegg 2 i denne rapporten for Bufdirs skjematisk fremstilling av hvordan kumulative levekårsulemper påvirker barnets oppvekst, utvikling, skoleprestasjoner og helse gjennom resten av livet.

⁴¹ Se

https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Konsekvenser_av_fattigdom_pa_ulike_omrader/.

⁴² Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/

- BARN I HUSHOLD UTEN YRKESTILKNYTNING: 6 av 10 barn i familier med lavinntekt bor i en husholdning som mangler yrkestilknytning. Bufdir legger i rapporten *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015-2017* til at offentlige overføringer ikke har økt i takt med lønnsveksten, og en årsak til at flere barn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, er ifølge Bufdir at inntekter fra lønnet arbeid har blitt enda viktigere for familieøkonomien enn tidligere⁴³.
- BARN I HUSHOLD HVOR HOVEDINNTAKTSTAKER HAR LAV UTDANNING: 6 av 10 barn hvor hovedinntektstaker har lav utdanning (her forstått som at de ikke har gjennomført videregående skole), opplever lavinntekt. Bufdir viser til at personer med lav utdanning har opplevd økende sosiale forskjeller siden 2000-tallet idet de ikke har hatt den samme forbedringen av levekår som personer med utdanning fra videregående skole eller høyere utdanning har hatt. Det er ifølge Bufdir også slik at personer som at de ikke har gjennomført videregående skole, har over 20 pst. lavere yrkesdeltakelse enn de med høyere utdanning og klart større sannsynlighet for uføretrygd og for å være sosialhjelpsmottaker.⁴⁴
- BARN MED ENSLIGE FORSØRGERE: Barn i familier med enslig forsørger, særlig kvinner, har ifølge Bufdir større risiko for å vokse opp med lav inntekt. Barn som har opplevd et samlivsbrudd mellom foreldrene, har ifølge Bufdir fire ganger så stor sannsynlighet for å havne i lavinntektsgruppen sammenlignet med barn som ikke har det. Ulikhetene i inntekt mellom enslige forsørgere og andre barnefamilier har ifølge Bufdir vokst siden 2000-tallet.⁴⁵ Ulikheten er størst blant familiene med de yngste barna. I tillegg har en betydelig andel enslige forsørgere lav yrkestilknytning.
- BARN MED INNVANDRERBAGGRUNN: Bufdir peker på at barnefattigdom rammer barn med innvandrerbakgrunn i særlig grad. Å vokse opp med lav inntekt kan gjøre det vanskeligere for barn med innvandrerbakgrunn å bli integrert i Norge. Utfordringer knyttet til språk og kjennskap til formelle og uformelle systemer i det norske samfunnet kan øke når man ikke har tilgang til viktige sosiale arenaer. Kombinasjonen av blant annet lav utdanning, svak yrkestilknytning hos foreldrene og familier med mange barn, har ifølge Bufdir ført til at mange innvandrerfamilier har hatt en dårligere inntektsutvikling enn befolkningen generelt.⁴⁶

⁴³ Se *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017*, s. 28. I samme avsnitt peker Bufdir i tillegg på at andre «årsaker» til økningen i andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt er i) «at gruppen barn med innvandrerbakgrunn som har foreldre med lav utdanning og svak yrkestilknytning har økt», og ii) «at barnefamilier i senere år har hatt en svakere inntektsutvikling sammenlignet med husholdninger uten barn. Det er spesielt barnefamilier med småbarn som har opplevd dette, og særlig enslige forsørgere med småbarn».

⁴⁴ I Meld. St. 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* vises det til forskning som indikerer at «stadig høyere utdanningskrav i arbeidsmarkedet kan ha ført til at ulempen ved å være født inn i en familie med lite ressurser, er større nå enn før» (s. 76).

⁴⁵ I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilie* understrekes det at «spesielt inntektsveksten til enslige forsørgere som gruppe sakkert akterut fra rundt 2003» (s. 129).

⁴⁶ I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilie* vises det til at «med økende botid i Norge øker arbeidsdeltakelsen og andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt faller»; det pekes imidlertid samtidig på at barn med

Innvandrere har også større risiko for å havne i dårlig betalte jobber selv om de kommer i arbeid.⁴⁷

Revisjonen bemerker at det i kunnskapsoppsummeringen i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)* i tillegg pekes på ytterligere to grupper som har økt risiko for fattigdom (igjen kan det være overlapp med andre grupper)⁴⁸:

- BARN MED FORELDRE I LAVINNTEKTSYRKER: med større sosiale forskjeller vil barnefamilier hvor forsørger(e) har jobber som havner nederst i lønnsfordelingen, i økende grad kunne oppleve å komme i kategorien «vedvarende lavinntekt», selv om de har yrkestilknytning.⁴⁹
- BARN MED FORELDRE MED DÅRLIG HELSE: Dårlig fysisk og / eller psykisk helse kan være en årsak til manglende yrkestilknytning. Helse påvirker i så måte posisjon i inntektsfordelingen. Revisjonen bemerker samtidig at bildet kompliseres av at fattigdom og utenforskap som vi har sett også påvirker helsen negativt. Svekket helse kan således både være en årsak til og en konsekvens av fattigdom.

2.3.3 Kunnskapshull

I samme dokument pekes på det også på at når det gjelder lavinntekt i barnefamilier, er det fortsatt noen kunnskapshull som med fordel kan tettes⁵⁰:

- i. MEKANISMENE SOM LEDER INN I OG UT AV FATTIGDOM: For det første pekes det på at det er behov for bedre forståelse av mekanismene som leder inn i og ut av fattigdom. Ved hjelp av data fra administrative registre vet man mye om fattigdommens varighet og hvilke grupper som blir lenge i fattigdom, men lite om hva som gjør at noen familier i en bestemt befolkningsgruppe ikke blir fattige, mens andre blir det. Det pekes i kunnskapsgrunnlaget på at å identifisere hvilke andre kjennetegn som særpreger familiene som har vedvarende lavinntekt,

innvandrerbakgrunn fra bestemte land [Somalia, Irak og Afghanistan, det vil si land preget av konflikt] skiller seg ut ved å være sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen, selv etter lang botid (s. 129).

⁴⁷ Se kunnskapsoppsummeringen i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)*, s. 99.

⁴⁸ Se *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017) - Del II Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering*, s. 100.

⁴⁹ Økt polarisering i arbeidslivet sammen med økende forskjeller i den primære lønnsfordelingen, jf. fotnote 2, er problematisk også fordi det er det er lagt inn en føring om at stønadsbeløpet for økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, som er en skjønsmessig ytelse, ikke skal være høyere enn hva mottakeren kan forventes å få gjennom ordinært arbeid, jf. rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Hovednummer 35 – 2012, punkt 4.18. Bufdir viser i rapporten *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017* til forskning som finner at «de statlige anbefalte normene for økonomisk sosialhjelp er lavere enn minimumsberegningene. Dette antyder at disse normene er for lave til å kunne ha et forsvarlig livsopphold» (s. 146).

⁵⁰ Se *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017) - Del II Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering*, s. 111.

vil gjøre det lettere å vurdere hva slags tiltak som kan utvikles for å forebygge at barnefamilier blir låst fast i fattigdom.

- ii. KUNNSKAP OM TILTAK SOM FAKTISK LINDRER FATTIGDOMMENS KONSEKVENSER: For det andre vises det til at det er lite kunnskap om hva slags tiltak som faktisk lindrer fattigdommens konsekvenser. En rekke tiltak blir iverksatt i norske kommuner, men det foreligger ifølge kunnskapsgrunnlaget (som ble publisert i 2015), få eller ingen evalueringer av disse tiltakenes effekt. Mye kan tale for at det er hensiktsmessig med store variasjoner i tiltakene avhengig av de lokale fattigdomsutfordringene, men det pekes i kunnskapsgrunnlaget på at det er verdt å undersøke nærmere om det er noen elementer ved tiltakene som er særlig virkningsfulle.
- iii. OFFENTLIGE OVERFØRINGER: For det tredje pekes det i kunnskapsgrunnlaget på at det kan være grunn til å gå igjennom det offentlige overføringssystemet for å se hvordan dagens ytelser bidrar til å holde barnefamilier ute av fattigdom, og for å vurdere om det er noe som kan endres for å redusere barnefattigdommen ytterligere, uten at det får for store negative insentiveffekter. Noen barnefamilier står langt fra arbeidsmarkedet, og det å redusere fattigdommen ved hjelp av arbeidslinja kan ifølge kunnskapsgrunnlaget være urealistisk. Det spørres i så måte i kunnskapsgrunnlaget hva slags tilbud disse familiene kan få slik at inntekten bedres og de kommer ut av lavinntekt.

2.4 Bufdirs veileder: Hvordan bekjempe barnefattigdom i kommunene?

Når det gjelder statlige føringer for en mer praktisk tilnærming til arbeidet med vedvarende lavinntekt i barnefamilier i kommunene, så finner man på Bufdirs nettsider portalen *Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*⁵¹. Her vises det til forskjellige dimensjoner ved dette arbeidet, og Bufdir har samlet et omfattende sett med råd, ideer og praktiske forslag til hvordan kommunene kan gripe dette arbeidet an. Revisjonen viser her kun til de mest sentrale innspillene på overordnet nivå⁵²: Bufdir peker på at tjenestestedene i kommunene må jobbe sammen for å tilrettelegge for en *helhetlig innsats* med utgangspunkt i personens / familiens behov, samt at fattigdomsbekjempelse skjer langs flere spor, blant annet ved å:

- å bidra til å styrke og sikre familiens inntektsgrunnlag.
- å dempe negative konsekvenser av fattigdom for barna her og nå.
- langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke at fattigdom videreføres når barna blir voksne.⁵³

⁵¹ Se <https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/>. Veilederen omtales under Tiltak 52 – mer kunnskap om barnefattigdom i kommunene i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)*, s. 67.

⁵² Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hvordan_bekjempe_fattigdom/.

⁵³ Se https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Planarbeid_i_kommunen/Helhetlig_kommunal_planlegging_for_innsats_mot_fattigdom_i_barnefamilier/

Tiltakene kan ifølge Bufdir også systematiseres ut fra:

- *Voksenfokus*
- *Barnefokus*
- *Familiefokus*
- *Tjenestefokus (eksempelvis [...] styrking av samarbeid på tvers av fag og sektorer)*

Tilbakemeldingen fra norske kommuner når det gjelder hva kommunene mener er viktig for å lykkes i arbeidet mot fattigdom / lavinntekt i barnefamilier, kan ifølge Bufdir oppsummeres i følgende punkter⁵⁴:

- *Kartlegging*
- *Politisk oppmerksomhet*
- *Godt planverk*
- *Tidlig innsats*
- *Generelle, ikke-stigmatiserende tiltak*
- *Tiltak som oppleves som attraktive i målgruppen*
- *Brukeres innflytelse på tiltaksutvikling*

Bufdir peker i tillegg på at for å lykkes med tiltak rettet mot barn i økonomisk utsatte familier, bør de kommunale tiltakene omfatte følgende punkter⁵⁵:

- *Utgangspunkt i arenaer og etablerte relasjoner til barn og unge.*
- *Tiltaket er åpent for alle, bredt innrettet og ikke stigmatiserende.*
- *Det er god kvalitet på tiltaket og at tilbudet er attraktivt.*
- *Det er etablert systemer for tilgang til utstyr for deltakelse.*
- *Informasjon, inkludering og samarbeid med foresatte.*
- *Etablert samarbeid mellom frivillig sektor og forebyggende tjenester.*
- *Gratis eller lave kostnader forbundet med deltakelse.*
- *Terskelen for deltakelse er lav.*

Revisjonen viser her samtidig til en figur i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017) - Del II Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering (s. 106)* med tittelen *Skjematisk oversikt over tiltak mot fattigdom og fattigdommens konsekvenser*. Figuren viser til de samme hovedpunktene / sporene som Bufdir, men har i tillegg en skjematisk oversikt over aktuelle tiltak:

- i. *Redusere / fjerne fattigdom (Arbeidslinjetiltak og overføringer);*
- ii. *Bedre barn og unges levekår på kort sikt (Avhjelpende tiltak og forebyggende tiltak);*
- iii. *Bedre barn og unges levekår på lang sikt (Styrke familienes ressurser og arbeidsrettede tiltak).*

Bufdir viser i tillegg til følgende kategorisering av tiltak:

- a) *Bekjempende tiltak (tiltak som bidrar til en varig reduksjon av fattigdommen);*
- b) *Lindrende tiltak (tiltak som demper konsekvensene av fattigdom for barn og unge her og nå) og*
- c) *Forebyggende tiltak, jf. https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Planarbeid_i_kommunen/hvordan_lage_en_lokal_handlingsplan/Fase_3_Utarbeide_strategier_tiltak_og_mal/.*

Folkehelselovens § 4 sier for øvrig at kommunen skal «bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller».

⁵⁴ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hvordan_bekjempe_fattigdom/.

⁵⁵ Se https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Praktisk_arbeid_eksempelsamling/Eksempelsamling1/. Her finnes også tips for innretning av ferietilbud for barn og ungdom, ferietiltak for familier, fritid og kultur, jobbtillbud, aktivitetkort, utlånssentral, og hjelp til deltakelse og dekning av utgifter.

Bufdir peker videre på at forankring av fattigdomstematikk i kommunalt planarbeid er sentralt⁵⁶. Bufdir vektlegger at kommunenes planstrategi bør beskrive status og utfordringer knyttet til for eksempel levekår, folkehelse, barn og unges oppvekstforhold og boligsosiale hensyn. Med utgangspunkt i identifiserte utfordringer i planstrategien bør kommuneplanens samfunnsdel ifølge Bufdir synliggjøre kommunens strategiske valg knyttet til for eksempel barn og unge, integrering, folkehelse, utbyggingsmønster og sysselsetting.

Når det gjelder kommuneplanens arealdel, så skriver Bufdir at

Boligpolitikk er en del av den generelle velferdspolitikken, og er et virkemiddel som kan ha stor betydning for arbeid mot fattigdom.

Strategier, retningslinjer og mål i kommuneplanens samfunnsdel legger føringer for arealdelen.

For eksempel kan kommunen bruke kommuneplanens arealdel til å sørge for nok boliger for vanskeligstilte i boligmarkedet, og bidra til en blandet befolkningssammensetning og unngå segregering av vanskeligstilte.⁵⁷

Oppsummert så er materialet på Bufdirs nettside *Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom* som nevnt omfattende, og revisjonen vil i denne rapporten referere til Bufdirs nettsider etter hvert som det blir aktuelt.

Avslutningsvis i dette kapittelet bemerker revisjonen at følgende figur i Bufdirs rapport *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* (s. 158) fra 2018 synes å oppsummere sentrale dimensjoner ved arbeidet med å bekjempe lavinntekt i barnefamilier:

Figur 1 Dimensjoner ved arbeidet med å motvirke lavinntekt i barnefamilier



Kilde: Bufdir

⁵⁶ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Planarbeid_i_kommunen/Helhetlig_kommunal_-_planlegging_for_innsats_mot_fattigdom_i_barnefamilier/.

⁵⁷ Ibid.

2.5 Om universelle og målrettede / selektive tiltak og ordninger

Som vi ser i første kolonne i figur 1 over, er forskjellen på universelle og målrettede tiltak ifølge Bufdir en interessant distinksjon i arbeidet med lavinntekt i barnefamilier. Det kan i så måte i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet være interessant å belyse Kristiansand kommunes tilnærming til lavinntekt i barnefamilier med utgangspunkt i denne distinksjonen, som sier noe om *hvordan* tiltak bør innrettes. Dette fordrer imidlertid at vi har en forståelse av hva disse begrepene innebærer.

2.5.1 Bufdir om universelle ordninger og målrettede / selektive tiltak

Hva sier Bufdir om universelle ordninger og målrettede tiltak? I rapporten *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, pekes det på at universelle tiltak, både når det gjelder overføringer / kontantytelser og offentlige tjenester, i utgangspunktet retter seg mot alle, uten å skille mellom grupper eller individer. Som supplement til, eller i motsetning til, universelle velferdsordninger, har man selektive eller målrettede ordninger. Dette er ifølge Bufdir ordninger eller modeller som iverksettes når politikken rettes mot bestemte grupper eller når de universelle ordningene ikke strekker til.⁵⁸ Bufdir skriver videre at når man vet at det lønner seg med forebygging og tidlig innsats, så er det rimelig å stille spørsmål om hvilke tiltak som best motvirker marginalisering og utenforskap blant barn, unge og deres familier. Bufdir konkluderer med at

På grunnlag av erfaringene fra strategiarbeidet, kunnskapsgrunnlaget og samarbeidet med ulike parter og organisasjoner, mener vi at universelle ordninger er viktige for å få med alle, for å skape legitimitet og tillit til ordningene og for å unngå stigmatisering av grupper. Universelle ordninger har også større sannsynlighet for å vare over tid. Dette skaper forutsigbarhet både for målgruppe og tjenesteapparat.

Som tillegg til de universelle ordningene ser vi likevel behov for målrettede / selektive tiltak rettet mot ulike grupper med særlige behov. Dette gjelder innenfor flere sektorer. Målrettede / selektive tiltak bør støtte opp om universelle ordninger / målsettinger.⁵⁹

Når det gjelder oppslutning om, tilliten til og legitimiteten til velferdsordninger, så viser Bufdir til NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, hvor det refereres til forskning som knytter universelle velferdsordninger til samfunn med høy grad av *tillit*⁶⁰:

Universelle ordninger sender signaler til borgerne som underbygger den sosiale tilliten gjennom å gi borgerne rettigheter, mens selektive velferdsordninger ofte skaper legitimitetsspørsmål knyttet til skillet mellom verdige og ikke-verdige mottakere.⁶¹

⁵⁸ Se Bufdir, *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, 2018, s. 149.

⁵⁹ Se Bufdir, *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, 2018, s. 159. Et eksempel kan her ifølge Bufdir være å gjøre en ekstra innsats for å rekruttere en bestemt målgruppe til universelle tiltak. Helsedirektoratet har tilsvarende tilnærming til folkehelsearbeidet i kommunene, jf. kapittel 2 *Prinsipper for tiltaksutforming i Lokale folkehelse tiltak – veiviser for kommunen*. Her er den sentrale distinksjonen er mellom *befolkningsstrategier og høyrisikostrategier* (<https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelse-tiltak-veiviser-for-kommunen/prinsipper-for-tiltaksutforming>).

⁶⁰ Se Bufdir, *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, 2018, s. 149-150.

Buudir viser videre til at internasjonale studier trekker fram Norden, og i særlig grad Norge, som et samfunn med et høyt nivå av sosial tillit, samt at ambisjoner om å skape like muligheter på felt som arbeid og utdanning i de nordiske landene har bidratt til å skape universelle ordninger. Når det gjelder den norske befolkningens holdninger til ulike velferdsordninger, så viser Buudir til forskning som finner at ytelser som går til grupper med svak posisjon på arbeidsmarkedet har svakere oppslutning enn ytelser som kommer alle til gode. Videre vises det til at støtten til de ulike ordningene varierer med den økonomiske statusen til de som blir spurt, og at støtten til ordninger rettet mot de svakeste er lavest blant de som har høyest utdanning og inntekt. Buudir peker på at overnevnte forskning indikerer at ved å gi inntektsgraderte trygder og subsidierte universelle tjenester også til middelklassen, sikrer man både oppslutning om velferdsstaten og en betalingsvilje til ordninger som bidrar til omfordeling til de svake.⁶² Det vises i Buudirs rapport igjen til NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, hvor man kan lese at

*Universelle ordninger antas i seg selv å ha positive egenskaper, blant annet for oppslutningen om velferdsstaten og dens legitimitet.*⁶³

Nøyaktig hva universelle tiltak mer konkret innebærer, viser seg imidlertid å være relativt komplisert å bestemme nærmere, og vi tar derfor for oss den mest utfyllende definisjonen av universalisme som så langt er gitt i et autoritativt politisk dokument, det vil si definisjonen i NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*.

2.5.2 NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*: Universelle versus selektive velferdsordninger⁶⁴

Som tidligere nevnt omtales NOU-er som «lovforarbeider» av jurister, og i *Veileder for forvaltningsrevisjon* (s. 51) understrekes det at NOU-er er en av flere typer statlige føringer som ofte er verdifulle bidrag i utledningen av revisjonskriterier. I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* (avsnitt 3.3.2, s. 38-40) fremkommer det at begrepet universalisme⁶⁵ først og fremst brukes om velferdsytelser. Begrepet ble opprinnelig utviklet med henblikk på sosiale overføringer, det vil si kontantytelser, men det brukes etter hvert også om tjenester, og i realiteten er det ifølge NOUen langt flere tjenester enn kontantoverføringer som kan betegnes som universelle.

Det synes ifølge NOUen å være enighet om at for at en ytelse skal være universell, må den *gis til alle*. Dette krever i utgangspunktet at ytelsen administreres av staten, og er lovfestet. Prinsippene for universalisme utdypes i NOUen gjennom fire kriterier,

⁶¹ Se NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, s. 50.

⁶² Se Buudir, *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, 2018, s. 150.

⁶³ Se NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, s. 50.

⁶⁴ Dette avsnittet baserer seg på NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, avsnitt 3.3.2, s. 38-40.

⁶⁵ I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* kan man lese at «historisk sett kan universalisme i velferdspolitikken beskrives som bevegelsen mot en velferdsstat som innlemmer hele befolkningen, til forskjell fra selektive ordninger for de "lavere" klassene i den tidlige fasen av velferdsstatsutviklingen» (s. 38).

men det pekes også på at faktiske ordninger i større eller mindre grad vil avvike fra disse kriteriene:

1. ALLE ER OMFATTET AV DE SAMME REGLENE, MED KLART DEFINERTE RETTIGHETER. Felles for de fleste definisjonene av universelle ordninger er at det dreier seg om *rettigheter* som er fastsatt i lovgivningen. Det bemerkes samtidig i NOUen at når det gjelder tildelings- og utmålingskriterier, er det eksempelvis i Norge kun veiledende sats-er for sosialhjelp, og når det gjelder tjenester, kommer det kommunale selvstyret inn og gjør rettighetene mer uklare og skaper variasjon i servicenivået mellom kommunene.
2. ALLE ER BERETTIGET TIL Å MOTTA DEN AKTUELLE YTELSEN. Dette dreier seg om innholdet i *tildelingskriteriene*. At alle er dekket, betyr imidlertid ikke at alle får tildelt ytelsen. Tildeling er etter behov: Foreldre får barnetrygd for sine barn, og man får behandling på sykehus dersom man er syk. Tildeling ut fra behov, basert på *ikke-økonomiske og faglige kriterier*, strider ifølge NOUen ikke mot universalismeprinsippet. Det gjør derimot ytelse som tildeles etter *behovsprøving basert på økonomiske kriterier*. Fravær av behovsprøving basert på økonomiske kriterier er ifølge NOUen en viktig avgrensning av universelle ytelse fra målrettede eller økonomiske behovsprøvde ytelse rettet mot de fattigste. Sosialhjelp er et eksempel på det siste.
3. ALLE MOTTAR DEN SAMME YTELSEN. Dette dreier seg om innholdet i *utmålingskriteriene*. Universalisme betyr ifølge NOUen at alle får samme beløp eller samme tjeneste, gitt at de tilhører den relevante målgruppen ut fra objektive kriterier. Barnetrygd er et typisk eksempel på en universell ytelse. Ytelse som sikter mot å gi prosentvis kompensasjon for tidligere inntekt defineres ifølge NOUen som et grensetilfelle. Tjenester er vanskeligere å standardisere enn kontantytelse, og det vil være variasjon mellom kommuner som følge av det kommunale selvstyret. Likheter i ytelse kan ifølge NOUen også reduseres ved at ressurssterke borgere i praksis oppnår bedre service enn andre, mens borgere med mindre ressurser ikke får gjort krav på de ytelsene de har rett til.
4. YTELSEN ER TILSTREKKELIG. Det er ikke alltid klart hva som menes med dette, men når det gjelder kontantytelse, er det ifølge NOUen vanlig å vise til Marshalls medborgerskapskriterium, som baseres på at *ytelsen gjør det mulig å ta del i det vanlige samfunnslivet*, slik det leves av brede grupper i samfunnet. Når det gjelder tjenester, er standardformuleringen «best mulig standard», en standard som brede grupper i samfunnet kan leve med. En annen måte å operasjonalisere kriteriet på er ifølge NOUen at samfunnets brede grupper – herunder «middelklassen» – ikke finner det nødvendig å kjøpe bedre / supplerende ytelse. Utsetting av tjenester, som for eksempel barnehager, til private oppfattes ifølge NOUen ikke som brudd på universalismen, så lenge finansieringen er offentlig og alle har rett til den samme ytelsen uavhengig av økonomi. Når det gjelder kontantytelse, kan man ikke bruke best mulig standard, men fraværet av behovet for private forsikringer kan ifølge NOUen være et kriterium. Pensjon er et eksempel som oppfyller de tre første kriteriene: Ytelsen dekker hele befolkningen, og minsteytelsen er relativt høy.

Men de fleste oppfatter ikke grunnpensjonen som tilstrekkelig, og tilleggspensjon basert på inntekt er en del av det norske pensjonssystemet.

Universelle velferdsmodeller kontrasteres ifølge NOUen mot selektive modeller, det vil si modeller der politikken først trer inn når de normale institusjonene (marked, familie) svikter, eller der politikken rettes mot bestemte grupper:

- i. Den klassiske formen for selektive ordninger handler ifølge NOUen om å reservere ytelser til de svakeste gruppene.
- ii. Men en annen form handler om å holde bedrestilte grupper utenfor ordninger. Dette er ifølge NOUen et brudd på universalismen, men oppfattes vanligvis ikke å være sosialpolitisk problematisk fordi en slik ordning ifølge NOUen i liten grad innebærer stigmatisering.
- iii. Et tredje avvik fra universalisme er ifølge NOUen å gi tilleggsytelser til svakt stilte: Alle er omfattet av ytelsen, noe som i utgangspunktet utelukker stigmatisering, samtidig med at svakt stilte grupper tilgodeses, for eksempel med hel eller delvis friplass i barnehage.

Neste setning i NOUen er:

Mens det er enighet om at tilleggsytelser til svakt stilte ikke er et brudd med universalismen, er det mer delte meninger om ytelser som avhenger av tidligere inntekt⁶⁶.

Revisjonen har bemerket overfor Barne- og likestillingsdepartementet at teksten her ikke synes å henge helt sammen: i en setning er tilleggsytelser til svakt stilte et «avvik fra universalisme», i den neste setningen er de samme tilleggsytelsene «ikke et brudd med universalismen». Departementet har henvist til lederen for utvalget som utarbeidet NOUen, og utvalgslederen har i dialog med revisjonen kommet med følgende presisjon:

- Tilleggsytelser til svakt stilte må på den ene siden forstås som et avvik fra universalisme som *idealtypisk begrep*, jf. de fire ovennevnte dimensjonene.
- Samtidig er det ifølge utvalgslederen enighet i litteraturen om at denne typen tilleggsytelser *ikke bryter med en praksis som tar utgangspunkt i en universalistisk tilnærming*, men at det må snakkes om «grader av universalisme» og at en god betegnelse på nevnte tilleggsytelser er «målretting innenfor universalisme», det vil si en *kombinasjon* av universalisme og målretting / selektive tiltak.

⁶⁶ Når det gjelder ytelser som avhenger av tidligere inntekt, så stilles det følgende spørsmål i NOUen: «Hva er mest universelt: At alle får samme beløp, eller at alle får samme kompensasjonsgrad? Man kan argumentere for at ytelsen kan bli mer lik, men at den også blir mer utilstrekkelig, og dermed mindre universell fordi den skaper grunnlag for private tilleggsforsikringer. Det er ganske vanlig i litteraturen å betrakte elementer av inntektserstatning som forenlig med universalisme» (s. 39).

3 Data

3.1 Relativ fattigdom⁶⁷ med utgangspunkt i vedvarende lavinntekt - utfordringer

Per i dag er det ikke noe offisielt fattigdomsmål i Norge. Det er imidlertid vanlig å ta utgangspunkt i EUs definisjon av «vedvarende lavinntekt» fordi en husholdnings inntektsnivå antas å være en god indikator for på hva slags levekår husholdningen har mulighet til å oppnå. «Lavinntekt» viser her til husholdninger⁶⁸ med en samlet inntekt etter skatt som er lavere enn 60 pst. av medianinntekten⁶⁹ i populasjonen, og «vedvarende» innebærer at man har kommet i lavinntektskategorien de tre siste årene. Bufdir peker på at når mediene skriver om barnefattigdom i Norge, er det vanligvis denne indikatoren som blir brukt for å tallfeste antall og andelen barn som lever i risiko for fattigdom.

Vedvarende lavinntekt i barnefamilier forstått som 60 pst. av medianinntekten, er et *relativt* mål på fattigdom. Det er som nevnt i avsnitt 1.2.2 bred enighet om at man i Norge legger til grunn er relativt fattigdomsbegrep, og forskning viser som vi så i avsnitt 2.3 at det er påvist sammenhenger mellom vedvarende lavinntekt og en rekke levekårsulemper. Samtidig er det viktig å peke på enkelte utfordringer knyttet opp mot et relativt fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt vedvarende lavinntekt⁷⁰:

- i. For det første kan man spørre om det gir mening å snakke om fattigdom i Norge, et av verdens rikeste land, hvor levestandarden er høy og forskjellene relativt små sammenliknet med andre land. En av grunnene til at mange foretrekker å snakke om «vedvarende lavinntekt» snarere enn «fattigdom», er at vedvarende lavinntekt ikke gir de samme assosiasjonene til å mangle helt essensielle ting i livet og å leve på et eksistensminimum, men snarere kan knyttes opp mot et omfattende sett med levekårsulemper. Det kan i tillegg argumenteres for at det er mindre stigmatiserende å snakke om vedvarende lavinntekt enn om fattigdom for dem som faller inn under disse kategoriene.

⁶⁷ I dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017) - Del II Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering* vises det til at «de fleste forskere, og de fleste myndigheter, har bestemt seg for å ta utgangspunkt i et relativt fattigdomsbegrep, og å bruke inntekt som indikator på fattigdom. Det er forholdsvis enkelt å få tak i gode inntektsdata, og et slikt fattigdomsmål gjør det mulig å studere utviklingen over tid, sammenlikne situasjonen mellom ulike land, og se på forskjeller mellom grupper i befolkningen» (s. 96). Samtidig understrekes det i Stortingsmelding 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* at «lavinntektsmål er forenklede indikatorer for sammensatte utfordringer. De sier verken noe om årsaker, konsekvenser eller risiko» (s. 43).

⁶⁸ For å kunne sammenlikne lavinntekt i ulike husholdstyper har man utviklet ulike vekter (såkalte «ekvivalensskalaer») for voksne og barn i forskjellige husholdstyper. Merk at barn som bor på institusjon, eksempelvis barneverninstitusjoner eller asylmottak, ikke er med i statistikken.

⁶⁹ Medianinntekten er den inntekten som deler inntektsfordelingen i to like store deler: halvparten av befolkningen har inntekter over medianinntekten, og halvparten under. Medianinntekten vil være lavere enn gjennomsnittsinntekten, da gjennomsnittsinntekten trekkes opp av høye inntekter blant de som er øverst i inntektsfordelingen.

⁷⁰ For øvrig er det at en familie har en inntekt som ikke faller inn under lavinntektsbegrepet, selvsagt ingen garanti for at barnas behov ivaretas: man kan tenke seg tilfeller der forsørger(e) tjener mer enn inntektskriteriet, men forvalter inntekten slik at barnets behov ikke ivaretas, jf. barneverntjenestens arbeid.

- ii. Det er også slik at med et relativt fattigdomsbegrep, vil andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt være avhengig både av innslagspunktet for hvem som skal tilhøre lavinntekskategorien, og av hvilken populasjon som medianinntekten velges fra. For det første blir andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt større når man legger til grunn EU-kriteriet om 60 pst. av medianinntekten, enn om man legger til grunn OECD-kriteriet om 50 pst. av medianinntekten. For det andre har populasjonen som medianinntekten velges fra betydning: i Norge er det vanlig å ta utgangspunkt i den nasjonale medianinntekten, og da viser statistikk fra SSB at 33,4 pst. av barna i bydelen Gamle Oslo i 2017 levde i husholdninger med vedvarende lavinntekt; legger man på den annen side til grunn den lokale medianinntekten i Gamle Oslo, en bydel preget av relativt lave inntekter, så reduseres på den annen side denne andelen til 21 pst.
- Det må imidlertid her bemerkes at et *absolutt* fattigdomsbegrep ikke fremstår som mindre *arbitrært / vilkårlig* enn et *relativt* fattigdomsbegrep: å bestemme hvilke levekår og hva slags forbruk som vurderes som nødvendig og som skal fungere som en absolutt minstestandard for et absolutt fattigdomsbegrep, vil også være et normativt spørsmål hvis svar vil avhenge av subjektive vurderinger som vil tilsvare vurderingene som ligger til grunn for relative fattigdomsbegrep.
- iii. Videre kan det å legge til grunn et relativt fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt i 60 pst. av medianinntekten i en populasjon, i gitte tilfeller ha kontrainuitive konsekvenser. Eksempelvis ble antallet og andelen fattige både i England og på Island redusert etter finanskrisen i 2008. Årsaken til denne reduksjonen i andelen som relativt sett ble regnet som fattige, var at medianinntekten i de nevnte landene falt markert. Paradoksalt nok så kan det altså være slik at en økonomisk krise som reduserer det allmenne inntektsnivået i et land, også kan ha som konsekvens at færre innbyggere faller inn under et relativt fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt i populasjonens medianinntekt, jf. koronakrisen. Merk at det motsatte, at det relative fattigdommen kan øke selv når alle arbeidstakere og mottakere av ytelser opplever reallønnsvekst, på den annen side nettopp er en av grunnene til at man i rike land benytter et relativt fattigdomsmål: slik knyttes fattigdomsbegrepet opp mot ulikheter i samfunnet og skjev fordeling av ressurser, jf. avsnitt 1.2.2⁷¹.
- iv. Den kanskje største utfordringen med et relativt fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt i *inntekter etter skatt*, er at et slikt fattigdomsbegrep ikke tar hensyn til verdien av *skattefinansierte offentlige tjenester*. I Stortingsmelding 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* pekes det på at mens skattesystemet og trygdeoverføringer bidrar til *omfordeling*, så er verdien av of-

⁷¹ Dette poenget kommenteres på følgende måte i Stortingsmelding 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft*: «Mens 11 prosent av inntektsmottakerne hadde inntekt under denne grensen [50 prosent av medianinntekten, jf. OECDs fattigdomsbegrep] i 2016, halveres andelen hvis vi regner i forhold til den prisjusterte grensen for 2005. Dette illustrerer noe av forskjellen mellom absolutte og relative mål ved vurdering av lavinntekt» (s. 42).

fentlige tjenester om lag *fordelingsmessig nøytral*⁷². Likevel bidrar offentlige tjenester til *inntektsutjevning* fordi disse tjenestene (sett relativt til inntekten) betyr mest for personer med lave inntekter. Det vises således til en studie fra 2017 (Rolf Aaberge m.fl.) hvor det anslås at andelen som lever i lavinntekt i Norge nesten halveres dersom verdien av kommunale tjenester regnes med.⁷³ Verdien av offentlige tjenester må også hensyntas ved sammenlikninger mellom land⁷⁴, men verdien av nevnte tjenester kan også ha betydning ved sammenlikninger av kommuner i Norge, idet kommunenes tjenestetilbud og prioriteringer kan variere betydelig.

Samtidig viser det seg imidlertid at det også er flere forhold som taler *mot* å inkludere verdien av offentlige tjenester i inntektsbegrepet. Bufdir peker på at offentlige tjenestetilbud kan variere fra kommune til kommune, noe som gir ulike grunnlag for å si noe om inntektsfordelingen mellom regioner i Norge. Det er også slik at mange tjenester bare er tilgjengelig for noen grupper. I samme Bufdir-rapport konkluderes det også med at

*Gruppene som har særlig stor fattigdomsrisiko er de samme, uavhengig om man tar med verdien av tjenester eller ikke.*⁷⁵

Denne konklusjonen er i tråd med det Bufdir understreker i rapporten *Kunnskapsgrunnlag barnefattigdom 7/2016*:

*Valg av fattigdomsmål og husholdsvekt vil ha betydning for fattigdommens omfang, men ser ut til å ha liten betydning for fordelingen av fattigdom i befolkningen og for hvilke kjennetegn som karakteriserer de barna som har størst risiko for å havne i gruppen av fattige (Fløtten et al., 2011).*⁷⁶

I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* vises det til at utvalget i mandatet ble bedt om å vurdere et inntektsbegrep der verdien av gratis eller subsidierte offentlige tjenester er med. Det viser seg imidlertid at det er store metod-

⁷² Revisjonen bemerker at ordninger som inntektsgradert betaling i SFO og gratis kjernetid i barnehage for dem med lavest inntekt, i tillegg vil ha en *fordelingseffekt*. Det forutsettes imidlertid her at målgruppen både kjenner til tilbudet og velger å benytte seg av det.

⁷³ Se Stortingsmelding 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft*, s. 44.

⁷⁴ I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* pekes det på at «sammenligner man for eksempel Norge med USA, vil det være store forskjeller mellom landene i hva som tilbys av gratis statlige tjenester. En familie i et land med gratis tjenester har derfor en større disponibel inntekt enn en familie i et land der de samme tjenestene må kjøpes, selv om familiene har samme inntekt» (s. 128).

⁷⁵ Se Bufdir *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017*, s. 23. Det vises her også til at «Eurostat påpeker at verdien av offentlige tjenester er en viktig faktor i fattigdomsdiskusjonen. Om man inkluderer verdien av offentlige tjenester, risikerer man imidlertid at grupper av mennesker med betydelige levekårsproblemer ikke blir regnet som fattige. For eksempel kan verdien av en billig kommunal utleieboli være betydelig, men dette er en tjeneste som kun utsatte brukere vil motta. Om verdien av utleieboli inkluderes i inntektsberegningen, kan den totale inntekten ende over lavinntektsgrensen, men de som bor i boligen vil fortsatt risikere å oppleve fattigdom i form av mangel på viktige levekårssteder (Eurostat, 2017)».

⁷⁶ Se Bufdir *Kunnskapsgrunnlag barnefattigdom 7/2016*, s. 11.

iske problemer knyttet til et slikt utvidet inntektsbegrep⁷⁷, og utvalget konkluderer med at

I studier som er av mer kvalitativ karakter, kan det være av verdi å forsøke å estimere hvilken betydning disse tjenestene har, men på bakgrunn av de praktiske ulempene det medfører, virker det lite hensiktsmessig å inkorporere verdien av offentlige tjenester i inntektsbegrepet i rene kvantitative analyser.⁷⁸

Med dette utgangspunktet ser vi nærmere på tilgjengelig statistikk om vedvarende lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand.

3.2 Statistikk lavinntekt i barnefamilier

Innledningsvis viser vi til hvilke inntekter etter skatt som i 2018 innebar lavinntekt forstått som en inntekt lavere enn 60 pst. av medianinntekten (EU-definisjonen):

Tabell 1 Lavinntektsgrenser (årsinntekt etter skatt, EU-definisjon) i 2018 etter husholdningstype, kr.

Husholdningstype	Årsinntekt etter skatt, kr.
Enslig	228.400
Enslig forsørger med ett barn	297.000
Enslig forsørger med to barn	365.500
Enslig forsørger med tre barn	434.000
Par uten barn	342.700
Par med ett barn	411.200
Par med to barn	479.700
Par med tre barn	548.200
Par med fire barn	616.800

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, SSB.

3.2.1 Statistikk fra Bufdir om barnefattigdom

Andelen barn (0-17 år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt i Kristiansand kommune var 12,9 pst. i 2017, noe som innebærer at 2246 barn i gamle Kristiansand kommune kom inn under denne kategorien dette året. I Søgne og Songdalen var tallene henholdsvis 256 og 192 barn, noe som gir til sammen 2694 barn i husholdninger i vedvarende lavinntekt i nye Kristiansand i 2017. Tabell 1 viser at Kristiansand kommune er blant storbykommunene (jf. ASSS-samarbeidet) som har en relativt høy andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, og i gamle Kristiansand kom-

⁷⁷ I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* pekes det på at «det største problemet er kanskje *allokering* av bruk av tjenester til enkeltpersoner. Man har sjelden opplysninger som muliggjør kobling av bruk av offentlige tjenester og inntekt for de samme familiene. Videre er *verdsetting* et annet problem. Offentlige tjenester har i mange tilfeller ikke noe marked der man kan hente markedspriser fra. Et gratis offentlig helsevesen har én verdi som forsikring og en annen verdi som faktisk forbruk. Det er ikke selvsagt hvordan tjenesten skal verdsettes og allokeres. [...] Å inkludere verdien av tjenester bryter dessuten med de antakelsene om variasjon i økonomiske behov mellom ulike familietyper som ligger innebygd i tradisjonelle ekvivalensskalaer» (s.128-29).

⁷⁸ Se NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*, s. 129.

munes såkalte «folkehelseprofil»⁷⁹ slås det fast at «andelen barn (0-17 år) [i Kristiansand kommune] som bor i husholdninger med lav inntekt, er høyere enn i landet som helhet». I Folkehelsebarometeret (siste side i Folkehelseprofilen) fremkommer det at Kristiansand kommune ligger «signifikant dårligere an enn landet som helhet» langs denne dimensjonen.

Tabell 1 Andelen barn (0-17 år) i husholdninger med vedvarende lavinntekt (ASSS-kommunene), pst.

	2013	2014	2015	2016	2017
Drammen	15,0	16,8	17,7	18,6	18,6
Oslo	17,0	16,9	17,5	17,6	17,8
Fredrikstad	13,0	14,1	15,3	16,2	16,9
Songdalen	10,0	11,1	12,3	13,7	13,5
Kristiansand	10,0	10,8	11,6	12,0	12,9
Søgne	9,0	9,0	9,4	10,7	10,7
Norge	8,0	8,6	9,4	10,3	10,7
Bergen	8,0	8,7	9,2	9,6	10,0
Stavanger	6,0	6,1	7,1	8,0	8,8
Sandnes	5,0	5,9	6,1	6,9	8,1
Trondheim	7,0	7,3	7,5	7,5	7,7
Bærum	5,0	5,8	5,9	6,2	6,5
Tromsø	5,0	5,8	6,1	6,2	6,0

Kilde: Bufdir (https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/)

Tabell 2 Barn i husholdninger med lavinntekt uten yrkestilknyttede personer (ASSS-kommunene), pst.

	2017
Kristiansand	67,4
Søgne	65,3
Fredrikstad	63,3
Trondheim	63,0
Oslo	59,2
Songdalen	59,0
Norge	58,8
Drammen	58,5
Bergen	58,2
Bærum	56,4
Tromsø	56,1
Sandnes	54,3
Stavanger	54,1

Kilde: Bufdir.

Som vi så i avsnitt 2.3 i denne rapporten, så skriver Bufdir på sine nettsider at «6 av 10 barn i familier med lavinntekt bor i en husholdning som mangler yrkestilknytning». I

⁷⁹ Se <https://www.fhi.no/hn/folkehelse/folkehelseprofil/>. Revisjonen bemerker at folkehelseprofilene til kommunene som inngår i nye Kristiansand, det vil si Kristiansand, Søgne og Songdalen, i betydelig grad sammenfaller.

tabell 2 ser vi at når det gjelder Kristiansand, så bor faktisk nær 7 av 10 barn i familier med lavinntekt i en husholdning som mangler yrkestilknytning. Dette er høyest blant ASSS-kommunene.

Videre viser tabell 3 at blant ASSS-kommunene har Kristiansand kommune også den høyeste andelen barn i husholdninger med lavinntekt som mottar mer enn halvparten av samlet inntekt gjennom offentlige overføringer:⁸⁰

Tabell 3 Barn i husholdninger med lavinntekt som mottar mer enn halvparten av samlet inntekt gjennom offentlige overføringer (ASSS-kommunene), pst.

	2017
Kristiansand	70,1
Songdalen	69,7
Søgne	69,1
Fredrikstad	67,3
Trondheim	64,0
Drammen	63,4
Oslo	62,5
Bergen	62,5
Tromsø	62,3
Norge	62,2
Sandnes	61,5
Stavanger	60,8
Bærum	58,7

Kilde: Bufdir.

Tabell 4 Barn i husholdninger med lavinntekt der hovedforsørger har lav utdanning, dvs. kun grunnskole (ASSS-kommunene), pst.

	2017
Drammen	68,9
Oslo	66,8
Trondheim	63,9
Norge	63,7
Fredrikstad	62,8
Stavanger	62,3
Tromsø	62,1
Sandnes	61,2
Bergen	59,2
Kristiansand	58,8
Søgne	58,8
Songdalen	58,4
Bærum	56,5

Kilde: Bufdir.

⁸⁰ NAV viste i presentasjon for Formannskapet i mars 2020 til at det i 2019 gjennomgående var om lag 350 husholdninger med om lag 1000 barn med sosialhjelp som inntekt i Kristiansand kommune.

I tabell 4 ser vi samtidig at Kristiansand er blant ASSS-kommunene med den laveste andelen barn i husholdninger med lavinntekt der hovedforsørger har lav utdanning.⁸¹ Med andre ord har hovedforsørgere i husholdninger med lavinntekt i Kristiansand høyere utdanning enn i de andre ASSS-kommunene (med unntak av Bærum).

Sammenliknet med andre ASSS-kommuner bor videre en relativt stor andel barn i husholdninger med lavinntekt i Kristiansand med enslig forsørger, jf. tabell 5:

Tabell 5 Barn i husholdninger med lavinntekt med enslig forsørger (ASSS-kommunene), pst.

	2017
Tromsø	41,4
Kristiansand	40,8
Norge	38,3
Oslo	37,9
Sandnes	37,9
Songdalen	37,6
Søgne	37,4
Drammen	36,8
Bergen	36,8
Fredrikstad	36,6
Stavanger	34,6
Bærum	33,8
Trondheim	30

Kilde: Bufdir.

Tabell 6 Barn i ikke-vestlige innvandrershusholdninger med lavinntekt (2017) (ASSS-kommunene), pst.

	2017
Søgne	53,5
Fredrikstad	49
Kristiansand	42,5
Songdalen	41,4
Norge	38,1
Drammen	35,9
Bergen	35,5
Trondheim	34,9
Oslo	33,1
Stavanger	32,4
Tromsø	30
Sandnes	28,8
Bærum	24,9

Kilde: Bufdir.

⁸¹ I dokumentet «Nye Kristiansand utfordringsbilde 2018» kan man lese at nye Kristiansand har 24 pst. av den yrkesaktive befolkning grunnskole som høyeste utdanning, 38 pst. har videregående skole som høyeste skole eller utdanning, 25 pst. har kort universitetsutdanning, 10 pst. har lang universitetsutdanning og 3 pst har fagskole.

Når det gjelder andel barn med og uten innvandrerbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, så har revisjonen tatt utgangspunkt i SSB-artikkelen *Flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt*⁸² fra 2018. Her fremkommer det for det første at andelen barn på landsbasis i husholdninger med vedvarende lavinntekt har økt jevnt fra 4 pst. i 2000 til i underkant av 11 pst. i 2017⁸³, andelen barn i lavinntekt har økt mer enn andelen voksne i lavinntekt. Det er fremkommer videre at kun tre andre fylker som har hatt en større prosentvis økning enn Vest-Agder i perioden 2006-2016 når det gjelder andelen barn i lavinntekt. Når det gjelder forholdet mellom barn med og uten innvandrerbakgrunn, så viser artikkelen til følgende utvikling på landsbasis og i Vest-Agder:

Tabell 7 Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, pst., 2006

2006	Uten innvandrerbakgrunn	Med innvandrerbakgrunn	Tilsammen
Norge	4,3	2,7	7
Vest-Agder	4,5	2,3	6,8

Kilde: SSB-artikkelen *Flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt*⁸⁴.

Tabell 8 Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, pst., 2016

2016	Uten innvandrerbakgrunn	Med innvandrerbakgrunn	Tilsammen
Norge	4,7	5,6	10,3
Vest-Agder	5,6	5,4	11

Kilde: SSB-artikkelen *Flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt*.

Tabell 7 og tabell 8 viser at bidraget til veksten i antall barn i familier med vedvarende lavinntekt blant barn i husholdninger med innvandrerbakgrunn har vært mindre i Vest-Agder enn på landsbasis i perioden 2006-2016. Og mens det i 2016 på landsbasis var flere barn i familier med vedvarende lavinntekt med innvandrerbakgrunn enn uten innvandrerbakgrunn, så var det motsatte tilfellet i Vest-Agder: i 2016 var det i Vest-Agder flere barn i familier med vedvarende lavinntekt uten innvandrerbakgrunn enn med innvandrerbakgrunn.

I dette prosjektet er vi imidlertid først og fremst interessant i status i Kristiansand kommune når det gjelder andel barn med og uten innvandrerbakgrunn i husholdninger

⁸² Se <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>. Som nevnt i avsnitt 1.4 i denne rapporten ber SSB et betydelig vederlag for å etablere tallsettet som revisjonen i utgangspunktet ønsket, og revisjonen har derfor tatt utgangspunkt i allerede tilgjengelig statistikk.

⁸³ Selv om det som vi har sett kan være diskusjon omkring nøyaktig hvilket fattigdomsbegrep som det bør tas utgangspunkt i, så er det verdt å merke seg at Bufdir innledningsvis i rapporten *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017* understreker at «på tross av forskjeller viser de ulike målemetodene en lik utvikling – at det er stadig flere barn som vokser opp i familier med risiko for å oppleve fattigdom» (s. 11), og at «ulike målemetoder kan gi ulike svar på hvor mange fattige det er i Norge, men alle metodene viser likevel samme tendens, at *ulikhetene i Norge øker*» (s. 15).

⁸⁴ Se <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>

med vedvarende lavinntekt. SSB har på revisjonens forespørsel vederlagsfritt oversendt følgende tall for nåsituasjonen, det vil si for årene 2015-2017:

Tabell 9 Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, pst., 2015-2017

2015-2017	Uten innvandrerbakgrunn	Med innvandrerbakgrunn	Tilsammen
Vest-Agder	6,0	5,9	12
Kristiansand	5,1	7,7	12,9

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, SSB.

Tallene fra SSB indikerer at andelen barn med innvandrerbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt var større i gamle Kristiansand enn i Vest-Agder og på landsbasis, og at det i gamle Kristiansand kommune var flere barn med enn uten innvandrerbakgrunn i gruppen med barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Revisjonen bemerker her at Kristiansand kommune har en større andel innvandrere som er flyktninger, og en mindre andel som er arbeidsinnvandrere, enn de andre storbykommunene. Blant utfordringene på flyktning- og integreringsfeltet i Kristiansand vises det i *Handlingsprogram 2019-2022* til

lavere sysselsettingsandel og flere som har helsemessige utfordringer som følge av krigshandlinger og pågående krig i hjemlandet. Etter endt introduksjonsprogram er det om lag 40-50 pst. som ikke kommer seg videre i arbeid eller utdanning (s. 95),

og det fremkommer at disse fremdeles mottar sosialhjelp 1-2 år etter avsluttet program. Det vises videre til at de er dokumentert at det er en sammenheng mellom antall bosatte flyktninger, familieforeninger og økte utbetalinger på sosialhjelp (s. 96). I en artikkel i Fædrelandsvennen 12. februar 2020 ble det vist til opplysninger fra kommunen om at det i 2019 ble utbetalt 122 millioner kroner i sosialhjelp til husholdninger i Kristiansand. 39 pst. av utbetalingene gikk til bosatte flyktninger, og 66 pst. av utbetalingene gikk til innvandrerrhusholdninger (innbefatter både bosatte flyktninger og andre innvandrergupper). Innvandrerrhusholdningene utgjorde 53 prosent av alle mottakerne i 2019.

Barnehagen er en viktig arena for integrering og for å gi barn gode norskkunnskaper før de starter på skolen. I 2018 gikk 91 pst. av barna i hele befolkningen i barnehage, mens dette kun gjaldt 79 pst. av de minoritetsspråklige barna. Tabell 10 under viser at flere av ASSS-kommunene har en høyere andel minoritetsspråklige barn i barnehagen enn Kristiansand kommune, og Drammen kommune har en særlig høy andel minoritetsspråklige barn i barnehagen. Forskning viser at minoritetsspråklige barn som har gått i barnehage, gjør det bedre på skolen enn minoritetsspråklige barn som ikke har gjort det.⁸⁵ I Kristiansand kommune har andelen minoritetsspråklige barn i barnehagen økt jevnt de seneste årene:

⁸⁵ Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-ha-flere-minoritetsspraklige-barn-i-barnehagen/id2593053/>

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

	2015	2016	2017	2018	2019
Drammen	89,5	88,0	91,9	95,0	99,6
Oslo	78,3	81,9	81,4	86,0	87,5
Trondheim	82,4	79,6	78,6	82,1	86,5
Bærum	81,2	76,6	78,3	82,0	85,2
Kristiansand	73,7	74,6	78,3	81,3	82,7
Tromsø	83,1	80,4	82,4	85,4	82,0
Søgne	59,2	74,7	81,3	83,5	80,5
Fredrikstad	73,0	68,6	71,8	79,3	79,9
Bergen	75,7	76,0	76,2	80,1	79,7
Stavanger	71,9	74,6	73,4	76,7	77,8
Sandnes	69,2	74,2	70,9	70,3	73,3
Songdalen	70,2	77,5	74,3	78,5	68,7

Kilde: SSB (tabell 12272).

Avslutningsvis nevner vi at når det gjelder boforhold, så indikerer statistikk fra Bufdir at Kristiansand ligger omtrent på landsgjennomsnittet. Tall for 2017 viser følgende:

Trangboddhet⁸⁶:

- 18 pst. av barna i Kristiansand kommune var del av en husholdning som bodde trangt. Tilsvarende tall på landsbasis var 19 pst.
- 52 pst. av barna i husholdninger *med lavinntekt* i Kristiansand kommune var del av en husholdning som bodde trangt. Tilsvarende tall på landsbasis var 50 pst.

Leid leilighet:

- 14 pst. av barna i Kristiansand kommune var del av en husholdning som bodde i leid leilighet, mot 15 pst. på landsbasis.
- 63 pst. av barna i husholdninger *med lavinntekt* i Kristiansand kommune var del av en husholdning som bor i leid leilighet. Dette tilsvarer landsgjennomsnittet.

3.2.2 Forskjeller internt i gamle Kristiansand kommune

I tillegg til å belyse status når det gjelder lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand sammenliknet med andre storbykommuner (ASSS) og landsgjennomsnittet, er det sentralt å identifisere eventuelle sosioøkonomiske forskjeller internt i Kristiansand kommune. Det har imidlertid som nevnt vært krevende å få etablert et godt tallsett på dette feltet, og revisjonen tar derfor utgangspunkt i arbeidet Fædrelandsvennen har gjort i artikkelserien «Byen vår», hvor levekårsutfordringer i Kristiansand kommune belyses.⁸⁷

⁸⁶ Her definert ut fra antall rom og kvadratmeter i boligen (kilde: Bufdir).

⁸⁷ En god inngang til levekårsforskjellene mellom bydeler i Kristiansand er artikkelen «Buss 19 – En klassereise» (https://spesial.fvn.no/i/2GXBar/index_desktop.html). Revisjonen bemerker at artiklene til Fædrelandsvennen er opplysende fordi avisen, i tillegg til tall som er innhentet fra Kristiansand kommune, på enkelte områder også har bestilt oppdaterte tall fra SSB.

I en artikkel i Fædrelandsvennen onsdag 21. august 2019 belyses forskjeller i levekår i Kristiansand kommune. Det fremkommer for det første at det er store forskjeller mellom levekårssonene i kommunen når det gjelder andelen barn som bor i lavinntekts-husholdninger:

- På den ene siden var andelen barn i lavinntektshusholdninger i 2016 svært høy i enkelte levekårssoner. I *Kvadraturen V* var andelen barn i lavinntektshusholdninger på nesten 50 pst., det vil si alarmerende høy, og den var drøye 35 pst. i *Kvadraturen SØ*, over 30 pst i *Posebyen-Eg* og nesten 30 pst. på Øvre Slettheia. Videre var andelen barn i lavinntektshusholdninger over 20 pst. i levekårssonene *Grim SV*, *Grim NØ*, *Nedre Slettheia* og *Tinnheia*.
- På den andre siden var andelen barn i lavinntektshusholdninger i 2016 5 pst. eller lavere på *Søm*, *Nedre Lund NV* og *Dvergsnes*. I ytterligere 12 av 41 levekårssoner i gamle Kristiansand var andelen barn i lavinntektshusholdninger i 2016 under 10 pst. (som var landsgjennomsnittet i 2016).

Det er i tillegg verdt å merke seg at andelen barn i lavinntektshusholdninger økte betraktelig i de fleste levekårssonene i Kristiansand fra 2012 til 2016, og for Kristiansand samlet sett har vi sett i tabell 1 at andelen barn i lavinntektshusholdninger økte fra 10 pst. i 2013 til 12,9 pst. i 2017.

Figurene i Fædrelandsvennens artikkel indikerer videre at det synes å være:

- en tydelig negativ sammenheng mellom *medianinntekten etter skatt* i levekårssonene i Kristiansand på den ene siden, og andelen barn i lavinntektshusholdninger på den andre siden.⁸⁸
- en negativ sammenheng mellom *utdannelsen bak hvert barn* i levekårssonene i Kristiansand på den ene siden, og andelen barn i lavinntektshusholdninger på den andre siden.⁸⁹
- en positiv sammenheng mellom *andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra Øst-Europa, Afrika, Asia og Latin-Amerika* i levekårssonene i Kristiansand på den ene siden, og andelen barn i lavinntektshusholdninger på den andre siden.⁹⁰

De nevnte sammenhengene er i tråd med det fremkom i avsnitt 2.4 om forskning på feltet. Det er samtidig verdt å merke seg at *Øvre Slettheia* i 2016 hadde (i) den klart største andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra Øst-Europa, Afrika, Asia og Latin-Amerika (hele 50 pst.), (ii) den laveste utdannelsen bak hvert barn

⁸⁸ Tall fra Kristiansand kommune fra 2012 indikerer en korrelasjonskoeffisient på -0,75 på aggregert nivå mellom *lavinntekt* (60 pst. av medianinntekt) og *inntekt*. Revisjonen bemerker at korrelasjonskoeffisienten alltid vil ligge mellom -1 og 1, og at en korrelasjonen nær null betyr at det ikke eksisterer noen lineær sammenheng mellom de to variablene, mens samvariasjonen (negativ eller positiv) blir øker jo nærmere man kommer -1 eller 1.

⁸⁹ Tall fra Kristiansand kommune fra 2012 indikerer en korrelasjonskoeffisient på -0,59 på aggregert nivå mellom *lavinntekt* (60 pst. av medianinntekt) og *foreldres utdanning*.

⁹⁰ Tall fra Kristiansand kommune fra 2012 indikerer en korrelasjonskoeffisient på hele 0,90 på aggregert nivå mellom *lavinntekt* (60 pst. av medianinntekt) og det å være *barn av ikke-vestlig mor*. Revisjonen bemerker at figurene i Fædrelandsvennen indikerer en noe lavere korrelasjonskoeffisient.

og (iii) den laveste inntekten etter skatt – men (iv) *ikke* den høyeste andelen barn i lavinntektshusholdninger (som vi har sett, hadde levekårssonen *Kvadraturen V*, *Kvadraturen SØ* og *Posebyen-Eg* høyere andeler barn i lavinntektshusholdninger).

I en artikkel i *Fædrelandsvennen* tirsdag 27. august 2019 refereres det til tall fra Kristiansand kommune som viser store skjevheter når det gjelder fordelingen av kommunens 663 boliger for vanskeligstilte («gjennomgangsboliger») mellom levekårssonene:

- *Posebyen-Eg* har klart flest boliger for vanskeligstilte både når det gjelder antall boliger og i forhold til innbyggertallet. Konsentrasjonen av boliger for vanskeligstilte er også høy i levekårssonene *Grim SV*, *Kolsberg*, *Hellemyr N*, *Voiebyen SV*, *Lund SV*, *Nedre Lund NV*, *Grim NØ*, *Korsvik*, *Hånes S* og *Kvadraturen SØ*. I tillegg har 16 andre levekårssoner i Kristiansand mellom 10 og 20 boliger for vanskeligstilte.
- På den andre siden er det få boliger for vanskeligstilte i de mer perifere levekårssonene i Kristiansand. *Flekkerøy NØ*, *Tveit Ø* og *Justvik-Ålefjær* har ingen boliger for vanskeligstilte, mens *Flekkerøy SV*, *Tveit V*, *Dvergsnes* og *Jærnesheia* alle har 1 slik bolig. *Prestheia* skiller seg ut som en levekårssone sentralt i Kristiansand med kun 2 boliger for vanskeligstilte.

Kommunen sier i artikkelen at det er gjort vedtak om at det i nye Kristiansand kommune skal utarbeides en helhetlig plan for utvikling av den kommunale boligmassen innen 2022. Kommunen peker også på at oversikten over fordeling av gjennomgangsboliger gir et skjevt bilde. For det første viser kommunen til at mange vanskeligstilte vil ha ønske om å bo sentralt. For det andre er det flere kommunale boligtyper å ta med i betraktning: boliger for vanskeligstilte (gjennomgangsboliger) utgjør kun 38 pst. av de kommunale boligene, og hvis man tar med serviceboliger og døgnbemannet bolig for psykisk utviklingshemmede, vil bildet ifølge kommunen se annerledes ut.

I *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2020-2023* (s. 112) understrekes det at det i perioden må planlegges utvikling av en differensiert boligmasse til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette må skje i et samarbeid mellom områdene Helse og mestring og By- og stedsutvikling, som har ansvar for forvaltning og utvikling av kommunale utleieboliger til vanskeligstilte.

3.2.3 Utfordringer når det gjelder folkehelse og levekår i Kristiansand

Folkehelse- og levekårsproblematikk i Kristiansand er diskutert i flere av kommunens dokumenter, eksempelvis *Planstrategi for nye Kristiansand 2019-2023*, *Nye Kristiansand utfordringsbilde 2018* og kommunens *Handlingsprogram / Økonomiplan*. Oppgaveutvalget bidrar i tillegg til å knytte folkehelse- og levekårsproblematikk opp mot selssettingsproblematikk.

I kapittel 3.2 i gamle Kristiansand kommunes *Handlingsprogram 2019-2022* pekes det innledningsvis på at kommunens utfordringer i stor grad gjenspeiler levekårsproblematikken på Agder, samt at denne levekårsproblematikken bidrar til ulikheter blant kom-

munens innbyggere både når det gjelder helse og sosioøkonomiske forhold. Oppsummert vises det i *Handlingsprogram 2019-2022* (s. 93 og 95) til at sentrale trekk på Agder er:

- lavere utdanningsnivå i befolkningen
- lav yrkesdeltakelse blant kvinner
- lav yrkesdeltakelse blant innvandrere⁹¹
- høy andel unge uføre
- høy andel unge sosialhjelpsmottakere, og økning i antall sosialhjelpsmottakere som har barn
- økende andel unge med helserelaterte ytelser fra NAV, og omfanget av psykiske plager i denne gruppen er stort
- høy andel barn i lavinntektsfamilier
- Drop-out problematikk påvirker andel som har fullført videregående utdanning

Dette sammen med lokale forhold i Kristiansand, påvirker kommunens utfordringer på helse- og sosialfeltet.

Og i en presentasjon for Formannskapet i mars 2020 peker kommunen på at andelen mottakere i Kristiansand med støtte fra NAV (herunder uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, arbeidsledighetstrygd, overgangsstønad for enslige forsørgere og tiltaksmottakere) i aldersgruppen 20-66 år, er markert høyere enn for landet samlet sett.

I *Handlingsprogram 2019-2022* (s. 19) vises det videre til at Kristiansand kommune skårer likt med landsgjennomsnittet på mange folkehelseindikatorer, og bedre på for eksempel overvekt, frafall i videregående skole og deltagelse i fritidsorganisasjoner.⁹² Samtidig pekes det på at kommunen har særlige utfordringer når det gjelder

- forskjell i levealder mellom de med lavest utdanning og de med høyest utdanning⁹³,
- hyppigheten av uføretrygdete blant personer 18-44 år og
- andelen arbeidsledige 15-29 år.

I *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2020-2023* (nye Kristiansand) pekes det i kapittel 6.2 Levekår på at

⁹¹ I 2018 var 57 pst. av innvandrere i Kristiansand i arbeid, mot 63 pst. på landsbasis. Andelen sysselsatte med innvandrerbakgrunn i Kristiansand er blant de laveste av storbyene.

⁹² Revisjonen bemerker at man på siste side av Kristiansand kommunes folkehelseprofil kan lese følgende: «Vær oppmerksom på at også "grønne" verdier kan innebære en folkehelseutfordring for kommunen, fordi landsnivået ikke nødvendigvis representerer et ønsket nivå. Verdiområdet for de ti beste kommunene i landet kan være noe å strekke seg etter» (se <https://www.fhi.no/hn/folkehelse/folkehelseprofil/>). Folkehelseprofilen til Kristiansand viser at kommunen kommer bedre ut enn landsnivået på en del indikatorer, men samtidig er det slik at Kristiansand kommune ikke kommer opp mot verdiområdet for de ti beste kommunene i landet på noen av indikatorene.

⁹³ Revisjonen bemerker at det betyr at den sosiale gradienten for sammenhengen mellom sosioøkonomisk status og hvor lenge man lever, er brattere i Kristiansand enn i resten av landet. Kort sagt, de sosiale ulikhetene når det gjelder helse er større i Kristiansand enn i landet for øvrig. På landsbasis er den sosiale gradienten for helse særlig bratt for de som er nederst i inntektsfordelingen, noe som innebærer at forventet levealder reduseres markert for dem som havner i denne gruppen. Den forventede levealderen er noe høyere for kvinner enn for menn.

kommunene som inngår i ny kommune kommer generelt noe dårligere ut enn landsgjennomsnittet når det gjelder grunnleggende sosioøkonomiske faktorer som inntekt, utdanning og arbeid. Dette påvirker igjen levekårsforhold, levevaner og helse. «Utenforskap» og sosial ulikhet i helse er blant de største nasjonale og lokale utfordringene. Det er utfordringer knyttet til kvinners yrkesdeltagelse og andelen deltidsansatte.

Det vises videre i *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2020-2023* (nye Kristiansand) til at arbeidsmarkedet i Kristiansandsområdet i økende grad etterspør utdanning og tilbyr stadig færre arbeidsplasser for ufaglærte, noe som bidrar til at særlig unge og personer med innvandrerbakgrunn står utenfor arbeidslivet.⁹⁴ For å lykkes på integreringsfeltet vektlegger både nasjonale og kommunens egne strategier tiltak som skal sikre kvalifisering, utdanning og arbeid og samfunnsdeltakelse. Det understrekes videre i økonomiplanen at frafall i videregående skole fortsatt er en utfordring som bidrar sterkt til at unge står utenfor arbeid og utdanning. Det vises også til en økning i antall sosialhjelpsmottakere som har barn. I 2020 starter arbeidet med en frivillighetsstrategi og en strategi for folkehelse.

I *Planstrategi for nye Kristiansand 2019-2023* vises det i kapittel 6 til et utfordringsbildet for nye Kristiansand og Kristiansandsregionen preget av store endringer:

- i *demografi* (andelen eldre øker samtidig som andelen i yrkesaktiv alder synker),
- i *sykdomsbildet* (økt forekomst av prognoser med sammensatte lidelser og aldersrelaterte sykdommer som demens),
- når det gjelder *levkårsutfordringer* og
- i *næringsstruktur* og *klima*.

Det understrekes i så måte i planstrategien at nye Kristiansand vil ha en sentral rolle for utvikling av landsdelen, og regionen må ha sterkere vekst i sysselsetting og verdiskaping for å holde tritt med utviklingen i andre storbyregioner. Dette betyr ifølge planstrategien at regionen bør ha en sterkere satsing enn andre regioner på tiltak som stimulerer sysselsetting og at flere tar høyere utdanning.

Avslutningsvis nevner vi at i *Oppgaveutvalgets* rapport som ble lagt frem i april 2020, så vises det til at mens utenforskapet, her forstått som de som kun er på trygd eller som ikke gjør noe, på landsbasis er på 21,5 pst., så er det på hele 23,4 pst. i Kristiansand. I kunnskapsgrunnlaget pekes det videre på at mens andelen arbeidsdyktige i

⁹⁴ I *Planstrategi for nye Kristiansand 2019-2023* presiseres det at «Næringslivet blir påvirket og må ta hensyn til de globale endringene. Store deler av næringslivet i Kristiansandsregionen er bygd på teknologikompetanse i forskjellige bransjer. Globalisering påvirker bedriftene gjennom råvarepriser, internasjonalt eierskap og økt konkurranse om næringsaktivitet og arbeidskraft. Digitalisering og automatisering har allerede gitt betydelige endringer i arbeidslivet. Det blir derfor stadig vanskeligere for personer med lav utdanning å omstille eller komme inn på arbeidsmarkedet. Økt utdanningsnivå i arbeidsstyrken fremmer både evnen til nytenkning og omstilling i virksomheter og vil være avgjørende for å sikre framtidig vekst. Lavt utdanningsnivå er den største risikofaktoren» (s. 16). I *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2020-2023* pekes det på at «selv om arbeidsmarkedet for tiden er godt, klarer en likevel ikke i tilstrekkelig grad å inkludere utsatte grupper. Det er høye krav til formell utdanning og kvalifikasjoner som mange av disse ikke har i dag. Dette stiller store krav til differensierte tiltak som har god effekt rettet mot den enkeltes kvalifiseringsbehov» (s. 138).

alderen 15-74 år er 70,4 pst. på landsbasis, så er den kun 67,3 pst i Kristiansand. Samtidig er andelen sysselsatte i Kristiansand lavere enn landsgjennomsnittet, og differansen har økt jevnt de siste 10 årene. Det understrekes også i rapporten at Kristiansand skiller seg ut både fra landssnittet og særlig fra andre storbyer når det gjelder

- Svært stor andel på arbeidsavklaringspenger.
- Svært høy og voksende andel unge uføre og sosialhjelp.
- Relativt store kjønnsforskjeller når det gjelder helserelaterte ytelser, men høy overvekt av kvinner.

3.3 Arbeidet med å redusere, forebygge og lindre lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand

Revisjonen anlegger i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet et bredt perspektiv når det gjelder mål, strategier og tiltak som antas å bidra positivt til å redusere / bekjempe, forebygge eller lindre / avhjelpe lavinntekt blant barnefamilier i Kristiansand kommune. Med dette utgangspunktet er det utfordrende å gi en relativt kort og kompakt fremstilling av det omfattende arbeidet som gjøres på dette feltet i kommunen. Revisjonen søker følgelig å være så kortfattet som mulig⁹⁵, samtidig som vi henviser til stedene i kommuneplan og handlingsprogram/økonomiplan etc. hvor aktuelle satsingsområder, mål, strategier og tiltak omtales noe mer utfyllende.

3.3.1 Kommuneplan - samfunnsdel 2017–2030 (gamle Kristiansand)

Vedtatt planstrategi for nye Kristiansand innebærer at kommuneplanen skal revideres, og at ny samfunnsdel med overordnet arealstrategi for nye Kristiansand utarbeides med vedtak innen september 2020.⁹⁶ Det betyr at det i skrivende stund ikke finnes noen vedtatt kommuneplan for nye Kristiansand som revisjonen kan ta utgangspunkt i. Imidlertid kan man i *Planstrategi for nye Kristiansand 2019-2023* lese at «en gjennomgang av de tre kommuneplanens samfunnsdeler viser at tema som bedre levekår, folkehelse, identitet og tilhørighet, samt næringsutvikling, er viktige satsingsområder for alle kommunene» (s. 21-22). Revisjonen legger i så måte til grunn at det, i tillegg til å gjennomgå *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2020-2023* for nye Kristiansand, innledningsvis er interessant å belyse hvilke mål og strategier i dokumentet *Kristiansand mot 2030 - Kommuneplanens samfunnsdel 2017–2030* som har relevans for problematikk knyttet opp mot lavinntekt i barnefamilier, samt hvordan satsingene i kommuneplanen til gamle Kristiansand ble fulgt opp i *Handlingsprogram 2019-2022*.

Av de fire satsingsområdene i kommuneplanen (s. 8-11) til gamle Kristiansand, er området «Deltakelse og tilhørighet» særlig interessant for problematikk knyttet opp mot

⁹⁵ I kjølvannet av Kontrollutvalgets vedtak om å «innarbeide problemstilling 2 i prosjektplanen i problemstilling 1», jf. kapittel 1 og avsnitt 2.2, har revisjonen imidlertid lagt vekt på å gi en noe mer utfyllende fremstilling av arbeidet Kristiansand kommune gjør som har relevans for problematikk knyttet opp mot lavinntekt i barnefamilier enn vi ellers ville gjort.

⁹⁶Se <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/bolig-kart-og-eiendom/overordnede-planer/kommunal-planstrategi/>

lavinntekt i barnefamilier. Revisjonen vurderer følgende målsettinger og tiltak på dette satsingsområdet som spesielt relevante:

- i. *I Kristiansand lever alle barn og unge et liv under forhold som fremmer verdighet, tilhørighet, mestring og deltakelse i fellesskapet.*
 - Sikre at barn og unge opplever å være inkludert i barnehage og på skole.
 - Sikre nulltoleranse for mobbing.
 - Forebygge og identifisere tidlig alle som står i fare for å falle utenfor.
 - Gi tett, systematisk og langsiktig oppfølging til barn, unge og familier med særlige utfordringer.
 - Bidra til at alle barnefamilier kan bruke kultur- og fritidstilbudet.
 - Bidra til at barn og unge utvikler ferdigheter og strategier for å mestre eget liv.

- ii. *Innbyggerne er aktive deltakere i lokalsamfunn og arbeidsliv.*
 - Legge til rette for at den flerkulturelle befolkningen og de unge får høyere deltakelse i arbeidslivet.
 - Sikre samhandling med frivillig sektor og tros- og livssynssamfunn, samt bidra til at flere deltar i frivillig arbeid.
 - Sikre at flyktninger og innvandrere er inkludert i fritid og arbeid.
 - Legge til rette for at innbyggere i alle aldre og samfunnslag er aktive brukere av og aktører i kultur- og fritidslivet.
 - Ta i bruk innbyggernes evner og kunnskap slik at alle uansett bakgrunn bidrar i samfunnet og deltar i meningsfull aktivitet.
 - Gi alle tilgang på offentlig informasjon og legge til rette for økt demokratisk deltakelse, bred innbyggermedvirkning og likeverdige og trygge forhold for deltakelse i informasjonssamfunnet.

- iii. *Innbyggerne har mulighet til å ivareta egen helse, trivsel og livskvalitet.*
 - Motvirke sosial ulikhet og bidra til utjevning av levekårsforskjeller.
 - Sikre trygge lokalsamfunn og prioritere boområder med levekårsutfordringer.
 - Styrke helsefremming og forebygging med fokus på aktivitet, trygghet og mestring til innbyggerne i alle aldre.

Også på de tre andre satsingsområdene finner vi tiltak som har relevans for lavinntektsproblematikk:

Satsingsområdet «Samskaping som drivkraft»:

- Bli en foregangskommune når det gjelder likestilling, inkludering og mangfold.
- Legge til rette for økt verdiskaping, høyere sysselsetting og økt antall innbyggere.

Satsingsområdet «Kompetanse for verdiskaping»:

- Sikre sammenhengende læringsløp slik at flest mulig fullfører videregående opplæring.
- Tilrettelegge for høyere yrkesdeltakelse i den flerkulturelle befolkningen.
- Mobilisere til høyere yrkesdeltakelse blant kvinner.
- Ha et mangfold av fritidsarenaer som legger til rette for utvikling og bruk av egen kompetanse.

Satsingsområdet «Byvekst med kvalitet»:

- Sikre sammensatte bomiljø med god alderssammensetning og som inkluderer vanskeligstilte i boligmarkedet.
- Legge til rette for levende sentre, mangfoldige, tilhørighetsskapende bo- og nærmiljø med opplevelsestilbud, tjenestetilbud og arbeidsplasser.

Kort sagt finner vi i kommuneplanen til gamle Kristiansand en rekke målsettinger og tiltak som har direkte og indirekte relevans for problematikk knyttet opp mot lavinntekt i barnefamilier. Eksempler på dette er målsettinger og tiltak knyttet opp mot å minimere frafall i videregående skole, øke yrkesdeltakelsen, styrke frivillig sektor, integrere innvandrere og utvikle gode løsninger i boligmarkedet og i lokalmiljøene. Det er særlig interessant at det i kommuneplanen eksplisitt understrekes at kommunen i planperioden skal jobbe mot å motvirke sosial ulikhet og bidra til utjevning av levekårsforskjeller.

3.3.2 Handlingsprogram 2019-2022 (gamle Kristiansand)

I gamle Kristiansand kommunes *Handlingsprogram 2019-2022* (s. 33-34) er målsettingene i kommuneplanen på de forskjellige satsingsområdene videreutviklet og konkretisert, og lavinntekt i barnefamilier nevnes nå eksplisitt blant periodemålene. Følgende periodemål er særlig relevante for problematikk knyttet opp mot å redusere / bekjempe, forebygge eller lindre / avhjelpe lavinntekt i barnefamilier:

Satsingsområdet «Deltakelse og tilhørighet»:

- Færre barnefamilier med lavinntekt (0-17 år).
- Hverdagen er bedret for barn i fattige familier.
- Barn / elever deltar og får opplæring i naturlige fellesskap i barnehagen, på skolen og i klasserommet. Barn mobbes ikke i barnehage og skole.
- Barn og unge får hjelp i tidlig alder og tidlig i problemutvikling, og møtes av et samordnet hjelpeapparat.
- Barn og unge har strategier for å mestre eget liv.
- Nyankomne flyktninger og innvandrere er integrert i barnehage, skole, fritid, arbeid og samfunnsdeltakelse.
- Flere innbyggere er tilknyttet utdanning og arbeidsliv.
- Den flerkulturelle befolkningen og de unge har en høyere deltakelse i arbeidslivet.
- Ungdom i Kristiansand har god psykisk helse og får tidlig og rask hjelp ved behov.
- Alle innbyggere i Kristiansand har mulighet til å delta i kultur og fritidstilbudet.
- Kristiansand har en sterk kulturell grunnmur som legger til rette for et aktivt kultur- og fritidsliv.

Satsingsområdet «Samskaping som drivkraft»:

- Innovasjon, utviklingsarbeid og tiltak innen oppvekstfeltet er forskningsinformert og utvikles i samarbeid med universitets- og forskningsmiljøer.
- Kristiansand har mobilisert kompetanse gjennom økt likestilling og ved å dra nytte av ressursene i en mangfoldig og kulturell befolkning.

Satsingsområdet «Kompetanse for verdiskaping»:

- Færre ungdommer faller utenfor utdanning og arbeidsliv (18-24 år).
- Barn og unge får bedre læring og utvikling innen lesning.
- Barn og unge får bedre læring og utvikling innen regning.
- Alle elever i Kristiansand har 1:1 tilgang på digitale verktøy som nettbrett / PC.

- *Barn og unge mestrer grunnleggende ferdigheter.*
- *Barn og unge i Kristiansand har gode ferdigheter i realfag.*
- *Arbeidsmarkedet i Kristiansand er sikret like konkurransevilkår og det er lagt til rette for gode arbeidsplasser.*
- *Kristiansand har et mangfold av kultur- og fritidsarenaer som legger til rette for utvikling og bruk av egen kompetanse.*

Satsingsområdet «Byvekst med kvalitet»:

- *Flere er selvhjulpne på boligmarkedet.*
- *Innbyggere som er vanskeligstilte på boligmarkedet får tilbud om bolig og tjenester tilpasset behovene.*

I omtalen i *Handlingsprogram 2019-2022* (gamle Kristiansand) av de forskjellige sektorene kommer kommunen også nærmere inn på arbeidet med å redusere / bekjempe, forebygge og lindre / avhjelpe lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand kommune. Før vi ser nærmere på *Økonomiplan 2020-2013* (nye Kristiansand) i detalj, tar vi kort for oss de mer overordnede poengene i *Handlingsprogram 2019-2022* (gamle Kristiansand) som er mest relevante for problematikk knyttet opp mot lavinntekt i barnefamilier:

OPPVEKSTSEKTOREN

Det pekes i *Handlingsprogram 2019-2022* (s. 59-61) på at oppvekstsektoren jobber mot at alle barn og unge i Kristiansand opplever seg inkludert og at de er betydningsfulle deltagere med mulighet for medvirkning i sine liv. Det påpekes at barnehage og skole har som en viktig del av samfunnsoppdraget å motvirke sosiale forskjeller, og alle barn skal ha likeverdige muligheter i Kristiansand kommune, uavhengig av sine forutsetninger.

Det vises til at kommunen er på riktig vei i forhold til å lykkes bedre, men at det fortsatt er potensial for forbedring blant annet når det gjelder (i) gjennomføring i videregående skole, (ii) resultater (nasjonale prøver, eksamensresultater og grunnskolepoeng) og (iii) andelen flerspråklige barn i barnehagen (det vises til at kommunen driver aktiv rekruttering av flerspråklige barn til barnehage), og det pekes på at det er helt avgjørende at kvalitetsforskjeller på enheter og mellom enheter reduseres. Det understrekes videre at det vil være viktig å videreutvikle barneverntjenesten og helsetjenestene for barn og unge, og det vises til at det er brukt ressurser blant annet på flere familiekoordinatorer for å følge opp lavinntektssatsingen. En annen hovedprioritering i *Handlingsprogram 2019-2022* med relevans for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, var å videreføre og videreutvikle stimuleringsordninger som gjør hverdagen bedre for barn fra fattige familier (inntektsgraderingsordninger i barnehage og SFO, tiltaksmidler på skolene for å hjelpe barna i hverdagen). Det pekes også på at *Ungdata*-undersøkelsene og *Elevundersøkelsen* viser at mange ungdommer strever med eget liv, og at læreplanfornyelsen med ny overordnet del skal ta livsmestring inn som en sentral del.⁹⁷

⁹⁷ På side 72-76 i *Handlingsprogram 2019-2022* gjennomgås detaljene for Oppvekstsektorens oppfølging av kommuneplanens satsingsområder.

HELSE- OG SOSIALSEKTOREN

Mange av oppgavene som falt inn under Helse- og sosialsektoren i gamle Kristiansand, eksempelvis arbeid med å redusere ulikhet i helse og levekår, på flyktning- og integreringsfeltet, med å utvikle gode løsninger i boligmarkedet samt med å øke deltakelse i utdanning og arbeidsliv⁹⁸, har direkte relevans for problematikk knyttet opp mot å redusere / bekjempe, forebygge eller lindre / avhjelpe lavinntekt i barnefamilier. Videre skal ifølge *Handlingsprogram 2019-2022* prosjektet *Nye mønstre - trygg oppvekst* bidra både til å bedre lavinntektsfamiliers livssituasjon og til å motvirke at barna får utfordringer med økonomi, arbeid eller bosituasjon når de blir voksne. Det pekes også på at sektoren ønsker å øke kompetansen om barnefattigdom i tjenestene, og man ønsker også å bedre informasjonen og tilgjengelighet. Merk at en del av utfordringsbildet som Helse- og sosialsektoren i gamle Kristiansand forholdt seg til, allerede er beskrevet i avsnitt 3.2.3 over om folkehelse og levekår.⁹⁹

3.3.3 Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2020-2023 (nye Kristiansand) og intervjuer

I nye Kristiansand er det områdene Oppvekst og læring, Helse og mestring, og Kultur og innbyggerdialog som har hovedansvaret for arbeidet med å redusere / bekjempe, forebygge og lindre / avhjelpe lavinntekt i barnefamilier. I tillegg har området By- og stedsutvikling sammen med området Helse og mestring ansvar for forvaltning og utvikling av kommunale utleieboliger til vanskeligstilte.¹⁰⁰

OPPVEKST OG LÆRING

I *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2020-2023* kan man lese at området Oppvekst og læring jobber mot en overordnet målsetting om at alle barn og unge skal

⁹⁸ Det vises her til

- i. Å videreutvikle innholdet i *aktivitetsplikten* for brukere under 30 år.
- ii. Større grad av *arbeidsrettelse av introduksjonsprogrammet*.
- iii. Opprettholde tiltak i form av *Jobbskolen* som fører ungdom tilbake til utdanning eller arbeid.
- iv. Øke antall *varige tilrettelagte arbeidsplasser* (s. 100).

⁹⁹ På side 110-116 i *Handlingsprogram 2019-2022* gjennomgås detaljene for Helse- og sosialsektorens oppfølging av kommuneplanens satsingsområder.

¹⁰⁰ I Oppgaveutvalgets notat *Oppgaveutvalget for Flere i arbeid - Status og framdrift* (10. mars 2020), vises det i tillegg til følgende eksempler på hvilke roller direktørområdene har for å få flere i arbeid:

By- og stedsutvikling:

- Mange oppgaver som er egnet for arbeidstrening, særlig innen parkvesen, ingeniørvesen og Kristiansand Eiendom.
- Arena for opplæring av lærlinger.

Økonomi:

- Har ansvar for kommunens eierskapspolitikk når det gjelder arbeidsmarkedsbedrifter.

Organisasjon:

- Har ansvar for lærlingeordning – lærlingekontor.
- Oppfølging av «Hull i CV»-vedtak.
- Arbeidsgiverpolitikk og bedriftshelsetjeneste.

Samfunn og innovasjon:

- Har ansvar for kontakt med regionalt næringsliv (BRKrs).
- Satsinger på tvers av kommunalområder.

I tillegg har alle områder arbeidsgiveransvar, og har ansvar for at folk ikke faller ut av arbeidslivet.

oppleve et godt og inkluderende oppvekstmiljø som fremmer deres trygghet, læring, trivsel og helse. Hovedmålene for arbeidet på området er at

- *Alle barn og unge opplever tilhørighet, trygghet og trivsel innenfor fellesskapet*
- *Alle barn og unge er aktive deltakere som opplever læring og utvikling innenfor fellesskapet*
- *Alle barn og unge utvikler et positivt selvbilde og en trygg identitet*
- *Ingen opplever å bli mobbet, krenket eller å være utestengt fra fellesskapet*
- *Alle barn og unge vokser opp under kjærlige, trygge og omsorgsfulle vilkår (s. 77)*

For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, som tar for seg lavinntekt i barnefamilier, er det videre interessant at det i økonomiplanen vises til at en hovedutfordring for oppvekstområdet er at

[...] Sosial ulikhet og opplevelsen av manglende tilhørighet og deltakelse gjør det utfordrende for skolen å lykkes med å realisere hvert barns sosiale og faglige potensial og legge et godt grunnlag for å lykkes i videre utdanning og arbeid (s. 77).

Samtidig pekes det på at stramme økonomiske rammer i kjølvannet av kommunesammenlåing gjør det svært krevende å levere tjenester på oppvekstområdet innenfor de lovpålagte kravene. Hva angår nødvendige innsparinger, så understreker oppvekstområdet i økonomiplanen at

Det er søkt å skjerme tiltak som direkte retter seg mot brukerne, særlig lavinntektsgrupper¹⁰¹ (s. 79).

Oppvekstområdet beskriver utfordringene når det gjelder utenforskap blant barn og unge på følgende måte i økonomiplanen:

- *Barn og unge vokser opp under svært ulike vilkår. Noen lider under omsorgssvikt, vold og overgrep. For noen barn og unge er ikke familien eller hjemmet en trygg og god plattform for utvikling, vekst og mestring. Dette truer deres muligheter for deltakelse og mestring i barnehage, skole og livet for øvrig.*
- *Noen barn og unge vokser opp i lavinntektsfamilier og kan grunnet familiens økonomi ha utfordringer med deltakelse i ordinære aktiviteter og sosialt samvær.*
- *Noen unge er ensomme, og noen har utfordringer knyttet til psykisk helse.*
- *En del barn og unge trives ikke i barnehagen og på skolen. For mange opplever mobbing.*
- *Flere barn og unge opplever ikke skolen som relevant og meningsfull.*
- *Nesten 20 pst. av elevene går ut av grunnskolen med så svake lese- og skriveferdigheter at de kan få problemer med videre skolegang og arbeid.*
- *For mange ungdomsskoleelever tror ikke de vil få et godt og lykkelig liv (s. 77-78).*

Det vises videre til at

¹⁰¹ Det vises i økonomiplanen til at blant innsparingstiltak som ble vurdert, men ikke foreslått, så finner man «Redusere inntektsgraderingsordning i SFO» (s. 82).

det er store variasjoner i læringsresultatene med utgangspunkt i elevenes sosiale bakgrunn, forutsetninger og kjønn [...] utdanningssystemet reproducerer forskjeller i for stor grad i stedet for å jevne dem ut (s. 78).

Dette må ifølge økonomiplanen blant annet ses i sammenheng med forskjeller når det gjelder kvalitet mellom – og internt på – skoler og barnehager. Det konkluderes med at «oppsummert er det stor bekymring hvorvidt rammene til grunnskolene og spesialpedagogiske tiltak i barnehage er tilstrekkelige for å innfri lov- og forskriftskrav» (s. 78),

Oppvekstområdets arbeid for å hindre utenforskap og for å bidra til at en større andel unge i Kristiansand kommune gjennomfører videregående skole¹⁰², vil være sentrale bidrag i arbeidet for å forebygge lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand. Det er således interessant å se nærmere på i hvilken grad oppvekstområdet innretter sitt arbeid på måter som bidrar til å oppfylle samfunnsoppdraget om å motvirke og sosiale forskjeller og gi alle barn likeverdige muligheter¹⁰³.

j) Det ordinære allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen og grunnskolen

Fremover vil nye Kristiansand kommune årlig bruke over 1,3 milliarder kroner på skoleområdet og i underkant av 1 milliard kroner på barnehagene, og det understrekes i økonomiplanen at oppvekstområdets hovedprioriteringer og -satsinger er knyttet opp mot å utvikle området med hensyn til *kvalitet i de ordinære og universelle allmennpedagogiske tilbudene*. Det er kvaliteten i de ordinære, universelle allmennpedagogiske tilbudene som skal legge forholdene til rette for og bidra til at elevene i Kristiansand kommune, uavhengig av etnisitet og sosial bakgrunn, fullfører videregående skole og utvikler kompetanse som øker sannsynligheten for deltakelse i arbeidslivet.¹⁰⁴ Det vises i så måte spesielt til at oppvekstområdet utvikler et felles *Rammeverk for kvalitet og mestring*¹⁰⁵ der satsingen på inkluderende læringsmiljø står sentralt. Rammeverket skal bidra både til å forbedre læringsresultater og til å styrke det psykososiale miljøet og redusere mobbing (s. 82), blant annet gjennom støtte til enhetsledernes strategiske planlegging på egen enhet og som referanse for enhetene når de skal identifisere styrker, svakheter og områder for utvikling av egen praksis. Analysen av hver enhets praksis skal munne ut i en utviklingsplan for enheten hvor dimensjonene som rammeverket vektlegger, tematiseres. Den innerste sirkelen i rammeverket – «*Alle barn og unge skal oppleve at de er inkludert i fellesskapet*», jf. figur 2 – beskriver hva som er formålet med arbeidet på oppvekstområdet. At alle barn skal oppleve at de er inklud-

¹⁰² I Oppgaveutvalgets kunnskapsgrunnlag vises det til at om lag 75 pst. av de unge i Kristiansand gjennomfører videregående skole, noe som betyr at 1 av 4 unge ikke gjennomfører videregående skole. Som vi så i avsnitt 2.3, opplever ifølge Bufdir 6 av 10 barn hvor hovedinntektstaker har lav utdanning (forstått som at de ikke har gjennomført videregående skole), lavinntekt.

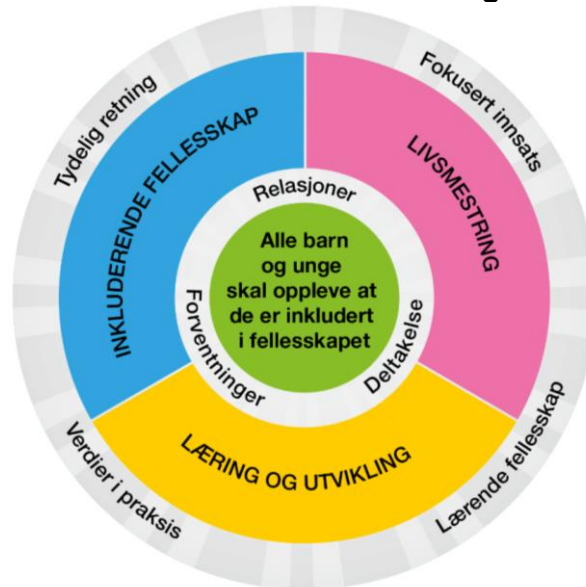
¹⁰³ Det er verdt å merke seg at det i NOU 2009:18 *Rett til læring* understrekes at «for å sikre likeverdig opplæring for alle kreves det forskjellsbehandling, ikke lik behandling. [...] likeverdighet forutsetter ulike former for differensiering av tiltak» (s. 18).

¹⁰⁴ I oppsummeringen av NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting* kan man lese at «relevant og oppdatert kompetanse blir stadig viktigere for å greie seg godt i arbeidslivet. Flere må fullføre videregående opplæring [...]» (s. 11).

¹⁰⁵ Se https://kristiansand.extend.no/export/nyekristiansand/rammeverk/docs/doc_4080/index.html?f

ert i fellesskapet, betyr ifølge kommunen at alle barn og unge i Kristiansand skal bli møtt med høye forventninger, ha mulighet til å medvirke og få utvikle sitt potensial for trivsel, mestring og læring.

Figur 2 Oppvekstområdets rammeverk for kvalitet og mestring



Med utgangspunkt i rammeverket er det utarbeidet kvalitetsindikatorer og tegn på god praksis innenfor de tre fokusområdene (inkluderende fellesskap; livsmestring; læring og utvikling), både for barnehage, skole og barne- og familietjenester:

(a) Eksempelvis er det slik at når det gjelder kjennetegn på god praksis for et *inkluderende læringsmiljø* på skolene, så vises det i rammeverket blant annet til at

- *Verktøy for pedagogisk refleksjon brukes systematisk i arbeidet med å skape et inkluderende læringsmiljø.*
- *Skolen har fokus på elevenes deltakelse og utvikling innenfor fellesskapet, og rammen for ordinær opplæring blir utvidet i samarbeid med PPT og andre aktører.*
- *Skolen jobber systematisk og kontinuerlig med å forebygge, avdekke, stoppe og håndtere krenkelser og mobbing.*

(b) Når det gjelder kjennetegn på god praksis på skolene i forbindelse med såkalt *livsmestring*, så vises det i rammeverket blant annet til at utvikling av et positivt selvbilde og en trygg identitet er særlig avgjørende i barne- og ungdomsårene. Livsmestring dreier seg om å kunne forstå og å kunne påvirke faktorer som har betydning for mestring av eget liv. Elevene skal lære å håndtere medgang og motgang samt personlige og praktiske utfordringer på en best mulig måte. I denne forbindelse skal skolen ha systemer, kultur og kompetanse for å arbeide med elevenes fysiske og psykiske helse, og tegn på god praksis er ifølge rammeverket blant annet at

- Skolen driver et helhetlig og systematisk arbeid for å skape et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen samarbeider med eksterne aktører og jobber tverrfaglig for å fremme elevenes fysiske og psykiske helse.
- Skolen samarbeider med elever, foreldre og nærmiljø for å skape gode mestrings- og sosialiseringssarenaer

Rammeverket inneholder i tillegg indikatorer for arbeidet de ansatte på enhetene gjør samt når det gjelder elevenes og foreldrenes involvering.

Det er verdt å merke seg at både Kristiansand, Søgne og Songdalen over tid har jobbet systematisk med å utvikle læringsmiljøene, og rammeverket for kvalitet og mestring er ifølge kommunen en videreføring i nye Kristiansand av FLiK (Forskningsbasert Læringsmiljøutvikling i Kristiansand) og Knutepunkt Sørlandet-satsingen på inkluderende læringsmiljø. Kort oppsummert var målet med FLiK¹⁰⁶ at alle barn og unge skulle realisere sitt potensial for læring og utvikling. FLiKs målsettinger var knyttet opp mot (1) barns sosiale og faglige læringsutbytte, (2) omfang av segregerende tiltak, og (3) mobbing / trivsel. Det fremkom blant annet at det var en tydelig sammenheng mellom kvaliteten på læringsmiljøet i enheten på den ene siden, og barns læringsutbytte på den andre siden, samt at de mest vellykkede enhetene viste seg å ha både en kollektiv kultur for pedagogisk utvikling og en læringsledelse som bygde på evidensbasert kunnskap. *Knutepunkt Sørlandet-satsingen* på inkluderende læringsmiljø tok på sin side utgangspunkt i pedagogisk refleksjon og vektla læringsmiljøutvikling slik at alle barn og unge skulle få større utbytte av det ordinære pedagogiske tilbudet. Satsingen var basert på en systemorientert tilnærming og tenking, noe som blant annet innebærer at de voksne flytter fokus fra kategoriseringer, diagnoser og elevens tilkortkommenheter, til miljøet og sammenhengen barnet lever i. Oppvekstområdet opplever at disse prosjektene har bidratt til en markert kompetanseheving både teoretisk og praktisk blant ansatte på skolene og i barnehagene når det gjelder å la inkluderingstanken gjennomsyre det ordinære og universelle allmennpedagogiske tilbudet.

Oppvekstområdet er videre bevisst på at det er viktig med «tidlig innsats», forstått både som det å ta fatt i problemer og sette inn tiltak umiddelbart når utfordringer avdekkes, og som mer strukturelle grep for å vri ressursbruken på spesialundervisning i retning av at en større andel settes inn på de første årene på barnetrinnet snarere enn på ungdomstrinnet. Barnehagene har også jobbet systematisk med såkalt traumebevisst tilnærming samt med å tilnærme seg problematikk knyttet opp mot vold og seksuelle overgrep.

ii) Likeverdighetsressurs i ressurstildelingen til skolene

Det viser seg imidlertid både at skolene i Kristiansand er ulike og at elevene i de forskjellige bydelene og levekårssonene har ulike forutsetninger for å dra nytte og ha utbytte av det ordinære og universelle allmennpedagogiske tilbudet i grunnskolen. For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, som tar for seg lavinntekt i barnefamilier, er det i så måte særlig interessant at skolene, i tillegg til at de mottar en «grunnressurs» og

¹⁰⁶ Se NOU 2015: 2 Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø, Boks 17.2., s. 290.

en «elevressurs»¹⁰⁷, tildeles en såkalt «likeverdighetsressurs» som skal blant annet bidra til å kompensere for at noen områder i kommunen har større levekårsutfordringer enn andre.

(a) Likeverdighetsressursen fordeles for det første med utgangspunkt i en *sosioøkonomisk indeks* som legger til grunn

- *mors utdanning,*
- *andelen enslige forsørgere, og*
- *stabilitet / flytting i boområdet.*

Den sosioøkonomisk tildelingen utgjør 4,5 pst. (44,5 millioner kroner) av den totale tildelingen til skolene i Kristiansand. Skolene har indeksverdier fra 0,4 til 3,7, og beløpet til den enkelte skole blir beregnet på følgende måte: elevsats * antall elever * indeksen.

Det er i tillegg verdt å merke seg at oppvekstområdet fordeler 1,7 millioner kroner i tiltaksmidler til skolene basert på den sosioøkonomiske indeksen som skal brukes til å hjelpe barn som har behov for det i hverdagen, jf. lavinntektsproblematikk. Midlene skal bidra til å finansiere elevers aktiviteter (kontingenter, utstyr, bursdager, leirer, kinobilletter etc.) der hvor skolene, i samråd med fritidsenheten, vurderer at det er behov for det. Oppvekstområdet opplever at disse midlene kan være til stor hjelp for enkelte. Samtidig kan det være vanskelig for foreldre å si at de ikke har råd til å betale for barnas aktiviteter og at de trenger økonomisk støtte, og skolene erfarer at det kan være stigma knyttet til å være mottaker av denne typen avhjelpende støtte. Lærere har også stilt spørsmål ved hvordan de skal kunne avdekke hvilke elever som lever i fattigdom og som kan ha behov for ekstra hjelp, uten at de krenker eleven og svekker relasjonen og tillitsforholdet mellom lærer og elev.

(b) For det andre fordeles likeverdighetsressursen med utgangspunkt i elevenes behov for *særskilt norskopplæring*. Det lages en indeks som legger til grunn *andelen første generasjons mødre født fra ikke-vestlig land og «arbeidsinnvandrerland»*. Midler øremerket særskilt norskopplæring utgjør 2 pst. (20 millioner kroner) av den totale tildelingen til skolene.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Kommunen understreker at det er viktig at ressurstilodelingsmodellen for grunnskolen i størst mulig grad treffer skolens behov. Den bør videre være forutsigbar i planleggingen, og den må kunne håndtere aktivitetsendringer slik at ressursene styres dit behovene er. Det er videre viktig at den oppfattes som rimelig og rettferdig, og det legges vekt på å i størst mulig grad legge til grunn objektive kriterier for fordelingen (blant annet antall elever, skoletype, trinnstørrelse og en sosioøkonomisk indeks). Modellen må kunne administreres uten for stor ressursbruk, og det er viktig at den ikke kan «påvirkes» til å «belønne» ukloke valg eller dårlig praksis (et eksempel her kan være ressurstilodelingsmodeller som belønner skoler for å ha et stort antall elever med vedtak om spesialundervisning).

¹⁰⁸ Revisjonen bemerker at i tillegg til *særskilt norskopplæring*, så kommer også *tospråklig fagopplæring* inn under den såkalte *særskilte språkopplæringen*. Målet er at den tospråklige undervisningen skal bidra til faglig progresjon mens elevene er i en norskinnlæringsfase. Ifølge kommunen er de tospråklige lærerne organisert under Mottaksskolen. Tjenesten er rammefinansiert, og totalt er budsjettet til tospråklig fagopplæring på om lag 12 millioner kroner. Den tospråklige fagopplæringen foregår imidlertid stort sett ute på nærskolene, og tjenesten for-

(c) For det tredje fordeles likeverdighetsressursen med utgangspunkt i *særskilte individuelle behov*, eksempelvis medisinske diagnoser eller dersom elever utgjør en fare for andre elevers helse / miljø.

Oppsummert ser vi at likeverdighetsressursen, det vil si den *sosioøkonomiske tildelingen* (lav utdanning, andelen enslige forsørgere og nabolagseffekter) sammen med tildelingen knyttet til *særskilt språkopplæring* (innvandrerbakgrunn), bidrar til at ressurser i grunnskolen kanaliseres mot barn nettopp i de gruppene som er særlig utsatt for lavinntekt, jf. avsnitt 2.4.2 i denne rapporten.

iii) Styrketjenesten for språk og mangfold i barnehagene

Barnehagene tildeler ikke midler med utgangspunkt i en sosioøkonomisk indeks, blant annet fordi flere statlige føringer på barnehagefeltet samt innslaget av private barnehager, vanskeliggjør en slik tildeling. Det er imidlertid verdt å merke seg at Kongsgård barnehagesenter (KBS) har en såkalt «Styrketjeneste for språk og mangfold», som har ansvar for forvaltning og drift av et statlig øremerket tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Styrketjenesten er en veiledningstjeneste og ressurs for alle barnehager i Kristiansand med støttepedagoger i norsk, flerspråklig assistanse og veiledning av ansatte i forhold til hele språk- og læringsmiljøet ute i barnehagene. Budsjett for Styrketjenesten er totalt 6,3 millioner kroner, hvorav 2,8 millioner kommer fra statlig tilskudd.

Når det gjelder tildeling, så kan barnehager med flerspråklige barn i utgangspunktet søke KBS om ekstraressurser fra Styrketjenesten en gang per år. Det kan i tillegg søkes om ekstra flerspråklig støtte i løpet av året i tilfeller der barn som ikke har noe norsk språk, starter i ordinær barnehage. Ressurser tildeles med utgangspunkt i kriterier¹⁰⁹ utarbeidet med bakgrunn i rundskrivet *Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder*. Alle barnehagene i kommunen har også mulighet for å be om veiledning i forhold til språk- og læringsmiljø av fagleder for tjenesten.

iv) Leksehjelp

Leksehjelp utgjør 1 pst. (10 millioner kroner) av den totale tildelingen til skolene. Leksehjelpen fordeles til skolene gjennom et grunnbeløp + et beløp per elev. Den har så-

deles mellom skolene med utgangspunkt i en vurdering av individuelle behov hvor vedtak gjøres av den enkelte skole i dialog med Mottaksskolen. Kommunen bemerker at denne måten å organisere tjenesten og fordele ressurser på ikke oppleves å fungere optimalt, og at andre innretninger for den tospråklige fagopplæringen vurderes. Videre har Kristiansand kommune valgt å organisere *innføringstilbudet* til nyankomne minoritetsspråklige elever ved Mottaksskolen. Tilbudets varighet er maksimalt 2 år, og så fortsetter elevene skolegangen ved nærskolen. Budsjett til Mottaksskolen er om lag 10,5 millioner kroner.

¹⁰⁹ Kriteriene for tildeling av Styrketjenestens ressurser til barnehagene revideres i 2020, men det er verdt å nevnte at i skrivende stund er kriterier for tildeling av ressurser til støttepedagog i norsk følgende:

- *Barna må ha annen språk- og kulturbakgrunn enn norsk.*
- *Begge foreldrene må ha annet morsmål enn norsk.*
- *Barnehagen har beskrevet i søknaden mangelfull norskspråklig utvikling hos barna.*
- *Skolestartere med mangelfull norskspråklig utvikling.*
- *Barnehager med stor andel flerspråklige barn med mangelfull norskspråklig utvikling.*

ledes en universell innretning og er et tilbud til alle elever i Kristiansand kommune. Ordningens universelle innretning innebærer at den ikke har noen direkte *fordelingseffekt* – alle elevene får det samme tilbudet –, men den kan i utgangspunktet tenkes å ha en *utjevningseffekt*, idet særlig elevene som har mindre støtte og færre ressurser å spille på i hjemmet, kan forventes å ha størst utbytte av ordningen. Forskning viser imidlertid at effekten av gratis leksehjelp på sosial ulikhet er uklar og må ses i sammenheng med hvordan leksehjelpen er innrettet. I rapporten *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt* kan man lese at

gratis leksehjelp har muligens et potensial til å utjevne forskjeller, men det vil antakelig avhenge av om tiltakene tilføres nok ressurser.¹¹⁰

v) Inntektsgradert foreldrebetaling i SFO

Det fremkommer videre av økonomiplanen (s. 88-89) at Kristiansand fra 1. august 2018 innførte inntektsgradert foreldrebetaling i SFO innenfor en årlig ramme på om lag 7,8 millioner kroner. Analyser viste ifølge kommunen klare sammenhenger mellom sosioøkonomiske forhold på den ene siden og deltakelse i SFO på den andre siden. Ordningens profil er rettet inn slik at den gir størst reduksjon for de laveste innteksgruppene, og hensikten er å gi alle barn, uavhengig av foreldrenes inntekt, likeverdig mulighet til å delta i SFO. Det er også gratis SFO for barn med funksjonshemninger fra 4. trinn og oppover.

I forslag til Statsbudsjett har regjeringen foreslått å innføre en nasjonal ordning med inntektsgradering i SFO for 1. og 2. trinn fra 1. august 2020. Ordningen er tilsvarende som for barnehage, der ingen skal betale mer enn 6 pst. av familiens samlede inntekt i foreldrebetaling per barn. Kommunens beregninger viser at den nye ordningen koster 3,9 millioner kroner utover det som er foreslått tilført via statsbudsjettet. Dagens inntektsgraderingsordning i Kristiansand ivaretar ifølge økonomiplanen langt på vei kravene i den nye statlige ordningen, men er i tillegg vesentlig bedre ved at den også gjelder for 3. og 4. trinn samtidig som det er fullt betalingsfritak for familier med inntekt under 200.000 kroner.

I ordningen for nye Kristiansand foreslås det i økonomiplanen å opprettholde betalingsfritaket for inntekter under 200.000 kroner for 1.-4. trinn. For inntekter over 200.000 kroner foreslås den statlige ordningen å gjelde ved at årlig betaling blir 6 pst. av familiens inntekt. For 1. og 2. trinn må den statlige ordningen med 6 pst. av inntekten gjelde opp til 591.983 kr med foreslåtte SFO-sats. For 3. og 4. trinn foreslås mod-

¹¹⁰ Se Dahl Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel, *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2014, s. 154. Det vises i samme rapport til at «En evaluering av ordningen fant at skolene som økte tilbudet av leksehjelp over tid hadde noe bedre resultatutvikling, men at det ble noe større sosiale forskjeller i skolerestultater på disse skolene (Bache-Hansen m.fl. 2013). Evalueringen konkluderer med at leksehjelpen i liten grad ser ut til å endre på de systematiske ulikhetene i elevers skolerestultater på grunnlag av kjønn, sosioøkonomisk bakgrunn og innvandringsbakgrunn. [...] På enkelte områder finner sluttevalueringen mønstre som tyder på at ulikhetene har økt, selv om den ikke kan fastslå om leksehjelpen i seg selv har bidratt til å forsterke heller enn å utjevne ulikheter (Backe-Hansen m.fl. 2013). Samtidig er det sannsynlig at skolens ulike utforming av ordningen påvirker i hvilken grad den medvirker til forskjeller i læringsutbytte, et spørsmål som ikke har vært undersøkt empirisk (Giæver 2013). Det kan også være at kvaliteten på undervisningen og lærertettheten utgjør barrierer» (s. 147).

erasjonen som i dag å kun gjelde for inntekt opp til 500.000 kr. I en artikkel i Fædrelandsvennen 19. august 2019 kan man også lese at kommunen særlig ønsker å øke deltakelsen i SFO-ordninger på 1. trinn i områder med sosioøkonomisk indeks over 1,5.

vi) Gratis kjernetid i barnehagen

Et annet virkemiddel for å forebygge og bekjempe lavinntekt i barnefamilier, er gratis kjernetid i barnehagen (s. 90 i økonomiplanen). For barnehage fastsettes ifølge økonomiplanen betalingsssatsene i samsvar med statens fastsatte makspris og reguleres i statsbudsjettet. Det gjelder også moderasjonsordningene for gratis kjernetid, søskenmoderasjon og redusert betaling på grunn av lav inntekt. Ifølge forslag i statsbudsjettet blir makspris for full barnehageplass 3.135 kroner per måned i 2020. Alle husstander med samlet skattbar inntekt på under 574.759 kroner vil ha rett til reduksjon i foreldrebetalingen, jf. regelen om maks 6 pst. av familiens samlede inntekt i foreldrebetaling per barn. Inntektsgrensen for 20 timer gratis kjernetid per uke er på 548.500 kroner i første halvår 2020, og endres til 556.100 kroner fra 1. august 2020.

Samtidig understrekes det i økonomiplanen at man i tillegg til rekrutteringsproblematikk også står overfor betydelige faglige utfordringer når det gjelder tjenestene som barnehagene i Kristiansand kommune produserer. Det pekes i økonomiplanen (s. 97-98) på at den største utfordringen er tidlig innsats og fokus på barn med sårbarhet i ulike livssituasjoner, og at dette arbeidet krever solid innsats internt i barnehagene, men også at barnehageeiere og barnehagemyndighet har fokus og er tett på. Det understrekes at man også må øke samarbeidet og samhandlingen med fagmiljøene som samles i *Familiens hus*, samtidig som barnehagene selv må arbeide hardt for å utvikle det allmennpedagogiske tilbudet innenfor sitt ordinære tilbud.

Samlet vurderer området at det har store utfordringer med et økende behov for tilrettelagte tilbud til enkeltbarn samt med systemarbeid i barnehagen, og det understrekes at det er viktig at barn, foreldre og barnehager møter et koordinert og profesjonelt hjelpetilbud hos samarbeidspartnere som for eksempel PPT, barnevern og helsestasjon.

vii) Barne- og familietjenester

I økonomiplanen (s. 100-101) vises det til at hovedutfordringen for barne- og familietjenestene er å bidra til riktig hjelp tidligst mulig i livsløpet og tidlig identifisere barn i risiko for en uønsket utvikling. I forbindelse med kommunesammenslåingen er det etablert fem såkalte *Familiens hus* i bydelene med sikte på å styrke tverrfaglig samhandling. Innbyggere skal motta koordinerte og treffsikre tjenester ved at *Familiens hus* har samlet kommunens ulike fagmiljøer bak en felles inngangsdør. Hvert av *Familiens hus* har faste barnehager og skoler i sitt område som de samarbeider med. Barne- og familietjenestene prioriterer ifølge økonomiplanen fremover å sikre sammenheng mellom ulike tjenester i kommunen, å gjøre synlig hvilke tilbud kommunen gir til ulike grupper innbyggere og å sikre profesjonelle voksne som er nysgjerrige på barnets fortelling.

viii) Oppvekstutvalgets tilskuddsordning for utsatte / vanskeligstilte barn og unge

Oppvekstutvalgets tilskuddsordning for utsatte / vanskeligstilte barn og unge har en samlet ramme på kr. 943 000 for tildeling. Tiltakene som det søkes om midler til, retter

seg mot barn og unge i utsatte livssituasjoner. I retningslinjenes punkt 1 b står det at tiltakene skal avhjelpe og bøte på livssituasjoner som følge av lavinntekt og psykiske, fysiske eller sosiale utfordringer. Ved tildeling av midler i 2020 ble det lagt til grunn at de yngste barna og barn fra innvandrerfamilier er de mest utsatte, og at tidlig og god innsats i så måte vil ha en vesentlig betydning for hele oppveksten til disse barna. Kommunaldirektør oppvekst foreslo at tilskuddene skulle prioriteres etter følgende kriterier:

1. Tiltak som treffer de yngste og mest utsatt barna, og barn fra innvandrerfamilier.
2. Sårbare og målrettede tiltak uten store organisasjoner i ryggen.
3. Tiltak som treffer mange av de yngste i målgruppa for tilskuddsordningen.

Begrunnelsen for avslag var at disse tiltakene rettet seg mot den eldste målgruppen for tilskuddsordningen. På grunn av begrensede midler, valgte kommunen å prioritere tiltak rettet mot de yngste og mest sårbare barna.

viii) Sommerskole¹¹¹

Kristiansand kommune som står bak *Sommerskolen Kristiansand*. Den er ment å skulle være et tilbud om en annerledes måte å lære på. Fokuset er på elevaktive metoder, mestring og motivasjon for læring med kurstitler som *Spiselig naturfag*, *Aktiv ute*, *Xperimentdager med Vitensenteret*, *Impro-teater* og *Om du fikk farge byen*. Tilbudet er gratis for alle deltakere og føyer seg derfor godt inn i Kristiansand kommunes satsing på et inkluderende læringsmiljø. Kursene på Sommerskolen utarbeides i samarbeid med ulike organisasjoner og varer i ei uke av gangen. Elever kan delta enten i begynnelsen av de vanlige skolens sommerferie eller i slutten. Sommeren 2019 deltok mer enn 300 elever på kurs på Sommerskolen Kristiansand. Prosjektet *Nye mønstre – trygg oppvekst*, jf. avsnitt 3.3.5 under, er blant de kommunale instansene som aktivt bidrar til at unge i lavinntektsfamilier får mulighet til å melde seg på og delta på sommerskolens kurs.

HELSE OG MESTRING – KOMMUNALSJEFOMRÅDET NAV

Revisjonen bemerker innledningsvis at en viktig del av utfordringsbildet som området Helse og mestring forholder seg til, allerede er beskrevet i avsnitt 3.2.3 over om utfordringer innenfor folkehelse og levekår i Kristiansand. Det er videre slik at Helse og mestrings arbeid med lavinntekt i barnefamilier er knyttet opp mot prosjektet *Nye mønstre – trygg oppvekst* samt arbeidet til Oppgaveutvalget, og disse presenteres separat i henholdsvis avsnitt 3.3.4 og 3.3.5 under.

Når det gjelder lavinntektsproblematikk på helse- og mestringsområdet utover det som presenteres for seg i egne avsnitt, så er særlig kommunalsjefområdet NAV sentralt, blant annet fordi NAV spiller en viktig rolle når det gjelder å få flere i kommunen i arbeid, og fordi NAV behovsprøver og utbetaler eventuell sosialhjelp¹¹². NAV har i så

¹¹¹ Se <http://www.sommerskolenkristiansand.no/>

¹¹² I Oppgaveutvalgets kunnskapsgrunnlag fremkommer det at det i 2019 i nye Kristiansand var om lag 8200 mottakere av uføretrygd, 3400 på arbeidsavklaringspenger og 1300 på sosialhjelp (om lag halvparten av dem på sosialhjelp var også registrert i andre grupper).

måte en sentral rolle når det gjelder å styrke / sikre inntektssituasjonen til utsatte barnefamilier i Kristiansand kommune.

l) Det er for det første svært relevant for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet om lavinntekt i barnefamilier at det i møte med NAV fremkom at det er gjort vedtak om at *barnestrygden* skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for sosialhjelp til såkalt «livsopphold»¹¹³ i mai, juni, juli og desember, det vil si måneder hvor mye skjer og hvor barnefamilier ofte har ekstra utgifter. Det er satt av 4 millioner kroner til dette tiltaket som skal bidra til å styrke inntektssituasjonen til utsatte barnefamilier i Kristiansand kommune. Det er videre slik at utover det som en barnefamilie får i sosialhjelp til livsopphold, så kan man også søke NAV om støtte blant annet til helsetjenester og tannlege for voksne og barn, samt om støtte til deltakelse i barns fritidsaktiviteter (kontingenter, utstyr, turer, cuper, egenandeler etc.). NAV oppgir at de som søker om støtte til barns aktiviteter, i utgangspunktet vil få søknaden innvilget.¹¹⁴ Også i tilfeller der NAV vurderer at familiens samlede økonomiske situasjon tilsier at familien burde hatt midler til å selv betale for barns aktiviteter, men hvor pengene er brukt på andre ting, legger NAV opp til å innvilge søknader om penger til barns fritidsaktivitet (men NAV ber da familien om å ta dette i betraktning fremover). Det er også satt av midler til besøk i Aquarama for de barnefamiliene som skulle ønske det. Barnefamilier kan også søke om ferie eksempelvis til Fårup sommerland, og veiledere på NAV kan også søke familier inn til Røde Kors og andre organisasjoner. Oppsummert opplever NAV at de i all hovedsak gir positivt svar på søknader om støtte til barns aktiviteter. NAV bemerker imidlertid samtidig at støtte til barns aktiviteter for det første forutsetter at noen søker NAV om dette, men at det etter alt å dømme er mange familier i Kristiansand lever på grensen av lavinntekt men som ikke søker om slik støtte. For det andre vil det være slik at de som ikke allerede er i NAV-systemet, vil måtte gjennomgå ordinære prosedyrer for behovsprøving før man mottar støtte til disse tingene, og denne prosessen kan oppleves både som byråkratisk og nedverdiggende / stigmatiserende. For det tredje er det slik at alt koster penger, og selv om en barnefamilie får billetter til Dyreparken av NAV, så kan transport være en utfordring samtidig som man kanskje ikke har råd til

¹¹³ Det vises på nettsiden <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/okonomisk-stonad-sosialhjelp> til at sosialhjelp skal være en «*subsidiær ytelse*», noe som innebærer at den enkelte først må utnytte alle andre muligheter (for eksempel gjennom arbeid, trygd [herunder uføretrygd], arv eller bankinnskudd) før sosialhjelp ytes. Det understrekes også at stønaden bør ta sikte på å gjøre mottakeren økonomisk selvhjulpen.

På nettsiden <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-22019-statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2020/id2683327/> kan man lese at *veiledende* sosialhjelpssats per måned i 2020 for livsopphold for en enslig person er 6250 kr. Dette skal omfatte utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer, og tar videre hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Det påpekes at utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert ved fastsettelse av de veiledende retningslinjene, da dette er utgifter som varierer mye.

Det understrekes også at de kommunale sosiale tjenestene i NAV-kontoret har både rett og plikt til å *utøve skjønn* når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden.

¹¹⁴ I Bufdirs rapport *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017* kan man lese at «lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. NAV jobber for å ivareta barnas særskilte behov i sitt møte med foreldrene for hindre negative konsekvenser av fattigdom. Etter sosialtjenesteloven kan det gis stønad til utgifter slik at barn og unge kan delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, feiring av bursdag eller andre merkedager» (s. 79).

å kjøpe en is etc. når man først er kommet til dyreparken, jf. avsnitt 3.3.6 under om deltakelse i fritidsaktiviteter med mer.

NAV peker også i intervju med revisjonen på et annet problem: barna på mange skoler i Kristiansand får tilbud og å kjøpe forskjellige typer skolemelk, jogurt og frukt etc. som de kan spise når de er på skolen. NAV viser til at alle foreldre vil ønske at egne barn får ta del i disse ordningene på lik linje med de andre. Et skoleårs forbruk koster imidlertid mye penger, og når foreldre på sosialhjelp søker NAV om å få dekket utgifter til dette, så vil NAV ikke kunne innvilge alt, men kanskje kun melk og ikke jogurt og frukt. NAV opplever at det er uheldig for foreldrene at de får denne typen ekstra regninger fra skolene, og at familiene synes det er vanskelig å ikke fullt ut kunne ta del i ordninger som de fleste andre på skolen tar for gitt. Kort sagt opplever NAV at en ordning som i utgangspunktet er positiv – mange barn ikke har spist frokost og mange barn ikke har med niste på skolen, og det er isolert sett bra at barn får tilgang på sunn mat på skolen gjennom nevnte ordninger – kan bli for dyr for de på sosialhjelp, og at det oppleves som vondt å ikke kunne gi egne barn det de fleste andre barn har råd til. Når det gjelder barneperspektivet i NAVs arbeid, så bemerker NAV i intervju med revisjonen avslutningsvis at man opplever å ha barneperspektivet med seg, og at det gjennom en del år har vært økende fokus på dette. Det er samtidig viktig i en hektisk hverdag at det jevnlig understrekes at dette er noe som skal prioriteres når NAV-brukere har barn. NAV har også jevnlig møter med barneverntjenesten hvor eventuell bekymring for barn kan tas opp.

ii) NAV understreker samtidig at hovedstrategien for å hjelpe brukere ut av fattigdom, er å få dem i arbeid (eller i annen aktivitet som gjør veien til arbeid kortere for dem som i utgangspunktet står langt fra arbeidslivet). I økonomiplanen (s. 138-139, hvor NAVs organisering beskrives nærmere) vises det blant annet til at

Det er en utfordring å sikre prioritet til NAVs virkemiddelapparat som på sikt kan forebygge og redusere antall innbyggere som står utenfor utdanning og arbeidsliv. Det er de aktive tiltakene, og ikke de økonomiske ytelsene, som kan redusere behovet for økonomisk bistand, som sosialhjelp, på sikt.

En mengde forskjellige tiltak og initiativer i NAV er følgelig knyttet opp mot målet om at flere på kort eller lengre sikt blir økonomisk selvhjulpne, jf. Oppgaveutvalgets arbeid i avsnitt 3.3.5 under. NAV erfarer ifølge økonomiplanen at tett, individuell oppfølging har best effekt når det gjelder å få personer ut i arbeid eller utdanning: det er ressurskrevende mens oppfølgingen pågår, men det gir store gevinster i form av at flere blir økonomisk selvhjulpne og utgiftene til sosialhjelp reduseres. NAV oppgir også i intervju med revisjonen at en gruppe på 3 ansatte jobber spesielt opp mot barnefamilier som er i lavinntekt eller som har andre utfordringer som gjør at hverdagen kan være krevende. For å kunne gi en tett og helhetlig oppfølging til disse familiene, har de nevnte ansatte ansvaret for færre brukere enn det som er vanlig i NAV. NAV bemerker at en slik tett og helhetlig oppfølging av brukerne ideelt sett gjerne skulle vært tilgjengelig for flere brukere.

Videre foreslår kommunedirektøren i økonomiplanen at det i perioden prioriteres midler til å etablere tilrettelagte arbeidsplasser for sosialhjelpsmottakere som står langt fra

arbeidslivet. Det planlegges oppstart i 2020. Målet med tiltaket er at flere kan komme ut i ordinært arbeid og bli selvhjulpne. Det foreslås å etablere en modell som baserer seg på *ikke varige-, men langvarige tilrettelagte, arbeidsplasser* (LTA-plasser), hvor barnefamilier vil bli prioritert. Det lokale næringslivet vil ha en rolle, i nært samarbeid med tiltaksbedrifter i kommunen. Kommunedirektøren foreslår å prioritere 1,8 millioner kroner til finansiering av egenandel tilsvarende 12 LTA-plasser. Dette er, som følge av kommunens stramme økonomi, en reduksjon i forhold til 20 plasser som tidligere har vært skissert i politisk sak til formannskapet i gamle Kristiansand kommune. Det understrekes i økonomiplanen at prosjektet som her etableres må sees i sammenheng med Oppgaveutvalgets mandat og arbeid. Det understrekes også at det er forventninger til at også kommunen bidrar med styrket virkemiddelapparat som kan samspille med ressursøkningen som har funnet sted på statlig side de senere år. På statlig side gjelder dette særlig innsats rettet mot ungdom.

Det må i tillegg nevnes at Helse og mestring understreker at det er behov for å sikre at oppfølgingstjenester har fokus på mestring gjennom tilpassede tilbud om arbeid og aktivitet. Kommunalsjefområdet Livsmestring satser derfor sammen med NAV på individuell jobbstøtte, såkalt IPS (Individuell Støtte og Plassering).

iii) Fra 1. januar 2018 er det gjort endringer i bestemmelsene om de statlige *arbeids- og avklaringspengene*, og perioden er nå redusert fra 4 til 3 år, uten muligheter for forlengelse. Innstramningen har ifølge økonomiplanen gitt utslag i form av økte utbetalinger til sosialhjelp. Videre er det slik at inntekter fra *integreringstilskuddet* reduseres kraftig som følge av at antall bosatte flyktninger er redusert. Det vises til at NAVs andel av inntektsbortfallet er 11 millioner kroner i perioden. Dette, samtidig med at allerede vedtatt budsjetttramme for *sosialhjelp* reduseres med over 15 millioner kroner, gjør ifølge økonomiplanen de samlede rammene for tjenestene svært utfordrende i perioden. Kommunedirektøren foreslår derfor i økonomiplanen å styrke rammen til sosialhjelp i årene fremover med 4 millioner kroner i 2020, 9 millioner kroner 2021, 8 millioner kroner i 2022 og 7 millioner kroner i 2023. En styrking av kommunes rammer som følge av innstramminger i regelverket for arbeidsavklaringspenger legges også ifølge økonomiplanen fast inn i rammen på dette området. Forslaget innebærer likevel at utgiftene til sosialhjelp må reduseres med 17,8 millioner kroner (15 pst.) i 2023 sammenlignet med 2019. Det understrekes i økonomiplanen at dette er en krevende budsjettforutsetning som må vurderes nærmere ved senere rullinger, når en i større grad ser effekter av tiltak som er rettet mot både unge, voksne og innenfor integringsfeltet samlet sett.

KULTUR OG INNBYGGERDIALOG – KOMMUNALSJEFOMRÅDET KULTUR OG IDRETT

Særlig aktuelt for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet om lavinntekt i barnefamilier er kommunalsjefområdet Kultur og idrett, og man kan i økonomiplanen (s. 152-53) lese at

i) Enhet frivillighet

Enhet frivillighet skal sikre at kommunen gjennom sitt samarbeid med ikke-kommunale organisasjoner utvider hva frivillig sektor, som blant annet tilbyr mestringsarenaer både for barn og voksne, gjør med og for innbyggerne. Kommunale og ikke-kommun-

ale frivillighetssentraler samles under én ledelse i denne enheten, og i 2020 starter arbeidet med frivillighetsstrategi. I kapittel 3.4 under gjennomgås revisjonens intervjuer med religiøse, ideelle og frivillige organisasjoner.

ii) Kulturskolen

Kulturskolen gir barn og unge planmessig og allsidig opplæring og kreativ utfoldelse i kunstneriske fag. Undervisningen følger grunnskolens skoleår og gis på ettermiddag og kveldstid på 25 ulike steder i den nye kommunen. Kulturskolen leverer også dirigenttjenester til kommunens skolekorps. Det har de siste årene blitt lagt vekt på å nå ut til bydeler som er preget av høy andel barn i lavinntekt og høy innvandrerandel.

iii) Idrettsenheten

Idrettsenheten skal tilrettelegge for allsidig idrett og fysisk aktivitet for alle byens innbyggere, med et spesielt fokus på barn og unge, gjennom planlegging, utvikling og drift av idrettsanlegg¹¹⁵, samt ansvaret for operativt folkehelsearbeid. I avsnitt 3.4.1 under gjennomgås revisjonens intervju med Idrettsrådet i Kristiansand.

iv) Fritidsenheten: Bua, fritidsklubber og ferietilbud

Fritidsenheten har unge i alderen 10-18 år som hovedmålgruppe. Økonomiplanen peker på at ung kultur og frivillig engasjement utvikles gjennom fritidsklubber, arrangementer, turer og andre ungdomsaktiviteter i nærmiljøene. Det gis gruppetilbud for ulike målgrupper med tilretteleggingsbehov. Enheten forvalter en rekke bydelshus og fritidssentre som er viktige møteplasser i lokalområdene.

I en presentasjon for formannskapet i mars 2020, understreker fritidsenheten at de fleste tiltakene som enheten organiserer, har en universell innretning: de retter seg i utgangspunktet mot *alle* unge i Kristiansand, og ikke spesielt mot barn fra familier i lavinntekt. Slik unngår man at det knyttes stigmatisering til det å delta på eller bruke tilbudet: det er ikke et tilbud spesielt for de med dårlig råd, for de fattige i Kristiansand – snarere retter seg mot alle og skal være et attraktivt tilbud for alle unge i Kristiansand. Samtidig innebærer det at fritidsenhetens tilbud til barn og unge er gratis (eller i noen tilfeller subsidierte) at disse tiltakene har stort potensial for å nå ut til og å inkludere i fritidsaktiviteter nettopp barn og unge i lavinntektsfamilier.

I presentasjonen i formannskapet vises det for det første til *BUA* (Barn-Unge-Aktivitet), som er et utstyrlager, har som formål

- a. *Å bedre folkehelsen*: det å låne ut sportsutstyr bidrar til økt aktivitet blant barn og unge.
- b. *Reduserte forskjeller*: gratis utlån bidrar til at barn i lavinntektsfamilier ikke ekskluderes fordi de ikke har råd til utstyr som er nødvendig for å kunne gjøre aktiviteten.
- c. *Lavere forbruk*: mange unge er opptatt av klimaproblematikk, og BUA bidrar til at de ikke trenger å kjøpe nytt utstyr for å prøve ut eller drive med forskjellige

¹¹⁵ Se bystyresak 25/20 for en nærmere orientering om drift og vedlikehold av idrettsanlegg og idrettshaller. Se for øvrig presentasjoner fra Kulturutvalgets *Temamøte om idrett* 4. mars 2020.

aktiviteter. Barn vokser også fort ut av ting, og gjenbruk oppfattes som viktig av mange.

Utstyret som BUA låner ut / leier ut gratis (slalåmutstyr, frikjøringsski, skøyter, langrennsski, snowboard, akebrett, kjelker og pulk), er av god kvalitet. BUA er åpen på ettermiddager flere dager i uken fra desember til april, og fritidsenheten oppgir at BUA Kristiansand er i toppskiktet med hensyn til antall utlån blant de 120 BUA-ordningene som finnes i Norge. Folk etterspør også sommerutstyr, og i utgangspunktet vurderer fritidsenheten at det ville være ønskelig å ha åpent hele året, men det er per i dag ikke midler til helårlig drift. BUA er for alle, men kommunen opplever samtidig at tilbudet i betydelig grad når ut til de som kanskje ikke hadde hatt råd til å kjøpe utstyret selv og som, uten BUA, i så måte ville vært ekskludert fra den aktuelle aktiviteten av økonomiske årsaker.

Videre driver fritidsenheten 28 *fritidsklubber* i nye Kristiansand. Målgruppene er miniklubb (7-10 år), juniorklubb (10-13 år) og ungdomsklubb (13-18 år). Tilbudene markedsføres i aviser, med SEES-appen, på sosiale medier og på skolene, og kommunen anslår at fritidsklubbene har 60.000 brukere i løpet av et år. Fritidsenheten understreker at fritidsklubbene er et lavterskeltilbud som har fokus på medvirkning fra de unge. Fritidsklubbene har ettermiddags- og kveldstilbud, leksehjelp, samt mange ulike tilbud på fredager. Klubbene skal være en sosial møteplass hvor en også kan gjøre ulike aktiviteter som idrett, lek, matlaging, dans, e-sport, musikk, lydstudio med mer, alt etter hvilke ønsker barna og de unge har. Det er viktig å understreke at fritidsklubbene, i motsetning til idretten, ikke er en prestasjonsarena. Det er også slik at fritidsklubbene i utgangspunktet er et gratis tilbud for de som deltar. Det er gratis kveldsmat i alle ungdomsklubbene, og dette kan ifølge fritidsenheten være det ene varme måltidet mange unge i kommunen får. Det er videre slik at fritidsenheten og fritidsklubbene samarbeider med mange andre kommunale tjenester. I tillegg til fritidsklubber som er åpne for alle, så finnes det også en rekke tilrettelagte fritidsgrupper (52 fritidsgrupper per uke, det vil si 10 per dag) for barn, unge og voksne i Kristiansand som er spisset mot definerte målgrupper med særlige behov.

Når det gjelder *ferietilbud*, så er målet å tilby attraktive og spennende ferieaktiviteter for alle barn og unge (målgruppe: 10-18 år) i Kristiansand, det vil si ferieaktiviteter og ferietilbud med en universell innretning, eksempelvis skjærgårdsopplevelser, dagstilbud, vinterturer og fjellturer etc. Det er viktig at ferietilbudene er subsidiert / lavt priset, slik at andre som også sliter med økonomien selv om de ikke faller inn under kategorien «lavinntekt», kan delta. Det tilbys også friplasser. Ferieaktivitetene finansieres i stor grad av midler fra Bufdir¹¹⁶, og det er her en prioritert målsetting å nå unge fra lavinntektsfamilier blant annet fordi disse tilbudene bidrar til inkludering i samtalen i barne- og ungdomsmiljøene, og er med på å redusere utenforskap. Fritidsenheten viser til at for å nå unge som lever i lavinntektsfamilier, er det viktig å jevnlig være i kontakt blant annet med ledere på fritidsklubber, sosiallærere på skolene og prosjektet *Nye mønstre*. Det oppgis at fritidsledere, sosiallærere og familiekoordinatorer (*Nye*

¹¹⁶ Se https://bufdir.no/Tilskudd/Soke_om_tilskudd/Barn_og_ungdom/lavinntekt/. Se for øvrig sak 5/20 *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge 2020* (tidligere *Inkludering av barn i lavinntektsfamilier*) i Kulturutvalget. Det finnes i tillegg en rekke andre tilskuddsordninger i Kristiansand kommune som indirekte har relevans for lavinntektsproblematikk knyttet opp mot barn og unge.

mønstre) spør unge om de kan tenke seg å være med på disse ferieaktivitetene, og det tas også kontakt med foresatte. Slik kan utsatte unge få melde seg på ferieaktivitetene, som fylles opp raskt og som oppgis å være populære blant unge i Kristiansand, før disse annonseres offentlig. Fritidsenheten er også bevisst på at påmelding ikke er det samme som oppmøte, og bidrar i forhold alt fra transport til vekking for å sikre at barna faktisk deltar på tilbudene som de er påmeldt. I 2019 deltok 1219 unge i Kristiansand på disse ferieaktiviteter fordelt på sommerferie, vinterferie og høstferie. Blant disse var 420 unge, det vil si over en tredel, fra lavinntektsfamilier eller fra andre utsatte grupper unge som antas å kunne ha særlig utbytte av deltakelse. Det er også kontakt mellom kommunen og frivillige organisasjoner som Blå Kors, Røde Kors (som driver et eget tilbud i Haraldvigen) og Ressurssenteret Unik, som også organiserer ferietilbud for målgruppen.

Spørsmål rundt fritidsfond, fritidskort og opplevelseskort tas opp i avsnitt 3.3.4 under.

3.3.4 Barn i lavinntekt: Informasjon om tilbud og mulighet for deltakelse (Bystyresak 99/19)

Fritidsaktiviteter gir tilgang til opplevelser, mestring, venner og sosial tilhørighet. I forbindelse med behandling av *Handlingsprogram 2019-2022* fattet Bystyret i gamle Kristiansand to vedtak som er av stor interesse for dette forvaltningsrevisjonsprosjektets problematikk: i) et om hvorvidt informasjon om tilbud til lavinntektsfamilier når ut til alle i målgruppen, og ii) et om barns deltakelse på minst én fritidsaktivitet uavhengig av foreldrenes økonomi. Kommunen la frem sak i Bystyret høsten 2019 (sak 99/19) med følgende innhold:

1. «Bystyret ber om en sak der det vurderes hvorvidt informasjon om-, og tilbud til lavinntektsfamilier når ut til alle i målgruppen.»

Kommunen viser i saksfremlegget til at tilbud og tiltak til lavinntektsfamilier er forankret i ulike sektorer og tjenester i kommunen, og informasjon om ulike ordninger formidles i stor grad fra tjenesteapparat i dialog med den enkelte familie. I tillegg ligger det informasjon om ulike ordninger og tilbud på de ulike sektorenes nettsider. Kommunen konkluderer med at tilbakemeldinger fra målgruppa og fra hjelpeapparat viser behov for at informasjon om aktuelle tilbud samles. Informasjon bør ifølge kommunen i så måte, i tillegg til de kanaler de formidles gjennom i dag, presenteres på en felles side på kommunens nettside. Samlet informasjon vil ifølge kommunen være nyttig både for familiene som er berørt og som oversikt og informasjonsbase for hjelpeapparatet. Det konkluderes med at parallelt med utvikling av nettside, så utvikles og iverksettes tiltak for å øke kompetansen i sektorer og tjenester som er i kontakt med målgruppa.

2. «Bystyret ber om en sak om hvordan barn fra lavinntektsfamilier kan være med på minst en fritidsaktivitet uavhengig av foreldrenes økonomi.»¹¹⁷

¹¹⁷ Dette er i tråd med *Fritidserklæringen*, som bygger på bygger på FN's konvensjon om barns rettigheter, herunder artikkel 31, og tiltak 39 i *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 – 2017)*.

Kommunen peker her på at praksis i dag er at foreldre i husholdninger med lavinntekt kan søke om dekning av fritidsaktivitet for eget barn ved NAV Kristiansand. Søknaden er ordinært søknadsskjema for sosialhjelp, og søknaden har samme dokumentasjonskrav som ordinær sosialhjelpssøknad. Foreldre i målgruppen skal i kontakten med NAV bli spurt om hvordan barna har det, og om de deltar i fritidsaktiviteter, jf. avsnitt 3.3.3 over. I 2017 ble ifølge kommunen hele budsjettposten på 1 million kroner til fritidsdeltakelse, utstyr (som for eksempel sykkel, PC) og ferieaktiviteter, benyttet. AQ-prosjektet, som gir gratis inngang til Aquarama for barn og unge i lavinntektshusholdninger, var en egen budsjettpost som ifølge kommunen også ble fullt ut benyttet.

NAV har et ansvar for de familiene som har behov for sosialhjelp og som står utenfor arbeidsliv over tid. Kommunen understreker samtidig at vi vet at det også er barn og unge i familier som ikke er i kontakt med NAV som av økonomiske årsaker ikke har mulighet for å delta i fritidsaktivitet. Dersom ambisjonen om at alle barn og unge, uavhengig av foreldres økonomi, skal få mulighet til å delta i fritidsaktivitet, så bør ordningen ifølge kommunen

- etableres utenfor NAV,
- være et tverrsektorielt ansvar og
- ha karakter av å være universell.

Kommunen viser til at lokalt er ordningen for redusert foreldrebetaling i barnehage og redusert foreldrebetaling i SFO eksempler på ordninger utenfor NAV som gir økonomisk støtte til familier med stram økonomi. Ordningen ligger i oppvekstsektoren, dokumentasjonskrav er fjorårets ligning, jf. avsnitt 3.3.3 over. En lignende modell for støtte til fritidsdeltakelse kan ifølge kommunen utvikles. Kommunen understreker at å flytte ordningen med dekning av fritidsdeltakelse fra NAV vil innebære at *dekning av utgifter til fritidsdeltakelse ikke defineres som økonomisk sosialhjelp*.

For å sikre at barn fra lavinntektsfamilier kan være med på minst en fritidsaktivitet uavhengig av foreldrenes økonomi, må barrierer for å søke dekning av kostnadene ifølge kommunen reduseres, og informasjon må komme tydelig ut til hele målgruppa. Ved å flytte ansvaret for dekning av utgifter til fritidsdeltakelse ut fra NAV, peker kommunen på at søknadsskjema og dokumentasjonskrav kan forenkles, barrierene familiene opplever reduseres og fritidsdeltakelse defineres ikke lenger som sosialhjelp. Kommunen konkluderer med at en modell som ligger utenfor NAV vil kunne redusere stigma og øke sannsynligheten for at familier i målgruppa søker på å få dekket utgifter til fritidsdeltakelse. Kommunen bemerker at økt tilgjengelig informasjon om tjenester og tilbud, samt utvikling av bedre tilgjengelig ordning for dekning av fritidsdeltakelse, vil kunne gi større pågang til ordningene slik at kostnaden kan forventes at vil øke.

Kommunen viser videre til at det også er andre ordninger som kan bidra til at barn og unge kan delta i fritidsaktivitet uavhengig av foreldres økonomi. Tilskudd gjennom Bufdirs tilskuddsordning for å inkludere barn og unge, Storbymidler forvaltet av Idrettsrådet, og ulike frivillige sponsorer tilknyttet enkelte idrettslag eller organisasjoner, bidrar også til at barn kan få mulighet til å delta i fritidsaktiviteter. Kommunen viser til at ordningene er ikke samordnet, og i det videre arbeidet bør man ifølge kommunen se på

mulighetene for bedre samhandling og benyttelse av ressursene. Det foreslås også at det i samarbeid med målgruppa og aktuelle samarbeidspartnere i næringsliv og organisasjonsliv, utvikles forslag til lokal modell for et såkalt fritidsfond, jf. tiltak prøvd ut i Vadsø, eller liknende i nye Kristiansand kommune.

Våren 2020 har kommunen gjennomført et prosjekt hvor man har sett nærmere på hvilke modeller som kan være aktuelle for å nå målet om at barn og unge kan delta i fritidsaktivitet uavhengig av foreldres økonomi. Kommunen har gjennomført intervjuer og vært i dialog med lag, foreninger, klubber, frivillige organisasjoner, relevante enheter i kommunen, familier og ungdommer. I presentasjon i formannskapet i mars 2020 pekes det på at kartlegging viser at det er vanskelig for familier med behov for økonomisk støtte til barns fritidsaktiviteter å finne informasjon om forskjellige ordninger og muligheter. På den ene siden er det positivt at mange aktører kan bistå med økonomisk støtte, men utfordringen i Kristiansand i dag er samtidig at det er vanskelig å finne ut av hvem som kan støtte, hvor mye de kan støtte med samt støttens varighet. Flere aktører som kan hjelpe, hjelper også kun ad-hoc, det vil si at støtten hverken er langvarig eller fast støtte. De har ofte lite midler, men de trår til når de ser behovet for det. Utfordringen her er at hjelpen kan bli personavhengig. Det fremkommer videre at flere av aktørene som kan gi støtte, helst vil at noen andre støtter. Slik opplever familien som søker støtte ofte å bli en kasteball i systemet. Kommunens intervjuer viser at for mange i den aktuelle situasjonen er det svært krevende å måtte fortelle andre at de ikke har penger til å la barna delta i fritidsaktiviteter. Det er mye stigma og skam knyttet til økonomisk utenforskap, og å bli tvunget til å gjenta den samtalen med en rekke aktører oppleves som stigmatiserende og demotiverende og gjør at noen gir opp. Konsekvensen blir at barna som blir skadelidende fordi de ikke får delta i fritidsaktiviteter.

Kommunen peker i presentasjonen i formannskapet på at det er ønskelig med et lavterskelsystem basert på tillit hvor familiene selv kan søke direkte om støtte til barns fritidsdeltakelse, uten å gå gjennom organisasjoner og kommunale enheter. Kommunen har blant annet sett på en modell som legges utenfor NAV fordi mange opplever NAV som så stigmatiserende og nedvergende at de ikke vil eller orker å søke der, samtidig som det også er flere som ikke kjenner til at NAV kan støtte fritidsaktiviteter. Et alternativ er at en kommunal enhet som allerede er gode på denne problematikken, overtar ordningen. Samtidig ville det være uheldig å ikke dra nytte av NAVs erfaring og god kompetanse med å forvalte et slikt system, og kommunen jobber med å finne løsninger for å redusere stigma så langt det lar seg gjøre.

Gjennom kartleggingen har man videre avdekket at transport¹¹⁸ også er en barrierer for barns deltakelse i fritidsaktiviteter, samt at andre utfordringer som ensomhet og angst må følges opp dersom kommunen skal nå målsettingen om å få med alle.

¹¹⁸ Dette er i tråd med det Redd Barna finner, jf. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/0nl206/derfor-deltar-ikke-barn-i-fritidsaktiviteter>. Redd Barna viser til følgende barrierer for deltakelse i fritidsaktiviteter: 1) Å ikke ha råd; 2) Transport; 3) Mangel på fritidsklubber; 4) Mangel på tilgjengelig informasjon (på et språk man forstår); 5) Mangel på tilrettelegging for de med nedsatt funksjonsevne; 6) Psykisk helse og prestasjonspress; 7) Fordommer og holdninger: det finnes barn som ikke får delta på fritidsaktiviteter blant annet på grunn av legning, funksjonsevne, etnisitet og kjønn.

Det er verdt å merke seg at følgende distinksjoner er sentrale når man diskuterer barns deltakelse i fritidsaktiviteter:

- Fritidsfond: Det er dette som har blitt diskutert i avsnittene over og hvor kommunen jobber med å utvikle en egen modell lokalt.
- Fritidskort: Det lokale fritidsfondet må ses i sammenheng med en eventuell nasjonal ordning for et fritidskort som skal bidra til økt deltakelse blant for barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Midlene er øremerket fritidsaktiviteter og skal bidra til å dekke deltakeravgift til faste, jevnlig organiserte aktiviteter som gir mulighet for tilhørighet over tid. Det understrekes at målet er at fritidskortet skal være universelt og for alle barn i alderen 6 til fylte 18 år. Samtidig skal det arbeides særskilt med å få utsatte grupper som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å benytte kortet.¹¹⁹

Kommunen har valgt å fordele midlene, som i prøveperioden kun tildeles en andel av de unge i kommunen, på hele årstrinn snarere enn på utsatte bydeler. Grunnen til dette er at kommunen vurderer at en slik innretning også i prøveperioden bidrar til å bevare ordningens universelle preg og slik til å unngå at de unge i Kristiansand assosierer fritidskortet med det å ha det dårlig. Revisjonen bemerker at denne problematikken vil forsvinne dersom ordningen på et senere tidspunkt etableres nasjonalt og gjelder alle barn og unge.
- Opplevelser / opplevelseskort: Mens et fritidskort rettes inn mot organiserte aktiviteter i frivillig sektor, så ville et eventuelt opplevelseskort i utgangspunktet gjelde inngangsbilletter til (enkelt)opplevelser som kino, Aquarama, Dyreparken med mer. Målgruppen for et slikt kort ville være familier som er i kontakt med NAV. Kommunen har imidlertid valgt å ikke ha slike standardiserte opplevelseskort, fordi man vurderer at det er mer hensiktsmessig å formidle denne typen enkeltopplevelser gjennom NAV i samråd med brukerne. Slik unngår man å bruke ressurser på å tildele opplevelser til NAV-brukere som de egentlig ikke har interesse av. Per i dag er således praksis at ordinære billetter til forskjellige typer opplevelser kjøpes inn og formidles til målgruppen gjennom barnekoordinator på NAV med utgangspunkt i brukernes individuelle ønsker. Kommunen oppgir å ha gjort om lag 750 utbetalinger fordelt på 250 familier i 2019.

Kommunen understreker i møte med revisjonen at barn som deltar i prosjektet *Nye mønstre* når de blir spurt om hva som er viktig for dem, først og fremst oppgir organiserte fritidsaktiviteter (delta i fellesskapet sammen med de andre barna i klassen og i nærområdet) og det å kunne feire egne bursdager.

Avslutningsvis er det verdt å nevne at kommunen i møte med revisjonen peker på at det i tillegg til deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter og opplevelser, er viktig å være klar over at mange ungdommer som lever i familier med lavinntekt eller har det trangt økonomisk, ønsker å jobbe og tjene penger selv. Gevinsten ved å legge til rette for

¹¹⁹ Se <https://bufdir.no/Familie/fritidskortet/>

sommerjobber som de har mulighet til å få videreført senere, eksempelvis innenfor dagligvare- og restaurantbransjen, kan være stor både på kort og lengre sikt. I forbindelse med *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge 2020* søkes det om 500.000 kroner nettopp til et sommerjobbprosjekt i regi av NAV Kristiansand. Tiltaket prioriteres høyt av kommunen da kommunen får tilbakemeldinger om at det er veldig vanskelig for unge hvor foreldre står utenfor arbeidslivet å få sommerjobb og deltidsjobb i Kristiansand på grunn av at foreldrene står uten nettverk i arbeidslivet.

3.3.5 Prosjektet *Nye mønstre - trygg oppvekst*

I *Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2020-2023* (s. 70-71) kan man lese at prosjektet *Nye mønstre - trygg oppvekst* er et regionalt prosjekt hvor barn i lavinntektsfamilier er et av satsningsområdene. Flere kommuner på Agder og Stavanger er deltakerkommuner¹²⁰, og totalt vil opp mot 200 familier delta i satsingen (omtrent 250 voksen og 550 barn). Prosjektet presenteres nærmere på kommunens nettsider¹²¹, og det vises her innledningsvis til at

- *"Nye mønstre - trygg oppvekst" prøver ut en modell med familiekoordinatorer og "Familiens plan" til familier som strever med lavinntekt.*
- *Familiekoordinatorer organiserer hele innsatsen for hele familien. "Familiens plan" er en plan for å jobbe sammen og for hvordan målene nås.*
- *12 kommuner er med, og det skal forskes¹²² på resultatene for finne best mulige måter å hjelpe på.*

Målgruppen for prosjektet er ifølge kommunen familier med lav inntekt hvor barna har risiko for å utvikle helseutfordringer og utenforskap. Som vi så i avsnitt 2.3 over, viser forskning at lav inntekt, og utfordringene dette kan føre med seg, ofte kan gå i arv. Målet med prosjektet er ifølge kommunen å bryte dette mønsteret, hvor utfordringene overføres fra en generasjon til neste generasjon. I «Informasjonsskriv om forskningsprosjektet» til familiene som skal delta står det at

Nye mønstre – trygg oppvekst er et prosjekt i Kristiansand kommune som skal prøve ut nye metoder og måter å samarbeide på for å hjelpe familier som har lav inntekt og

¹²⁰ Merk at de forskjellige kommunene har hatt ulikt oppstartstidspunkt for prosjektet.

¹²¹ Se <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/helse-velferd-og-omsorg/Barn-og-familie/nye-monstre-tryggoppvekst/>

¹²² Kommunen viser til at for å vite om prosjektet klarer å nå målene, samarbeider kommunen med NORCE (Norwegian Research Centre), Universitetet i Agder, Universitetet i Bergen og Høgskulen på Vestlandet om å evaluere prosjektet. Familiekoordinator følger familiene med systematisk kartlegging ved oppstart og årlig knyttet til en rekke levekårsindikatorer, livskvalitetsmålinger og måling av mestringsstro. Det legges strukturer for gjennomføring av registerdatastudie 15 år etter familiene har avsluttet deltakelsen i prosjektet for å finne ut om deltakelse i prosjektet har effekter på sikt. Kommunen peker på at *Nye mønstre – trygg oppvekst* vil gi ny kunnskap som vil ha stor betydning for utvikling av tjenester lokalt og nasjonalt, samt at det vil gi et unikt datamateriale og ny innsikt i livssituasjonen til familiene i målgruppa og hvilke effekter en slik organisering og koordinering av tjenester vil gi. Resultatene fra følgeforskningen vil gi innspill til å utvikle satsning og arbeidsmetodikk, og legge føringer for videre implementering i kommunens ordinære arbeid med barn i lavinntektsfamilier. Prosjektet er innvilget forskningsmidler i Norges forskningsråd sitt HELSEVEL-program i perioden 2019 - 2021. Se også <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/helse-velferd-og-omsorg/Barn-og-familie/nye-monstre-tryggoppvekst/nye-monstre---et-forskningsstottet-innovasjonsprosjekt/>

motvirke at neste generasjon får samme utfordringer som voksne. I prosjektet skal en familiekoordinator hjelpe familier som har lav inntekt og utfordringer knyttet til blant annet arbeid, utdanning, bolig og deltakelse i fritidsaktiviteter. Dette forskningsprosjektet skal undersøke effektene av denne måten å arbeide på. Hva koster tiltaket familiekoordinator – og hvilken gevinst gir det for samfunnet, for familienes livskvalitet og husholdningsøkonomi når tjenester koordineres og ses i sammenheng?¹²³

Familiene rekrutteres gjennom NAV, helsetjeneste, oppfølgingstjeneste, barneverntjeneste, skole, barnehage eller helsestasjon. I en presentasjon i 2019¹²⁴ kom det frem at over halvparten av familiene i prosjektet har minst én forelder med innvandrerbakgrunn. Familiene som ikke har innvandrerbakgrunn, preges ofte av mer komplekse problemstillinger, eksempelvis at det bare er en forelder i familien, at foreldrene har lav utdanning, eller at familien bor i uegnede boliger.

I samarbeid med familiekoordinatorerne vil familiene fylle ut et spørreskjema når de blir med i prosjektet. Skjemaset skal fylles ut for alle medlemmene i husholdningen. Aktuelle opplysninger om de voksne i familien som vil bli samlet inn i løpet av prosjektet er fødselsår, sivilstatus og bakgrunn, utdanning, arbeid, bosituasjon og flytting, inntekter og utgifter, gjeld, bruk av helsetjenester og velferdstjenester, livskvalitet og mestring. Opplysningene oppdateres årlig. For barn og ungdom vil familiekoordinator hente inn opplysninger både fra barnet selv og fra foreldrene. Aktuelle opplysninger er fødselsdato, bosituasjon, oppstart barnehage, antall barnehage- eller skolebytter, bosted og flytting, samvær, fritidsaktiviteter, skoleresultater og livskvalitet. Barn mellom 8 og 18 år vil bli bedt om å fylle ut et spørreskjema om hvordan de opplever livet sitt (livskvalitet) en gang per år.

I mars 2020 oppga kommunen at 58 familier var kartlagt, herunder 72 voksne (68 i rollen som foresatt) og 151 barn. Familiens størrelse er fra 2-10 personer. I 44 pst. av familiene har foreldrene norsk bakgrunn, mens det tilsvarende tallet for barna er 35 pst., noe som innebærer at innvandrerfamiliene har flere barn. 72 pst. av barna er imidlertid født i Norge (av norske foreldre eller av innvandrerforeldre). Kort oppsummert kommer det blant annet frem følgende:

- Foreldres sivilstatus: Mens 83 pst. av foreldre som deltar i prosjektet med norsk bakgrunn er enslige, så er denne andelen blant de med innvandrerbakgrunn 58 pst.
- Høyeste fullførte utdanning: Blant dem som ikke har innvandrerbakgrunn, har 8 pst. ikke fullført grunnskole, mens halvparten av familiene har grunnskole som høyeste utdanning. Blant dem med innvandrerbakgrunn har hele 29 pst. ikke fullført grunnskolen, mens 42 pst. av familiene har grunnskole som høyeste utdanning. Utdanningsnivået blant deltakerne er med andre ord lavt.

¹²³ Se <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/b102a81200304fce9112b3fd35045a02/samtykke-forskning.pdf>

¹²⁴ Se artikkel Fædrelandsvennen 29. mars 2019.

- Arbeid: 20 pst. av familiene oppgir å være tilknyttet inntektsgivende arbeid. I nesten alle familiene er det minst en foreldre som har en form for arbeidserfaring fra inntektsgivende arbeid. Mens 61 pst. av familiene med innvandrerbakgrunn oppgir at minst en av foreldrene er aktive på dagtid, er dette tallet kun 33 pst. blant familiene hvor foreldrene har norsk bakgrunn.
- Kommunale tjenester voksne: I alle familier har minst en av foreldrene kontakt med fastlege. I 1 av 3 familier har minst en av foreldrene kontakt med spesialisthelsetjeneste eller kommunaltjeneste innenfor psykisk helse. I 1 av 6 familier har minst en av foreldrene kontakt med kommunal sosialfaglig oppfølging. Nesten 3 av 5 familier har kontakt med barnevernet. 1 av 10 familier har kontakt med familievernkantor. Økonomisk rådgivning og nettbankforvaltning har på den annen side i liten grad vært benyttet ved oppstart.
- Kommunale tjenester barn: Om lag halvparten av barna har vært i kontakt med barnevernet. Om lag en tredel har kontakt med PPT eller sosiallærer, og 20 pst. har assistent på skolen.
- Boforhold: De aller fleste familiene bor i leid bolig. 40 pst. leier kommunal bolig. Nesten halvparten av familiene får bostøtte, og 30 pst. får sosialhjelp til å dekke bostgifter. 20 pst. av familiene bor i bolig som regnes som uegnet av familiekoordinator. Kommunen understreker her at det for familiene som deltar i prosjektet handler om trangboddhet, og ikke om å ha blitt bosatt steder preget av mye rus eller utfordringer knyttet til andre beboeres psykiske helse.
- Flytting: 60 pst. av barna har flyttet de siste tre årene (de fleste en gang), mens 30 pst. har flyttet det siste året. Boligstandarden oppgis ofte som grunn. 60 pst. av skolebarna som har flyttet, måtte bytte skole, mens det tilsvarende tallet for barnehagebarna er 40 pst.

Kommunen viser til at familiekoordinator skal være familiens ene kontaktperson inn til hjelpeapparatet. Tradisjonelt er tjenester i stor grad skilt mellom tilbud til barn og tilbud til voksne. I det barn som opplever fattigdom ikke bare opplever ett problem, men flere samtidig, må imidlertid løsninger sees i sammenheng, og samarbeid og samordning blir stadig viktigere. Familiekoordinatorerne, som skal organisere innsatsen rundt hele familien og se hele familiens behov under ett, skal ifølge kommunen sikre rett hjelp til rett tid, både til barn og voksne i deltakerfamiliene. Sammen lager familien og familiekoordinatoren «Familiens plan», en plan for hvordan man skal jobbe sammen og hvordan målene til familien skal nås. Utgangspunktet for utarbeidelsen av familiens plan er både spørsmålet «hva er viktig for dere» og de faktiske og praktiske utfordringene familien står overfor. Familiekoordinatoren, som jobber mye hjemme hos familien, skal gi tett oppfølging og være tilgjengelig for familiene over tid, og familier som deltar i prosjektet får tilbud om oppfølging fra familiekoordinator i fem år. Familiekoordinator er organisert i NAV-kontor (men Kristiansand vurderer også å prøve å organisere dem i Familiens hus), samtidig som de fleste kommunene har valgt en organisasjonsform hvor folkehelsekoordinator er sentral.

På kommunens nettside kan man lese at familiekoordinator vil jobbe sammen med familien for å sikre akseptable boforhold og et stabilt oppvekstmiljø for barna, forbedret økonomisk situasjon, at foreldre kommer i arbeid eller aktivitet, og bedret helse.

Familiekoordinator skal sammen med familien jobbe for at:

- *Barn, unge og foreldre i deltakerfamiliene opplever bedre psykisk helse og livskvalitet.*
- *Barna deltar i fritidsaktiviteter og sosiale sammenhenger med andre jevnaldrende.*
- *Barnas skoleprestasjoner bedres.*
- *Antall barn og unge i prosjektet som bor i boliger som er trangbodde eller har dårlig standard er redusert.*
- *Barna bor i et stabilt miljø over tid.*
- *Foreldrene er i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet.*
- *Familienes økonomiske situasjon er oversiktlig, forutsigbar og håndterbar.*

Langsiktig mål for prosjektet er at:

- *Flere familier med levekårsutfordringer får koordinerte tjenester.*
- *Færre barn i kommunene vokser opp i familier med lav inntekt.*
- *Mønsteret med negative generasjonsoverføringer er brutt: Barn i familiene som deltar i prosjektet, gjennomfører videregående skole innenfor normert tid og er i arbeid som voksne.*

Kommunen viser til at prosjektet innebærer en ny og forbedret måte å organisere tjenester på, tilpasset lokale behov og ressurser i kommunene, og målet er å utvikle en metode som kan implementeres i ordinær drift. Man benytter eksisterende tiltak og tjenester og universelle arenaer i sitt arbeid, men koordinerer innsatsene gjennom *familiekoordinator* og *Familiens plan*. Prosjektet, som er tverrsektorielt, skal gi økt samhandling mellom sektorer i kommunene for å sikre sammenhengende, målrettede tjenester til målgruppen og en effektiv innsats, samtidig som sektorenes kjennskap til hverandres tjenester og til tilbud til målgruppa, herunder frivillige organisasjoners tilbud, økes. Eksempler på samarbeidspartnere er NAV (*Nye mønstre* har egen kontaktperson i markedsavdelingen i NAV), skole / barnehage, helsestasjon / familiesenter, fritidsorganisasjoner, fastlege og kommunens oppfølgingstjeneste eller boligavdeling. Familiekoordinatorene lykkes ifølge kommunen godt med å inkludere frivillig innsats (eksempelvis leksehjelp, bursdagsfeiring, ferietilbud etc.) i tilbudet til de familiene som ønsker det. Når det gjelder deltakelse i fritidsaktiviteter, så er familiekoordinatorene opptatt av alt fra å finne ut hvilke aktiviteter som kan være aktuelle og skaffe nødvendig utstyr, til helt konkrete og praktiske spørsmål om hvordan man sikrer at barna faktisk møter opp på riktig sted til riktig tid. Kommunen oppgir i den forbindelse også å ha begynt å undersøke hvordan den fremover kan bidra med kreative løsninger på transportområdet slik at praktiske barrierer for barns deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, reduseres.

Våren 2020 peker kommunen i presentasjoner på at forhold som preger familiene som deltar i prosjektet *Nye mønstre – trygg oppvekst*, blant annet er at de voksne selv ofte har hatt en vanskelig oppvekst og at familiene er preget av ulike typer traumer. Prosjektets erfaring er at det kommunale systemet i utgangspunktet vet lite om hvordan dette preger familiene, blant annet fordi helseutfordringene som familiene står overfor i liten grad er diagnostisert og satt ord på. Videre har familiene som deltar i

prosjektet ofte lite nettverk, mange er ensomme, og hverdagen preges av ytre stress i form av dårlig økonomi, ustabil bosituasjon og oppvekstvilkår for barna som ikke er optimale. Prosjektet opplever at jo mere komplekse familiens utfordringer er, jo mindre sammenheng er det i de kommunale tjenestene som familien får, og jo mer begrenser de forskjellige instansene seg til å gjøre akkurat det som deres mandat tilsier at de skal gjøre. I så måte har familier som deltar opplevd det som positivt at prosjektet *Nye mønstre* er en annen måte å organisere tjenestene på hvor utgangspunktet er at systemet tilpasses brukeren, snarere enn at det legges til grunn at det er brukeren som ikke mestrer systemet slik man burde kunne forvente. Det viser seg samtidig at det er utfordrende for familiene å kommunisere hvilke behov og hovedmål de faktisk har fordi hverdagen er kaotisk (noen familier eksempelvis har opptil 7 utbetalinger fra forskjellige instanser per måned, og ingen av disse er store nok til å betale husleien) og det er så mange akutte ting som må ordnes, samtidig som det er utfordrende for tjenesteapparat å fange opp disse behovene. Det synes således å være et underforbruk av kommunale tjenester i forhold til de reelle behovene familiene som deltar i prosjektet faktisk har, og *Nye mønstre* bidrar her til at familiene får tatt i bruk de virkemiddele de faktisk har til rådighet. Prosjektet erfarer også at det tar tid å bygge relasjoner og tillit mellom familien og familiekoordinatoren. Det er interessant å merke seg at de som jobber med *Nye mønstre* opplever at kommunen, bydel, lokalsamfunn og skoler i byen har mer fokus på og er bedre til å integrere familier med innvandrerbakgrunn enn å inkludere norske familier som strever. Når det gjelder arbeidslivet, så opplever familiekoordinatorene at de voksne deltakerne i prosjektet ønsker å jobbe og å delta i arbeidslivet, selv om en del deltakere i prosjektet per i dag er ganske langt fra å kunne delta i arbeidslivet.

Oppsummert så legger kommunen til grunn at prosjektet *Nye mønstre – trygg oppvekst* bidrar positivt i familiene som deltar både

- fordi arbeidet som familiekoordinatoren gjør i den enkelte familie – familiekoordinatorens tilstedeværelse – i seg selv antas å ha en positiv effekt i forhold prosjektets målsettinger, og
- fordi familiekoordinatorens arbeid nettopp som *koordinator* vil bidra til at familiene får større utbytte av de andre allerede eksisterende kommunale tjenestene og tilbudene.

Kommunen peker også på at den grundige kartleggingen som gjøres av deltakende familier vil bringe til veie ny informasjon som også kan bidra til at andre instanser gir et tilbud som er bedre tilpasset familiens reelle behov og muligheter. Kommunen søker følgelig å identifisere de mest sentrale dimensjonene ved kartleggingen som bør videreføres når prosjektet går over i en driftsfase.

3.3.6 Sysselsetting: Oppgaveutvalgets rapport

Revisjonen har intervjuet kommunens og NAVs representanter i Oppgaveutvalget om utvalgets arbeid. I og med at Oppgaveutvalget la frem sin endelige rapport i april 2020, viser vi imidlertid her kun til sluttrapporten samt rapportens skriftlige vedlegg.

I Oppgaveutvalgets rapport vises det til at analyseteamet gjorde en samfunnsøkonomisk vurdering av hvilke grupper som det kan være særlig effektivt å ha fokus på, og pekte på følgende:

- a. Unge uten arbeid og skolegang som er i et tidlig stadium av livet, og som har behov for å oppleve mestring og at det er behov for dem
- b. Personer med nedsatt arbeidsevne, som har både arbeidskapasitet og kompetanse som samfunnet trenger
- c. Langtidsledige som av ulike årsaker strever med å komme i ordinært arbeid, men i mange tilfeller er arbeidsklare
- d. Personer med flyktningbakgrunn og annen innvandrerbakgrunn som har arbeidsevne og arbeidslyst, men ikke blir tilstrekkelig integrert i arbeid
- e. Foreldre med lavinntekt som står utenfor arbeidslivet i lengre tid. Denne gruppen er spesielt sårbar og man ser at utenforskapet ofte går i arv til neste generasjon

Revisjonen bemerker her at gruppe a.-d. må antas å ha økt risiko for å havne i lavinntekt.

Videre har Oppgaveutvalget sett nærmere på den såkalte «Hjørring-modellen». Det pekes på at danske kommuner har økonomisk ansvar for flere ytelser enn i Norge, og at det totale kostnadsbildet blir mer synlig når kommunen får hele ansvaret. Sammenheng mellom utfordringene, tiltak og økonomiske og sosiale konsekvenser blir også tydeligere. Hjørrings lokale sysselsettingspolitikk vektlegger regional utvikling og å fylle det regionale behovet for arbeidskraft. Denne tilnærmingen forutsatte tett samarbeid med lokale bedrifter, blant annet ved å tilrettelegge for at all opplæring skulle skje på den aktuelle arbeidsplassen. Denne tilnærmingen gjorde også noe med holdningen til de arbeidssøkende. Disse ble møtt av systemet som potensiell arbeidskraft mer enn en stønadsmottaker, og Hjørring mente de ansattes tro på at folk faktisk ønsket å jobbe, var en sentral suksessfaktor. De som jobbet tett med de arbeidssøkende skulle møte dem som potensiell arbeidskraft, og sikret tett oppfølging, samarbeid på tvers og individuell tilnærming slik at de kunne bli jobbklaare innenfor sitt potensiale.

Et annet interessant problem som tas opp i Oppgaveutvalgets rapport og i vedlegg 3 og 4, er *diagnostisering i stedet for inkludering*. Søknad om ytelser krever ofte at man må belyse grunner til at man ikke kan jobbe, og dialogen kan dermed få et rettighets- og diagnosefokus. Diagnoser «garanterer» for inntekten, men ikke arbeidsdeltakelse. I vedlegget legges det vekt på at forskning antyder at unge som har vanskeligheter med å komme seg i utdanning eller jobb, har blitt skjøvet inn i helserelatert løp i NAV-systemet fremfor å skaffe seg den kompetansen de trenger for å komme i arbeid. Dette er problematisk også fordi arbeidslivet er en sentral læringsarena. Kort sagt, diagnostisering i stedet for inkludering er verken bærekraftig for samfunnet eller for individet. I analyseteamets kunnskapsgrunnlag spørres det om mottak av helserelaterte ytelser kan føre til overdreven oppmerksomhet på helsemessige utfordringer. Revisjonen bemerker at det i Sysselsettingsutvalgets NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring* pekes det på at

For mange unge på arbeidsavklaringspenger er helseproblemene ikke nødvendigvis hovedårsaken til at de er uten arbeid. For denne gruppen kan mottak av en helserelatert ytelse føre til overdreven fokus på helsemessige utfordringer og svekke mulighetene til å komme i arbeid. Det gir grunn til tiltak for å redusere tilstrømmingen av unge til helserelaterte ytelser.

[...] Det bør gjennomføres tiltak som begrenser tilgangen til de helserelaterte ytelsene for unge som ikke har vært i arbeid, og hvor utfordringene i større grad kan være av kompetansemessig enn av helsemessig art. Målet er å forhindre mulig sykeliggjøring, og de uheldige langsiktige effektene dette kan ha for unge mennesker. Kvalifiseringsprogrammet eller andre egnede arbeidsrettede tiltak bør i større grad benyttes for denne gruppen (s. 18-19).

I rapporten vises det til at Oppgaveutvalget har hatt flere møter. På et møte hvor utfordringer og forbedringer ble diskutert, ble følgende forhold vektlagt (s. 13-14):

- Koordinering mellom tilbud og individuell tilrettelegging
- Mestringsorientert tilnærming
- Fullføre videregående opplæring og unngå venting på læreplasser.
- Bli jobbklar på jobben
- Samarbeid og endringer på systemnivå
- Tenke helhet og sikre overganger mellom tilbudene

I tillegg ble det pekt på at dagens system ser ut til å fremme en helseorientert tilnærming, ved at man må ha en diagnose for å få rett til stønad. Det ligger få incentiver i rollen som stønadsmottaker, og for noen kan det faktisk ikke lønne seg å jobbe. Dette gjelder særlig unge. Derfor er det ifølge Oppgaveutvalget viktig at særlig saksbehandlere og fastleger møter jobbsøkere med holdninger og verdier som får fram styrker, drømmer og talenter, og realistiske framtidsmuligheter framfor diagnose.

Oppgaveutvalget konkluderer med at dagens utfordringer krever systemendringer:

Oppgaveutvalget har avdekket utfordringer på systemnivå. Tiltak og virkemidler utgjør et uoversiktlig landskap med mange tiltaksaktører, og mangel på helhetlig vurdering og oppfølging. Det meldes om fragmentering av ansvar og budsjetter, og lite effektiv ressursbruk. Mye tyder på at vi ville hatt flere i arbeid, hvis man kunne ta utgangspunkt i hva som lønner seg og motiverer enkeltpersoner, bedrifter eller systemer i et mer langsiktig perspektiv (s. 24).

I rapportens kapittel 5 presenteres også Oppgaveutvalgets tre hovedsatsinger:

1. *Fra utdanning til arbeid*
2. *Fra passiv stønad til arbeid*
3. *Bli jobbklar på jobben*

Det vises i rapporten først til utfordringer på hvert av satsingsområdene, og deretter presenteres konkrete forslag til løsninger og anbefalinger.

3.4 Innspill fra frivillige / religiøse / ideelle organisasjoner

Buudir peker i sin *Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom* på at

Frivillige organisasjoner har en rekke aktiviteter og nettverk i kommunene, og utfører oppgaver som det offentlige ikke kan levere innenfor flere ulike felt.

Frivilligheten er mer enn bare en leverandør av aktiviteter. Frivillig innsats er avgjørende for å skape gode lokalsamfunn. Det store mangfoldet av organisasjoner bidrar til samvær og trivsel, fellesskap og stedsidentitet.

[...] Frivillig innsats forebygger utenforskap, styrker folkehelsen og bidrar til integrering av sårbare grupper.¹²⁵

Som nevnt i kapittel 1.4, har revisjonen også kontaktet og bedt om innspill fra flere frivillige / religiøse / ideelle organisasjoner¹²⁶ i Kristiansand kommune som gjør et viktig og verdifullt arbeid som kan bidra til å avhjelpe problematikk knyttet opp mot lavinntekt i barnefamilier. Dette arbeidet er variert og kan ha både et voksenfokus, et barnefokus og et familiefokus. Det er i hovedsak de største organisasjonene, som over tid har jobbet systematisk innenfor feltet, som har svart på revisjonens forespørsel.¹²⁷

3.4.1 Idrettsrådet¹²⁸

Idrettsrådet i Kristiansand er et fellesorgan i kommunen for alle organiserte idrettslag som er registrert i Norges Idrettsforbund (NIF). Formålet med Idrettsrådet er å arbeide for best mulig forhold for idretten, herunder samarbeid mellom lagene, mellom lagene og de kommunale myndigheter, og mellom lagene og idrettskretsen.

I en presentasjon i Kulturutvalget våren 2020 viser Idrettsrådet til at man i nye Kristiansand har i overkant av 35000 medlemskap fordelt på rundt 160 idrettslag¹²⁹, samt om lag 11500 medlemmer fordelt på 360 bedriftsidrettslag. Det drives for tiden organi-

¹²⁵ Se https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Samarbeid_med_frivillig_sektor1/Hvorfor_samarbeide_med_-_frivillig_sektor/. Se også avsnitt 2.4 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten.

¹²⁶ Revisjonen har kontaktet Blå Kors, Røde Kors, Frelsesarmeen, Idrettsrådet i Kristiansand, Kirkens Bymisjon / Frivilligsentralen i Kristiansand, Filadelfia / ServiceKontakten, Selvhjelp for Innvandrere og Flykninger, Redd Barna, Ressurssenteret Unik, Frivilligsentralen i Søgne, Frivilligsentralen i Songdalen, KIA Kompetanse, Oasen / Frimat Søgne og Hjelp oss å hjelpe Kristiansand. Det er i tillegg verdt å nevne at 43 menigheter i Kristiansand våren 2020 gikk sammen om prosjektet «Beveg byen» (se <https://kristiansandmonitor.no>), hvor utgangspunktet blant annet er at «samfunnsengasjement er en del av det kristne forvalteransvar». Dette arbeidet, som skal kunne ut i en rapport høsten 2020, vil etter alt å dømme kunne ha relevans for problematikk knyttet opp mot lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand kommune.

¹²⁷ Blå Kors, som med tilbud som *Barnas stasjon* rettet mot småbarnsfamilier i en utsatt livssituasjon og *Parkour skole og helårstrening* (dette prosjektet fikk støtte gjennom Bufdirs tilskuddsordning i 2019), er blant de viktigste aktørene i Kristiansand utenfor kommuneorganisasjonen, skulle i utgangspunktet komme med innspill. Imidlertid har koronakrisen ført til at Blå Kors har måttet prioritere andre ting i det som beskrives som en «fortvilende situasjon» som er «svært vanskelig for de mest sårbare blant oss», jf. artikler i Fædrelandsvennen 18. og 29. mars 2020. Revisjonen bemerker at rapporten *Barnefattigdom og barn i lavinntektsfamilier - Begrepsdrøfting og forskningskunnskap*, NOVA Notat 2/2019, er skrevet som et oppdrag for Blå Kors *Barnas Stasjon*.

¹²⁸ Idrettsrådet har lest igjennom dette kapitlet før rapportens publisering.

¹²⁹ Idrettsrådet oppgir i møte med revisjonen at 85-90 pst. av barna i Kristiansand er innoen en idrettsklubb i løpet av oppveksten, samt at klubbene til sammen har om lag 1600 styremedlemmer.

sert med 65 ulike idretter / aktiviteter i kommunen, og blant disse er fotball, håndball, golf, turn og svømming størst. Det understrekes videre at 4-5000 frivillige hver uke deltar i organiserte aktiviteter i idrettsklubber i Kristiansand, og at rundt 15000 frivillige bidrar gjennom året. Idrettsrådet viser til at det anslås at den frivillige innsatsen i idretten i nye Kristiansand tilsvarer 632 årsverk. Dersom man legger til grunn at hvert årsverk har en verdi på i overkant av 500.000 kroner, kan verdien på den frivillige innsatsen i idretten i nye Kristiansand ifølge Idrettsrådet anslås å være om lag 320 millioner kroner.

Idrettsrådet understreker i møte med revisjonen at det er svært viktig at frivillige i idretten får bruke mest mulig tid på aktiviteter og minst mulig tid på byråkrati (i forhold til kommunen og fylket, men også i egen organisasjon). Jo bedre forholdene er lagt til rette, jo større er muligheten for at klubbene og alle de som jobber frivillig, kan ta samfunnsansvar og bidra til at barrierer for deltakelse i organisert aktivitet bygges ned. Motsatt vil ifølge Idrettsrådet fort 5-10 pst. av de som bidrar forsvinne dersom rammevilkårene for den frivillige innsatsen i idrettsklubbene svekkes. Idrettsrådet viser til at en utfordring fremover for idretten er kostnadene knyttet til det å drive idrett, blant annet når det gjelder kommunale / offentlige avgifter, bompenger og parkeringsavgifter. I presentasjonen i Kulturutvalget pekes det på at Randesund IL, med over 2300 medlemmer, får om lag 334.000 i kommunale tilskudd, samtidig som klubben har utgifter på over 738.000 kroner, det vil si at klubbene har nettoutgifter til kommunen på over 404.000 kroner.

I møte med revisjonen ble det lagt vekt på å diskutere utfordringer i idretten knyttet opp mot lavinntekt i barnefamilier, idrettens samfunnsansvar og hvordan aktuelle aktører kan redusere barrierer av økonomisk og sosioøkonomisk karakter som bidrar til å hemme barn og unges deltakelse i organisert aktivitet. Idrettsrådet viser til at det gradvis har blitt dyrere å være med i idrettsklubber og å delta i organiserte idrettsaktiviteter. Utgiftene til bompenger og parkering synes for det første å ha økt over tid (et eksempel er hvis man bor utenfor sentrum og skal trene i Aquarama). I noen klubber må trenerne ta disse kostnadene selv, noe som kan virke negativt inn på det frivillige engasjementet. I andre klubber dekkes trenernes utgifter, man da må denne ekstra kostnaden i andre omgang dekkes av klubbens medlemmer gjennom økt medlemskontingent. Det er også slik at man i idrettsklubbene i økende grad ansetter og lønner trenere, både fordi mange unge trenere ellers ville tatt andre betalte jobber, og fordi foreldre i økende grad forventer at barnas potensial og sosiale kapital utvikles gjennom deltakelsen i organisert idrettsaktivitet. Dette fører igjen til større krav til utdanning og kompetanse hos trenere (flere har i dag bachelor eller master), og det koster mer å ansette slik kompetanse. Idrettsrådet opplever videre at tendensen er at det stilles større krav til standard når man reiser, spiser og overnatter, samtidig som det som var forbeholdt 18-åringene for noen år siden, i dag kanskje gjøres av 14-åringene (deltakelse på cup'er i utlandet etc.). Alt dette fører igjen til økte egenandeler, flere dugnadsrunder og økt trykk i forhold til diverse salg (Idrettsrådet peker på at man trenger nettverk for å få solgt alt dopapiret, men at det nettopp er nettverk mange familier som lever i lavinntekt mangler). Idrettsrådet bemerker også at styrene i klubbene, som ofte er drivkraften i klubbene, har mye å si for hvor ambisiøse klubbene er. Idrettsrådet har tidligere opplevd en tendens til at listen i noen grad leg-

ges etter økonomien til de som sitter i styret i idrettsklubben. I og med at det å sitte i styret i større idrettsklubber krever kompetanse og erfaring, vil det ofte være slik at dem som innehar slike verv er høyt oppe i arbeidsliv og næringsliv, og de er også ofte ambisiøse i forhold til egne barn (som jo er grunnen til at de i utgangspunktet engasjerer seg). Utfordringen i et lavinntektsperspektiv er imidlertid at jo mer ambisiøse klubbene er, jo dyrere blir det isolert sett å delta. Når det gjelder idrettsutstyr, så peker Idrettsrådet i tillegg på at det hele tiden utvikles mye dyrt og nytt utstyr (uten at funksjonaliteten nødvendigvis er bedre), og dette også bidrar til å skape press blant de unge. BUA er i så måte et positivt tiltak.

Idrettsforbundet har imidlertid en tid hatt økende fokus på problemstillinger knyttet opp mot at det i dag forsvinner for mange barn og unge fra idretten på grunn av familiens økonomi.¹³⁰ Idrettsrådet i Kristiansand viser til at de store klubbene i byen er de som i utgangspunktet lettest kan ta fatt i denne problematikken. Disse klubbene har mye og god kompetanse, og etter hvert som fokus på lavinnteksproblematikken har økt, er også klubbene i Kristiansand klart mer bevisst på viktigheten av at kostnadene ved å delta i organisert idrett holdes i sjakk. Idrettsrådet bemerker samtidig at et forhold som bidrar til at det er utfordrende å drive med kompetanseutvikling om lavinntekt blant de frivillige i idretten, er at foreldre i gjennomsnitt ikke deltar som styremedlemmer i mer enn om lag 2 år (og i alle fall kun så lenge barna deltar). Med så stort gjennomtrekk av frivillige ledere, blir det å drive med opplæring og gi informasjon om lavinnteksproblematikk til dem som bidrar med frivillig arbeid i idrettsklubbene i Kristiansand, et kontinuerlig og krevende arbeid.

Når det gjelder problematikken som ble diskutert i avsnitt 3.3.4 over om hvordan man kan bidra til at dårlig økonomi ikke ekskluderer barn fra deltakelse i organiserte idrettsaktiviteter, så er det ifølge Idrettsrådet stort fokus på dette i idretten i dag. Gjennom forskjellige ordninger¹³¹ prøver man å la dem som ikke betaler kontingentene sine, få være med likevel. Idrettsrådet administrerer blant annet en ordning for tilskudd til familier med lav betalingssevne. Idrettsrådet opplever at tilbakemeldingene fra klubbene er at behovet for en slik ordning er økende, og at dette må ses i sammenheng med at utfordringer knyttet opp mot barn i lavinntekt er økende. Så mens Idrettsrådet på den ene siden kanskje ikke hører fra 30 pst. av klubbene, så viser det seg samtidig at

¹³⁰ Se <https://www.idrettsforbundet.no/tema/inkludering/okonomi-som-barriere/>, hvor det understrekes at «norsk idrett vil redusere økonomiske hindringer for barn og unges deltagelse: i) Vi vil begrense kostnadene til trening og konkurranser. ii) Konkurransetilbudet skal gjøres enkelt og rimelig. iii) Bruk av kostbart utstyr skal begrenses for barn og unge. iv) Idrettslagene skal tilrettelegge for gjenbruk og utlån av utstyr. v) Vi ønsker gratis bruk av offentlige idrettsanlegg for barn og ungdom.»

Se også <https://www.idrettsforbundet.no/tema/inkludering/hvordan-inkludere/>, hvor fokus er på «å senke kostnadene: a) Ha gratis eller lav egenandel. b) Ha billig utstyr og/eller utstyr til utlån. Se hvor du kan leie utstyr gratis via BUA. c) Ha en samtale med foreldrene der man sammen finner en løsning. d) Betale deler av utgiftene og jobbe inn resten som dugnad. e) Dele opp fakturaen slik at familien kan betale i flere omganger. f) Dersom foreldrene ber om betalingsutsettelse eller får en egen ordning, bør idrettslaget ikke legge på purregebyr. g) Omfordele midler internt i idrettslaget til å dekke utgiftene for enkeltbarn. h) Opprette et fond i idrettslaget med oppsparte midler eller sponsormidler. i) Dersom dette ikke er tilstrekkelig bør idrettslaget ta kontakt med kommunen/NAV for å se om de har ordninger som kan dekke utgiftene.»

¹³¹ Idrettsrådet fordeler midler fra Kulturdepartementet til lagene (Lokale aktivitetsmidler og inkludering i idrettslag), samt midler fra kommunen.

behovet i Kristiansand for denne typen støtte til familier med lav betalingsevne er stort, også blant de store og velorganiserte klubbene (og det kan også være dyrt å være i disse klubbene). Idrettsrådet viser til at mens det kom inn søknader for til sammen 440.000 kroner i 2014, hadde man 300.000 kroner å dele ut til klubbene for å kompensere for manglende betaling av kontingenter etc. I 2018 fikk Idrettsrådet søknader for 944.000, mens man hadde det samme å dele ut. I 2019 gikk det samlede søknadsbeløpet fra klubbene noe ned. Idrettsrådet oppfatter imidlertid ikke at dette indikerer at situasjonen har bedret seg og at færre familier har problemer med å betale, men heller at mange avslag fører til at klubbene vurderer at sannsynligheten for å få støtte er liten og derfor unnlater å søke.

Når det gjelder manglende betaling av barnas utgifter til organisert idrettsaktivitet, så peker Idrettsrådet på et viktig poeng: foreldre kan ha lav betalingsevne og unnlate å betale for barnas organiserte aktiviteter, selv om de ikke faller inn under kriteriene for lavinntekt. Spørsmålet blir da om man skal bidra med støtte kun til dem som lever i familier i lavinntekt, eller om man skal støtte også dem som har foreldre som *kan* betale kontingenter, men likevel lar være å gjøre det og som således ikke følger opp barna? Snarere enn å søke å behovsprøve i hvilken grad hver enkelt familie faktisk har midler til å betale kontingenter (dette er ifølge Idrettsrådet hverken ønskelig fordi en slik prosess vil oppleves som stigmatiserende, eller praktisk lite gjennomførbart fordi det vil kreve mye administrasjon), så legges det til grunn et prinsipp om at ingen skal kastes ut av idrettsklubber i Kristiansand fordi foreldrene ikke kan betale / ikke betaler for barnas deltakelse. Dette betyr at Idrettsrådet velger å legge vekt på at alle barn og unge skal få mulighet til å delta i organiserte idrettsaktiviteter, snarere enn på å fordele midler basert på behovsprøving med utgangspunkt i rent økonomiske kriterier hvor man krever dokumentasjon i form av lønns slipper etc., jf. eksempelvis NAVs behovsprøving i forbindelse med sosialhjelp. Kort sagt, Idrettsrådet ønsker ikke å bli et nytt NAV, hvor alle utbetalinger baserer seg på detaljert dokumentasjon av den enkeltes økonomiske situasjon og hvor prosessene som leder frem til økonomisk støtte, oppleves som stigmatiserende. I stedet legger Idrettsrådet opp til et system for støtte til klubbene basert på tillit, hvor målet er å maksimere barnas deltakelse i organiserte idrettsaktiviteter.

Før utbetaling av støtte til klubbene, får Idrettsrådet en utskrift av klubbens regnskap som viser hvor mye som er utestående i forbindelse med kontingenter og hvor lenge dette har forfalt. Klubbene må så sannsynliggjøre hvorfor folk ikke betaler, slik at man sikrer seg at det ikke er fordi klubbene har dårlige administrative rutiner. I denne prosessen kommer ifølge Idrettsrådet forskjeller mellom bydelene frem: noen klubber skriver nærmere om utfordringene som ligger bak og sannsynliggjør hvorfor kontingent etc. ikke er betalt, mens andre klubber med større utfordringer rett og slett sender lister med opptil 150 navn (ofte med en stor overvekt av utenlandske navn) hvor det kun er spesifisert hva som ikke er betalt (kontingent, cup, utstyr etc.). Dette systemet er basert på tillit: trenere og oppmenn kjenner barna godt, og Idrettsrådet legger til grunn at klubbene opptrer redelig og at det de oppgir er korrekt. Oppsummert legger Idrettsrådet opp til å dekke om lag halvparten av det klubbene søker på, og forutsetter samtidig da at klubbene ikke nekter noen deltakelse på grunn av manglende betaling, uavhengig av hvilken sosioøkonomisk kategori barna kommer inn under.

Idrettsrådet opplever at de nevnte ordningene i stor grad bidrar til at barna som er medlemmer i idrettsklubbene, ikke ekskluderes fra deltakelse i organiserte aktiviteter av økonomiske årsaker, det vil si fordi foreldre ikke har råd til å betale eller fordi de av andre grunner ikke betaler kontingenter etc. Men hva med de barna som ikke allerede er medlem av et idrettslag, i mange tilfeller fordi de ikke har råd (Idrettsrådet viser til at den vanligste forklaringen utad i disse tilfellene er at «man har ikke tid»)? For å nå denne gruppen, har Idrettsrådet i Kristiansand startet prøveprosjektet «Aktivitetsguide»¹³². En aktivitetsguide er en person som arbeider oppsøkende for å få barn og ungdom som står utenfor, inn i idretten. Aktivitetsguiden kan hjelpe familier både med informasjon og med å finne det rette tilbudet for barna, med å komme i kontakt med klubben og med å komme i gang (finne treningstider, vise lokalisering, møte på trening og møte treneren, bistå ved kjøp av utstyr og andre praktiske ting), samt med å finne og søke på aktuelle ordninger for økonomisk støtte, eksempelvis sosialhjelp hos NAV og Coops dugnad for fritidsaktiviteter sammen med Røde Kors (Idrettsrådet er autorisert til å sende søknader til dette programmet). Aktivitetsguiden vil også forklare hva som forventes av foreldre og om hvorfor dugnadstankegangen er en av grunnsteinene i den norske idrettsbevegelsen. Merk at aktivitetsguiden ikke følger opp barn og familie etter at barnet har begynt med organisert aktivitet i en idrettsklubb.

Målgruppen for aktivitetsguiden er barn av innvandrere, flyktninger, familier med lav inntekt, eller andre som av ulike andre årsaker kan ha behov for at en aktivitetsguide hjelper dem inn i idretten. Prosjektet hadde tidlig i 2020 fått meldt inn 129 barn, blant annet fra av Introduksjonsprogrammet, NAV, diverse 1. linjetjenester i kommunen, mottaksskolen, somalisk forening etc. Tidlig i 2020 var status at 50 barn var blitt medlem i idrettslag, samtidig som Idrettsrådet jobbet aktivt med 80-90 andre barn. Inntrykket er ifølge Idrettsrådet at økonomien er en begrensning i mange av disse sakene. Idrettsrådet understreker i møte med revisjonen at man har svært gode erfaringer med at mennesker som selv kjenner innvandrer miljøer, jobber med å rekruttere familier og barn. For det første får de bedre innpass i miljøene, og for det andre fungerer de som forbilder for barn og unge i disse miljøene.

I tråd med det som fremkom i avsnitt 3.3.4 i denne rapporten, peker Idrettsrådet på at det er relativt komplisert å skaffe støtte til barns deltakelse i organisert aktivitet, og med uoversiktlig informasjon er dette ressurskrevende for klubb, trenere, foreldre og NAV. Idrettsrådet peker på at NAV i tråd med fritidserklæringen skal bidra med støtte til barns deltakelse i organisert idrett. Men prosessen man må igjennom i NAV for å få slik støtte, som innbefatter behovsprøving og mye byråkrati, oppleves som stigmatiserende og langtrukket. Videre er prosessen særlig krevende for dem som ikke allerede mottar sosialhjelp fra NAV. Idrettsrådet bemerker også at NAV ikke har som målsetting at barna skal være i aktivitet, noe som innebærer at NAV kan avslå søknader om støtte til organiserte idrettsaktiviteter hvis de vurderer at foreldre egentlig burde hatt råd til å betale, selv om dette i praksis innebærer at barna ikke kommer i aktivitet fordi foreldrene ikke forvalter pengene i tråd med barnas interesser. Idretts-

¹³² Se mer om aktivitetsguider på nettstedet til ALLE MED, som er et verktøy for å inkludere alle barn og unge i fritidsaktivitet, uavhengig av familiens økonomi (<http://www.allemed.no/inspirasjon/hjelp-inn-i-fritidsaktivitet/>).

rådet opplever her også at grensene for når man selv i prinsippet skal ha råd til å betale, i NAV er satt unaturlig lavt, noe som kan bidra til at barn ekskluderes fra å delta i organisert idrettsaktivitet av økonomiske årsaker. Alt i alt opplever Idrettsrådet at det å forholde seg til NAV er så tungvint at man er redd for å miste familien i prosessen. Idrettsrådet er således opptatt av at det for redusere klasseskiller mellom idrettslagene, må finnes en enklere vei til disse midlene i Kristiansand kommune, jf. diskusjon i avsnitt 3.3.4 over. I tillegg er det også slik at andre ting enn kontingenter, utstyr etc. kan bidra til å ekskludere barn i lavinntektsfamilier fra å delta – et eksempel her er transport til og fra kamper.

Oppsummert så opplever Idrettsrådet at idretten kan være en viktig sosialiseringarena som, når barn ikke ekskluderes fra å være med av økonomiske årsaker, kan bidra til integrering og inkludering. Idretten kan også bidra til at foreldrene, når de deltar i klubbbliv og dugnader etc., blir deltakere i meningsfulle fellesskap og får nettverk. Mer generelt kan idretten ifølge Idrettsrådet bidra til gode oppvekstvilkår og levekår, forebygge rus og kriminalitet og styrke folkehelsen. Slik kan det å hindre at barn ekskluderes fra organisert idrettsaktivitet av økonomiske årsaker, både bidra til å avhjelpe / lindre negative konsekvenser av at barn vokser opp i familier som lever i lavinntekt, og til å forebygge utenforskap på lengre sikt. Samtidig understreker Idrettsrådet at idretten ikke kan øke inntekten til lavinntektsfamilier, og at det er andre mekanismer i samfunnet som er nødvendige dersom man skal utjevne sosiale forskjeller og redusere andelen barn som lever i fattigdom.

3.4.2 Røde kors i Kristiansand og i Songdalen¹³³

Røde Kors viser i møte med revisjonen til at organisasjonen hjelper mennesker i Norge og internasjonalt, og at organisasjonens frivillige er til stede for mennesker som trenger støtte og hjelp.¹³⁴ Det understrekes at organisasjonen er livssynsnytral og at samfunnsmandat handler om å hjelpe mennesker der hvor det er humanitære behov, uansett årsak. Utgangspunktet er at Røde Kors alltid tar parti med den svake part. Røde Kors i Kristiansand har 2 fast lønnete stillinger samt to prosjektstillinger til administrasjon og for å organisere rundt 20 aktiviteter¹³⁵. Ifølge Røde Kors drives de aller fleste aktivitetene av rundt 600 frivillige i Kristiansand Røde Kors hver uke. Røde Kors har med andre ord stor humankapital og mange mennesker som deltar i aktiviteter, som bryr seg om hvordan andre i byen har det, og som over tid har utviklet kompetanse som er verdifull for samfunnet (jf. eksempelvis hjelpekorpsset). Samtidig bemerk-er Røde Kors at det, som i idretten, er relativt stor gjennomstrømming av aktivitetsledere, og inntrykket til Røde Kors i Kristiansand er at selv om frivillighet og dugnad fortsatt er en sentral del av, og verdi i, norsk kultur, så er trenden at man i dag verner mer om egen fritid og at det kanskje sitter noe lengre inne å gjøre noe gratis. Frivilligheten i dag er således sårbar, og den kan ifølge Røde Kors ikke lenger tas som en selvføl-

¹³³ Røde Kors har lest igjennom dette kapittelet før rapportens publikasjon.

¹³⁴ Se <https://www.rodekors.no/om/>, hvor man kan lese at «- Vi avdekker og hindrer nød; - Vi gir rask respons og lindrer når krisen oppstår; - Vi bidrar til å styrke lokalsamfunnet. I disse tider er vi i ekstra beredskap for å bekjempe og håndtere koronasmitten. Røde Kors er støtteaktør for myndighetene, og vi tilpasser våre aktiviteter for å hjelpe mennesker over hele landet». Antall frivillige i Norges Røde Kors i 2019 oppgis å ha vært rundt 43.000.

¹³⁵ Se <https://www.rodekors.no/lokalforeninger/vest-agder/kristiansand/>

ge. Røde Kors i Kristiansand bemerker samtidig at når aktiviteten er meningsfull, blir satt pris på av brukerne og drives på en god måte, så er frivillighet utvilsomt en viktig del av livene til mange. Røde Kors peker her i tillegg på at mange arbeidsledige og uføre også bidrar som frivillige, og at det for dem som er utenfor arbeidslivet kan bety svært mye å oppleve at de betyr noe for andre og at de er en del av et fellesskap.

I møte med revisjonen bemerker Røde Kors at det først var relativt nylig at man i Røde Kors Kristiansand ble klar over at man måtte begynne å spisse prosjekter mot såkalt «barnefattigdom» snarere enn mot «integrering» og liknende for å få støtte gjennom forskjellige tilskuddsordninger. Dette oppleves imidlertid ikke som uproblematisk, da det sitter langt inne for Røde Kors å si at man lager et opplegg for dem som er fattige, og at de som deltar får delta fordi de er fattige nok til å delta. Slike tilbud vil etter Røde Kors oppfatning ha karakter av å være stigmatiserende og uheldige i forhold til organisasjonens syn på menneskeverdet. Når det gjelder barn og unge, så er Røde Kors i stedet opptatt av å lage opplegg som er åpne og attraktive for alle, og som er gratis, slik at mangel på penger ikke skal hindre at barna deltar i aktivitet. Barneaktiviteter i Røde Kors er følgelig gratis. I tillegg har Røde Kors åpnet opp for at det er mulig å være aktiv i Røde Kors, uten å være medlem.¹³⁶ Medlemskap koster fortsatt penger, men inntrykket er at for barna er det deltakelse på aktiviteter snarere enn spørsmål om medlemskap som er avgjørende for om de opplever at de er en del av Røde Kors-fellesskapet.

Røde Kors i Kristiansand har flere tilbud som er aktuelle i forhold til lavinntektsproblematikk i barnefamilier.¹³⁷ Barnas Røde Kors (BARK), hvor det legges til rette for gode mestingsopplevelser, skal bidra til at barna får nye venner og utvikler sosiale nettverk. De fleste aktivitetene skjer utendørs, og barna lærer hvordan de kan bruke nærmiljøet sitt på en trygg og aktiv måte. Typiske aktiviteter gjennom året har vært førstehjelp i form av hjerte-lunge-redning, bandasjering, kuttskader, brannskader med mer, natursti, refleksløype, bruk av kart og kompass, orientering, sykkelverksted, insektsjakt, besøk av brannstasjonen, besøk på Hennig Olsen med mer. Aktivitetene har et klart folkehelseperspektiv ved at barna styrker sin selvfølelse gjennom å ta gode valg for egen helse og sosiale hverdag. Tilbudet er for barn mellom 6-13 år, og krav til frivillige som jobber med denne gruppen er at de har fylt 18 år, leverer avgrenset politiattest, gjennomfører intervju og obligatorisk opplæring og undertegner og overholder etikk- og taushetserklæring. Med rundt 160 aktive barn som deltar er dette tilbudet populært i Kristiansand, og da trenger man flere frivillige ledere (selv om 60 frivillige bidrar i løpet av året). Det er BARK-grupper på Hellemyr, Randesund, Tveit, Tinnheia, Hånes, Torridalen og Vågsbygd. I tråd med kommunens ønske har Røde Kors også forsøkt å etablere dette tilbudet på Slettheia, i skolens lokaler etter skoletid. Tilbudet har vist seg å være svært populært, med stort oppmøte både når det gjelder barn og foreldre. Utfordringen er at Røde Kors ikke har funnet en voksenressurs som kan delta på frivillig basis og drifte dette tilbudet på Slettheia. Det er ifølge Røde Kors synd,

¹³⁶ Et unntak hjelpekorpsset, hvor man må være medlem idet man for å være med i skarpe aksjoner må du ha kvalitetssikret kompetanse. Aldersgrensen for hjelpekorpsset er 18 år.

¹³⁷ Se Årsrapport 2019 for Kristiansand Røde Kors (<https://www.rodekors.no/globalassets/distrikt-og-lokalforeninger/dk-vest-agder/administrasjon-dokumenter/arsmotepapirer-for-2019-krk.pdf>).

for behovet for tilbudet er stort og responsen har vært god. Røde Kors i Kristiansand har også tilbud til ungdommer, eksempelvis friluftaktiviteter og sosial aktiviteter drevet på frivillig basis. Det er ifølge Røde Kors ønskelig å øke innsatsen mot denne gruppen fremover, da aktiviteten mot denne gruppen er lavere nå enn for noen år siden.

Røde Kors har også tilbud som er aktuelle for barn som lever i lavinntekt. Tiltaket «Ferie for alle», som distriktskontoret har ansvaret for, arrangeres i skoleferiene og fanger opp barn som av forskjellige grunner ikke får mulighet til å dra på ferie, jf. avsnitt 3.3.3 over. Det legges vekt på å gi tilbud om aktive ferieopplevelser for hele familien, slik at hele familien får mulighet til å dele gode opplevelser og skape felles minner. Ferien blir ledet og tilrettelagt av Røde Kors-frivillige, og både barn og voksne er med på mange varierte aktiviteter.

Som nevnt i avsnitt 3.4.1 over, så samarbeider Coop Norge og Røde Kors (på distriktsnivå) om å gi barn i lavinntektsfamilier muligheten til å delta i organiserte fritidsaktiviteter og slik hindre at de må slutte på grunn av familiens økonomiske situasjon. Prosjektet skal gi barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier tilbud om å få dekket kostnadene ved å delta i en fritidsaktivitet. Prosjektet kan gi støtte til deltakeravgifter og egenandeler (medlemskontingent, treningsavgift, lisens, kursavgift, cupdeltakelse etc.) for barn og unge til og med 18 år. Fakturering skal skje direkte mellom den enkelte aktivitet (forening, klubb, lag) og prosjektet, og ikke via familien. For å treffe målgruppen, benyttes søknadsprosessen til «Ferie for alle» som rammeverk.

Røde Kors i Kristiansand driver videre med leksehjelp for elever (unge og voksne) med norsk som andrespråk på Kongsgård skole, samt på Kvadraturen skole for elever på studiespesialiserendelinje og en rekke yrkesfag.

Røde Kors viser også til at besøkstjenesten kan være til hjelp for mange i hverdagen, og at selv om utgangspunktet for tjenesten var å dekke et humanitært behov, kan det tenkes at noen av problemene som ligger til grunn for ensomhet og ønsket om å komme i kontakt med andre, kan ha sitt utspring i fattigdom. Besøksvennen og den som får besøk, bestemmer sammen hva de skal gjøre. De går turer eller gjør andre sosiale aktiviteter, eller treffes bare for å prate. Røde Kors i Kristiansand har 260 besøksvenner, og for å bli besøksvenn, må man være over 18 år, gjennomføre intervju og obligatorisk opplæring og undertegne og overholde etikk- og taushetserklæring.

Integreringsarbeid har direkte relevans for lavinntektsproblematikk. Røde Kors i Kristiansand tilbyr for det første såkalt flyktningguide, hvor frivillige skaper nettverk og gir språktrening til nybosatte flyktninger. Kristiansand Røde Kors har også tilbudet «kompis», som har som mål å skape sosiale nettverk og gode inkluderingsprosesser blant ungdom. Tilbudet har særlig fokus på inkludering av ungdom med fluktbakgrunn, og målet med kompisgruppene er å skape langvarige vennskap og gi ungdommer sosialt nettverk. «Jenter og aktivitet» er videre et Røde Kors-tilbud i Kristiansand hvor kvinner som driver lavterskel sosial arena med fokus dialog på norsk, og bli kjent med «sånn gjør vi det i Norge»¹³⁸.

¹³⁸ For en nærmere beskrivelse av dette tiltaket, se Oppgaveutvalgets *Vedlegg 7: Innspill fra Kristiansand Røde Kors*.

Røde Kors i Kristiansand deler ikke ut mat, men organisasjonen, i samarbeid med Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kristiansand kommune, drifter et sanitær- og nødovernattingstilbud for EØS-borgere som oppholder seg i Kristiansand primært for å tigge.

Når det gjelder spørsmål omkring lavinntekt i barnefamilier, så oppfatter Røde Kors i Kristiansand at denne problematikken ikke kan løses med frivillig arbeid alene. Frivillig arbeid kan i betydelig grad avhjelpe konsekvensene av fattigdom, men alt kan ikke overlates til frivillige, og grensene mellom frivillighet og kommunens profesjonelle offentlige tjenester må ikke viskes ut. Røde Kors ser samtidig et betydelig potensial for at frivillige organisasjoner i Kristiansand kan styrke samarbeidet med kommunen og i samråd eventuelt spisse tiltakene i forhold til særlige humanitære behov i kommunen. Dette forutsetter imidlertid at kommunen og de frivillige organisasjonene har en god og løpende dialog. Røde Kors i Kristiansand spiller i så måte inn at de mener det er behov for å skape et nytt fast forum eller treffpunkt hvor frivillige organisasjoner kan møte kommunen og hvor man kan drøfte og utveksle tanker og erfaringer. Her kan både kommunen og de frivillige beskrive hvilke behov og utfordringer de ser (hva og hvor i byen), samtidig som organisasjonene kan si hva de er gode på og hva de mener de kan gjøre. Slik kan man koordinere den frivillige innsatsen bedre i Kristiansand kommune. Røde Kors legger her til at de ikke ønsker å bruke et slikt forum til å lete etter aktiviteter som passer til tilskuddsordninger. Snarere bør målet være å identifisere faktiske humanitære behov i byen, og bli enige om hvem som kan bidra med hva for å hjelpe. Røde Kors i Kristiansand peker eksempelvis på at fattigdom blant norske familier er særlig skambelagt, men at dette ikke er så lett å se fordi de gjør seg utilgjengelig og i størst mulig grad unngår å be om støtte. Man kan så samtidig vurdere om de frivillige må utvikle noe kompetanse for å løse oppgaven og dekke behovet, og om dette kan gjøres i samarbeid med kommunen: kan kommunen kurse organisasjonene (kan barneverntjenesten eller andre aktuelle tjenester holde foredrag og temakvelder), og kan organisasjonene i samarbeid med kommunen utvikle eksisterende tjenester? Dette bør ifølge Røde Kors i Kristiansand være mulig uten at grensene mellom frivillighet og kommunens profesjonelle tjenester viskes ut, og Røde Kors i Kristiansand ønsker å spille inn at et fast forum hvor frivillige og kommunen møtes, kan være veien å gå.

Også Songdalen Røde Kors har kommet med innspill og erfaringer til revisjonen. Her fremkommer det for det første at de har samarbeidet med barneskoler om aktiviteter for barn (BARK). Opplevelsen til Røde Kors i Songdalen er at behovet for denne typen tiltak er stort og at problemer med fattigdom øker i omfang, men at det er problematisk for skolene / barnehager / helsestasjon å informere Røde Kors på grunn av taushetsplikt. Det vises videre til at det erfaringsmessig har vært klart lettere å få med barn med innvandrerbakgrunn enn å få med etnisk norske barn, selv om man vet at også norske barn har behov for tilbudene. Det er også slik at Røde Kors i Songdalen har blitt kontaktet om muligheter for hjelp og støtte til spesifikke tiltak til familier, eksempelvis innkjøp av Ipad til familier med flere barn og årskort i dyreparken til barn som ikke var på ferie eller turer. I noen tilfeller har Songdalen Røde Kors hatt mulighet til dette (og man har også henvist til «Ferie for alle»), ellers har de måtte henvise til

andre. Et stort problem er også at aktuelle hjelpe- og støtteordninger overhodet ikke er kjent for aktuelle familier / barn, og heller ikke blant organisasjoner og ledere som kunne formidlet dette. Et annet problem er at innvandrerforeldre i mindre grad bidrar på dugnader og arrangementer, noe som vanskeliggjør barnas deltakelse i aktiviteter. Songdalen Røde Kors peker videre på at en annen årsak til at barn ikke deltar på aktiviteter kan være mangel på lommepenger. Dersom barn skal på tur / turnering / kino-kveld / bursdagsfeiring etc., blir det fort veldig synlig at de ikke har penger. For selv om kanskje egenandelen og utstyret blir dekket, har barnet ikke muligheter for å kjøpe de samme tingene som andre, for eksempel vaffel i kiosken på en håndballkamp – selv om direkte kostnader dekkes, er det likevel i tillegg behov for lommepenger. Songdalen Røde Kors har for øvrig gode erfaringer med møter mellom kommunale enheter, eksempelvis skole, og frivillige lag og organisasjoner, hvor man kan snakke sammen på tvers og komme med spørsmål og innspill.

3.4.3 Frelsesarmeen¹³⁹

Frelsesarmeen er en global, kristen bevegelse med et utstrakt sosialt engasjement som tilbyr «suppe, såpe og frelse» for å møte folks fysiske, psykiske og åndelige behov uten diskriminering. På landsbasis driver Frelsesarmeen omlag 250 virksomheter innenfor en lang rekke arbeidsområder, hvor de største er fattigdomsbekjempelse gjennom arbeidsformidling, rusomsorg, tjenester for barn, unge og familier, gjenbruk samt nærmiljøkirker (korps) med et utstrakt fritids-, hjelpe- og aktivitetstilbud til lokalsamfunnene.¹⁴⁰

I samtale med revisjonen hvor utgangspunktet var barnefattigdom, viser Frelsesarmeen i Kristiansand til at organisasjonen gjennom året møter et betydelig antall familier som er fattige og som etter alt å dømme lever i lavinntekt. Frelsesarmeen opplever at fattigdommen blant barnefamilier i Kristiansand er omfattende og økende, og i 2019 var Frelsesarmeen i kontakt med hele 360 familier og 750 barn i Kristiansand, det vil si en betydelig del av barna som lever i familier med lavinntekt i Kristiansand. Mange av familiene som Frelsesarmeen kommer i kontakt med, er innvandrerfamilier. Noen har midlertidig opphold, noen har fått opphold og er på introduksjonsprogram, andre er ferdig på introduksjonsprogram og prøver å få jobb. De som ifølge Frelsesarmeen har det verst, er de som har fått avslag på søknad om opphold og som ikke kan bli, men som samtidig ikke sendes ut (men i disse tilfellene er det ifølge Frelsesarmeen ikke barn involvert). Frelsesarmeen hjelper uansett alle, uavhengig av forskjellige menneskers status med tanke på opphold. Mange i de nevnte gruppene er ifølge Frelsesarmeen i utgangspunktet ressurssterke, men mange sliter også, særlig etter hvert som tiden går og man ikke får jobb, og noen er også syke. Frelsesarmeen opplever at de norske som lever i fattigdom oftere har utfordringer med rus og med psykiske lidel-

¹³⁹ Frelsesarmeen har lest igjennom dette kapittelet før rapportens publikasjon.

¹⁴⁰ Se <https://frelsesarmeen.no>, hvor man også kan lese at «Frelsesarmeen er et kirkesamfunn med en praktisk tilnærming der nestekjærlighet og forkynnelse er to sider av samme sak». Frelsesarmeens meninger og politiske oppfordringer knyttet opp blant annet mot fattigdom og inkludering i arbeidsmarkedet, finnes for øvrig i dokumentet *Der skoen trykker. Innspill til stortingsvalgperioden 2017–2021*. Det pekes her blant annet på at NAV bør styrke innsatsen både når det gjelder arbeidsmarkedstiltak og når det gjelder barneperspektivet der hvor foreldre mottar sosialhjelp, jf. <https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/frelsesarmeen/Der-skoen-trykker-Frelsesarmeen.pdf>.

ser og sykdom, og at fattigdom her også går i arv mellom generasjoner. Disse trenger derfor ofte oppfølging på en annen måte enn en del innvandrere som i utgangspunktet er ressurssterke.

Frelsesarmeen har kontakt med familiene året rundt, blant annet gjennom ukentlig ettermiddagstilbud for hele familien som innbefatter middag og aktiviteter for barna. Samtidig opplever Frelsesarmeen at familienes behov er særlig stort rundt juletid, og at dette er en krevende tid både når det gjelder å ha dårlig råd og med tanke på å ha lite nettverk. Frelsesarmeen ser at ensomhet og isolasjon sliter veldig på mange og er svært uheldig. Til jul deler Frelsesarmeen ut matesker, kiwikort og et gavekort per barn. I 2019 fikk 750 barn et gavekort på 300 kroner hver, noe som innebærer at Frelsesarmeen delte ut gavekort til jul for om lag 225.000 kroner.

I forbindelse med overnevnte ukentlige arrangement for barnefamilier og andre arrangementer, eksempelvis velferdskafé for andre utsatte grupper, kan en del av opplegget være at foreldrene bidrar med praktisk arbeid som å handle, forberede mat, rydde og forberede matposer til utdeling. Slik kan de som har en krevende hverdag gjennom frivillig arbeid få en opplevelse av å bidra, av å bli inkludert og av å delta i et fellesskap, samtidig som man får mulighet til å bygge nettverk og utvikle norskerferdigheter. Det er også slik at det å ha jobbet frivillig hos Frelsesarmeen uansett vil være positivt for CV-en i forbindelse med fremtidig jobbsøking.

Videre tilbyr Frelsesarmeen forskjellige ferieaktiviteter hvor barnefamilier som lever i lavinntekt er i målgruppen. Rundt 10 familier fra Kristiansand får mulighet til å dra på sommerferie, 60-70 personer (både barn og voksne) får dra til Dyreparken, noen familier får en weekend på hotell og badeland, og Frelsesarmeen gir en weekend på Røde Kors sitt sted Haraldvigen til rundt 70 personer (sistnevnte alene koster rundt 140.000 kroner). Frelsesarmeen opplever at det er bra med gjentakelse og en viss kontinuitet, og prøver og gi opplevelser til de samme familiene flere år på rad. Frelsesarmeen prøver også å hjelpe til med å løse praktiske problemer, eksempelvis busskort og liknende dersom spesielle situasjoner oppstår. Som tidligere nevnt, er Frelsesarmeen i tillegg med på å drifte et sanitær- og nødovernattingstilbud for EØS-borgere som oppholder seg i Kristiansand primært for å tigge.

Familiestøtteprogrammet «Home-Start Familiekontakten» (HSF) har også relevans for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet om lavinntekt i barnefamilier. Programmet, som tilbys gjennom Frelsesarmeen i Kristiansand, retter seg mot familier som mangler støttespillere og som trenger avlastning eller veiledning i forelderrollen. Tilbudet retter seg mot familier som har minst ett barn under skolealder, og som selv ønsker støtte grunnet utfordringer i hverdagen. Målet med programmet er å fjerne eller redusere stress i barnefamilier. Hjelpen gis av frivillige medarbeidere (familiekontakter). Disse arbeider målrettet med å fremheve de positive ressursene hos foreldrene, gir tilbakemeldinger og trykker foreldrene i forelderrollen. Familiekontakten er en person over 20 år, som har tid og lyst til å være sammen med en småbarnsfamilie regelmessig, og som har gjennomgått Home-Starts forberedelseskurs. En familiekontakt har erfaring med barn, og er en ansvarsfull og lyttende person. Familiekontakten har taushetsplikt og har fremvist politiattest.

Frelsesarmeen er også opptatt av hvordan både unge og innvandrere kan skolerer for, og komme inn i, arbeidsmarkedet, og peker på at sosialfaglig kompetanse i skolen som bidrar til at barn og unge blir sett og får tro på seg selv, kan ha mye for seg. *Jobbskolen* (NAV), som har en slik tilnærming, har hjulpet flere som Frelsesarmeen har vært i kontakt med. Videre opplever Frelsesarmeen at det er viktig at foreldre på sosialhjelp er i aktivitet og at de får kjenne at de gjør noe som gir mening, eksempelvis innenfor de frivillige organisasjonene. Mange er ensomme, og slik aktivitet kan virke forebyggende med tanke på den psykisk helsen, samtidig som den kan bidra til at dem det gjelder, bygger nettverk. Frelsesarmeen ser at mye i forhold til det å få jobb handler om nettverk, selv om man i utgangspunktet er godt utdannet, og derfor er mange innvandrere som Frelsesarmeen kommer i kontakt med, veldig interessert i å bli kjent med nordmenn. Frelsesarmeen opplever at nettverk er viktigere i Kristiansand enn i for eksempel Oslo for å komme seg inn i arbeidslivet, og de som søker jobb oppfordres derfor til å ta alt de kan få av vikariater, ekstravakter etc. for å bli kjent og få en fot innenfor der hvor det er mulig. Frelsesarmeen kjenner til mange innvandrere som har hatt god, men ikke alltid relevant, kompetanse (eksempelvis advokat i hjemlandet), og som har omskolert seg med kortere yrkesutdanninger.

Frelsesarmeen i Kristiansand er for øvrig et av tre korps i Frelsesarmeen som for tiden er tilknyttet et forskningsprosjekt gjennom VID vitenskapelige høyskole. Prosjektet skal se hvordan ansatte og frivillige i Frelsesarmeen kan styrke evnen til å se og vurdere behovene hos de som kommer for å få hjelp. Forskningsprosjektet har mulige ofre i Norge for tvangsarbeid¹⁴¹ som målgruppe, men metoden som brukes kan overføres til alle de sårbare grupper som Frelsesarmeen i Kristiansand møter. Målet er å styrke og utvikle organisasjonens praksis og tjenester.

Det må her også nevnes at *Fretex*¹⁴² er Norges største arbeids- og inkluderingsbedrift og secondhand-kjede, og en viktig del av Frelsesarmeen i Norge. Formålet med virksomheten er at Fretex skal bidra til at mennesker får og beholder arbeid. I tillegg til butikk på Lund, har også Fretex en jobb- og oppfølgingsavdeling i Kristiansand, hvor oppdraget er å bidra til at flest mulig av jobbsøkerne kommer ut i ordinært arbeid. I 2018 formidlet Fretex 1365 jobbsøkere i Norge til arbeid.

¹⁴¹ Dette arbeidet må ses i sammenheng med rapporten *Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge: en rapport om deres erfaringer og juridiske situasjon* (VID Rapport 2020/1), hvor temaet er «menn som utsettes for tvangsarbeid, deres erfaringer og juridiske situasjon. Studien handler om beboerne på Safe House Filemon sine erfaringer med tvangsarbeid, og deres vei ut av utnyttelsen. Den gir et innblikk i en arbeidshverdag de fleste av oss ikke kjenner til. Menneskehandel og tvangsarbeid er et komplekst fenomen med noen fellestrekk. Utnyttelsesforholdene er av ulik karakter, omfang og alvorlighetsgrad, og arbeiderne har ulik grad av sårbarhet. De erfaringene mennene formidler at de har fått gjennom å jobbe i Norge er viktig kunnskap i kampen mot menneskehandel. Rapporten er skrevet ut ifra et ønske om at historiene til de som har blitt utsatt for tvangsarbeid kommer fram».

¹⁴² Se <https://www.fretex.no/om-fretex/om-fretex-norge/fakta-om-fretex>. Virksomheten til Fretex skal drives i overensstemmelse med Frelsesarmeens verdigrunnlag.

3.4.4 Ressurssenteret Unik¹⁴³

Ressurssenteret Unik er en tverrkirkelig medlemsorganisasjon opprettet i 2015.¹⁴⁴ Formålet med organisasjonen er å være en støtte for familier som sliter økonomisk eller på andre måter har en utfordrende hverdag, med et spesielt fokus på barn. Dette arbeidet er blant annet realisert gjennom etablering av et aktivitetssenter for barn, hvor man legger opp til at barna skal utvikle vennskap, oppleve felleskap og ha det gøy sammen i ett miljø med fokus på trygghet og verdighet. Det legges vekt på at hvert enkelte barn opplever å bli anerkjent og verdsatt. Det er videre et mål fremover å få til en økt involvering av foreldrene samt å etablere ulike tilbud til denne gruppen.

Ressurssenteret Uniks arbeid er først og fremst basert på frivillig arbeid, og senteret har om lag 45 frivillige medarbeidere som bidrar i forbindelse med de forskjellige aktivitetene. Senteret ønsker et mangfold av frivillige fra alle aldersgrupper, kjønn, etnisiteter og bakgrunner. I 2019 ble det lagt ned rundt 4.500 timer med frivillig arbeid. I løpet av en uke er mer enn tilsammen 100 barn og voksne innom.

Aktivitetssenteret var det første Ressurssenteret Unik begynte med, og gjennom aktivitetssenteret tilbys det nå kreativt verksted, uteaktiviteter, legoverksted, spill (bordspill, brettspill, dataspill og sjakk), fri lek, musikk og dans. Mens barna leker kan foreldre bli kjent med hverandre over en kopp kaffe, og på ukedagene avslutter man med enkel middag. Ressurssenteret Unik har videre opprettet et samarbeid med Kristiansand kommune om gjennomføring av bursdagsfeiringer, og deltakerne i prosjektet *Nye Mønstre* er blant brukerne.¹⁴⁵ I tillegg arrangerer senteret ukentlig gruppe for aleneforeldre og ukentlig småbarnstreff.

Ressurssenteret Unik er som vi har sett en relativt ny organisasjon som stadig videreutvikler eksisterende tilbud og legger til nye. I revisjonens samtale med senteret tidlig i 2020, var det senterets arbeid med bursdagsfeiringer som var hovedtema. Det viser seg at mange barn i Kristiansand ikke har råd til å feire bursdag, og i 2019 hjalp Ressurssenteret Unik 142 barn i Kristiansand med å arrangere bursdagsfeiring, det vil si 20 flere barn enn året før.

Det har vist seg at barn helt opp i 12-årsalderen aldri har feiret bursdag, og at dette må ses i sammenheng med lavinntekt og problemene som ofte følger med: lite penger, trange leiligheter og utenforskap, samtidig som presset når det gjelder store bursdagsfeiringer blant barn og unge i Kristiansand har økt. Med et slikt utgangspunkt kan det som i utgangspunktet skal være en fin og viktig dag, fort bli en trist dag hvor ens eget utenforskap kommer enda tydeligere frem. Ressurssenteret Unik peker på at det i dag er barn som ikke vil feire bursdag fordi de er redde for at det ikke blir bra nok. For når den forrige bursdagen i klassen var i lekeland etc., er det ikke så lett for forel-

¹⁴³ Ressurssenteret Unik har lest igjennom dette kapittelet før rapportens publikasjon.

¹⁴⁴ Se <https://rsunik.no/>.

¹⁴⁵ I sak 5/20 *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge 2020* i Kulturutvalget fremkommer det at Ressurssenteret Unik har søkt om 550.000 kroner til bursdagsfeiring (prosjekt nummer 8 i kommunens prioriterte liste), 210.000 kroner til ferietilbud (prosjekt nummer 14 i kommunens prioriterte liste) og 325.000 kroner til kulturskole (prosjekt nummer 18 i kommunens prioriterte liste).

dre å si til et barn at de kun har råd en nøktern bursdag hjemme – presset øker fordi barna sammenligner seg med de andre. Med dette utgangspunktet hjelper Ressurs-senteret Unik hvert år mange barn med å arrangere bursdager i senterets lokaler (men senteret kan også hjelpe til med å arrangere bursdager på skolen eller andre steder). Frivillige bidrar med alt fra å bake kaker og til å lage mat til forskjellige lek-er¹⁴⁶, og de prøver å gjøre dagen til det lyspunktet og høydepunktet den skal være for barnet eller ungdommen det gjelder, det vil si en dag som er helt deres hvor de blir sett og satt pris på.

Ressurssenteret Unik opplever at opp mot 80 pst. av foreldrene som er i kontakt med senteret, er aleneforeldre. Ofte er det også utfordringer knyttet til helse. Økonomi og lavinntektsproblematikk er ofte den hovedårsaken til at barnefamilier oppsøker senteret, men senteret ser samtidig at de som kommer, også trenger noe mer for å løfte familien og ikke minst barna. Med dette utgangspunktet legger Ressurssenteret Unik opp til å ha en helhetlig tilnærming i møtet med den som kommer til senteret. Eksempelvis er det slik at senteret ikke bare deler ut billetter til Aquarama, men frivillige blir med familien og tilbringer dagen med dem der. Ikke bare betyr det at billettene som deles ut blir brukt, men erfaringen er også at det er lettere å gå sammen med noen som kjenner tilbudet, i tillegg til at det er hyggelig å ha selskap. I tilfeller der foreldre har helsemessige utfordringer, kan det i tillegg være ekstra viktig at noen er med. Videre kan senteret være behjelpelige når andre praktiske problemer oppstår, eksempelvis når det gjelder vaskemaskin, kjøleskap, klær etc. For de som har det verst, tilbys også matutdeling, og her bemerker senteret at behovet er stort. Ressurssenteret Unik ønsker slik å opptre litt «som familie» og være der når noen har det vanskelig og tilby hjelp og støtte utover de konkrete aktivitetene som foregår i senterets lokaler.

Ressurssenteret Unik legger opp til at andelen norske og utenlandske familier som får hjelp er om lag like stor. Senteret bemerker at det for norske familier som lever i lavinntekt oppleves som svært vanskelig og stigmatiserende å benytte tilbud om matutdeling, og at de i det lengste prøver å unngå det og eventuelt skjule det. Innvandrere, særlig fra fattige land, er ofte noe mer frimodige, og kan i noen tilfeller også oppleves som kravstore ut fra norske standarder.¹⁴⁷ Senteret legger vekt på arbeidet man legger ned også skal bidra til integrering og at de som kommer til senteret også utvikler sin forståelse av den norske kulturen. I så måte legges det vekt på at språket som snakkes når man samles sammen med de frivillige, er norsk. Dette kan en gang i blant være litt konfliktyllet, men senteret oppfatter at dette både er en rimelig og en hensiktsmessig forventning.

3.4.5 Skriftlige innspill: Kirkens Bymisjon og Songdalen frivillighetssentral

Revisjonen har også mottatt to skriftlige tilbakemeldinger:

¹⁴⁶ For flere detaljer, se <https://rsunik.no/Tilbud>.

¹⁴⁷ Revisjonen bemerker at det også i andre intervjuer fremkommer at man har gjort seg slike erfaringer knyttet opp mot at enkelte med innvandrebakgrunn i starten ikke alltid forstår den norske frivillighetskulturen.

KIRKENS BYMISJON

Kirkens Bymisjon er en åpen og inkluderende ideell organisasjon som arbeider i byer over hele Norge, blant mennesker som strever med hverdagen på ulike måter. Visjonen er at alle mennesker erfarer respekt, rettferdighet og omsorg.¹⁴⁸ Når det gjelder å redusere / forebygge / avhjelpe lavinntekt i barnefamilier, peker Kirkens Bymisjon på at det er viktig å legge til rette for at barn kan delta i ulike aktiviteter uten at det oppleves stigmatiserende. Det er videre viktig med gode låneordninger, fritidskort med tilgang til ulike aktiviteter for en viss aldersgruppe, bistå lag / foreninger med lokaler eller på andre måter legge til rette for at medlemsavgifter kan holdes til et minimum.

Videre er som nevnt integreringsarbeid relevant for lavinntektsproblematikk, og Kirkens Bymisjon startet i 2016 tiltaket «INTER Aktiv», som er et sosialt og flerkulturelt møtested for flyktninger, asylsøkere og lokalbefolkningen generelt som drives av frivillige. På denne arenaen møtes mennesker på tvers av ulike kulturer og nasjonaliteter, og fokus er på sosialt samvær, samtale (om alt fra likestilling, barneoppdragelse, arbeidsliv og politikk) hvor man kan praktisere språk, underholdning og dele et måltid med mer. Kirkens Bymisjon peker på at de fleste i målgruppen for INTER Aktiv, enten det er med eller uten barn, har kommet til Norge fra andre land den senere tid, og de vil automatisk være i en situasjon hvor de har et betydelig behov for hjelp og støtte. Utfordringer er blant annet mangelfullt språk, økonomi som ikke strekker til og fraværende transportmuligheter. Hvis man i tillegg heller ikke har et godt sosialt nettverk, kan det være utfordrende å delta i ulike sammenhenger.

Kirkens Bymisjon understreker i tillegg at i INTER Aktiv har man fokus på sosiale aktiviteter når man møtes til samling, og det oppfordres til en variert sammensetning av mennesker som besøker INTER Aktiv / bidrar med frivillig engasjement. Kirkens Bymisjon ser verdien av å knytte kontakt med mennesker som har en bedre kjennskap til samfunnet enn man selv har, og på den måten få bedre tilgang til det som er tilgjengelig. Men dette er ikke noe som Kirkens Bymisjon fokuserer på spesielt opp mot barnefamilier i lavinntekt, men generelt for mennesker som er relativt nye i landet.

Som nevnt over er Kirkens Bymisjon også med på å drifte et sanitær- og nødovernattingsstilbud for EØS-borgere som oppholder seg i Kristiansand primært for å tigte.

SONGDALEN FRIVILLIGSENTRAL

Når det gjelder spørsmål knyttet opp mot barnefattigdom, så har Songdalen frivillighetssentral blant annet bidratt med midler til enkelte aktiviteter. Det er da gjerne familier med flerkulturell bakgrunn, hvor mor eller far har vært aleneforsørgere eller foreldre har vært syke, som har søkt gjennom flyktningkontoret. Frivillighetssentralen har også fått noen midler til elever på en skole i området, og har søkt midler fra Skillingsfondet til formålet. Utenom dette får Songdalen frivillighetssentral av og til spørsmål om hjelp med litt utstyr og klær til barn. Da stiller bygdefolk opp og gir, og frivillighetssentralen tar imot utstyr og fordeler det videre.

¹⁴⁸ Se <https://kirkensbymisjon.no/om-oss/>.

Det fleste ønsker å klare seg selv, men utfordringer knyttet til å få jobb og inntekt gjør dette vanskelig. Noen gir nok også lett opp i møtet med krav om norskkunnskap. Her tenker frivillighetssentralen spesielt på kvinner midt i livet som er analfabeter, men som likevel sitter på store ressurser, verdier og kunnskaper.

4 Vurderinger

Revisjonen har i kapittel 3 gjennomgått et omfattende datamateriale. På grunn av datamaterialets omfang og kompleksitet, er både det å strukturere og å vurdere innsamlede data opp mot revisjonskriteriene i kapittel 2, utfordrende. Revisjonen oppfatter at en god måte å tilnærme seg innsamlede data på, er å ta utgangspunkt i den oppsummerende figuren i Bufdirs rapport *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* (s. 158) fra 2018. Figuren tar for seg sentrale dimensjoner ved arbeidet med å motvirke lavinntekt i barnefamilier:

Figur 1 Dimensjoner ved arbeidet med å motvirke lavinntekt i barnefamilier



Kilde: Bufdir

I *kapittel 4.1*, legger revisjonen opp til å ta utgangspunkt i fjerde kolonne i figuren. Her gjennomgås arbeidet med lavinntekt i barnefamilier på kommuneområdene samt i forbindelse med prosjekter og frivillighet.

I *kapittel 4.2* tar vi for oss de tre første kolonnene i figuren, og ser kommunens arbeid i lys av spørsmålet om universelle og målrettede tiltak, i hvilken grad kommunen satses på målgrupper samt kommunens profil når det gjelder ulike tiltakstyper (avhjelpe / lindre, forebygge og redusere / fjerne barnefattigdom).

Det er vanskelig å unngå at enkelte forhold kommenteres både i avsnitt 4.1 og 4.2. Perspektivene er imidlertid noe forskjellige i de respektive kapitlene, og en slik tilnærming bidrar etter revisjonens skjønn til å gi et mer helhetlig bilde av kommunens arbeid med å avhjelpe / lindre, forebygge og redusere / fjerne barnefattigdom lavinntekt i barnefamilier.

Innledningsvis må det understrekes at oppmerksomheten omkring lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand kommune, både blant politikere og administrasjon, er høy, og som vi allerede har sett, er det helt klart at det gjøres mye godt arbeid i kommunen på området.

4.1 Lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand: områder, prosjekter, tiltak og frivillighet

4.1.1 Skole og barnehage

i)

I dette prosjektet om lavinntekt i barnefamilier, er utgangspunktet at både grunnskolen og barnehagen forstås som de viktigste universelle forebyggende tjenestene rettet mot barn og unge, det vi si som har et barnefokus, i Norge.¹⁴⁹ Det betyr at vi i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet begrenser oss til å vurdere i hvilken grad den overordnede allmennpedagogiske plattformen som ligger til grunn for kommunens arbeid på skoler og i barnehager, er egnet til å bidra til å forebygge at barn i fattige familier forblir fattige som voksne, samt om andre mer målrettede tiltak kan bidra ytterligere til utjevning og forebygge utenforskap.

Kommunens allmennpedagogiske plattform bør med dette utgangspunktet bidra til å inkludere alle elevene i fellesskapet og slik redusere sosiale ulikheter i psykisk helse og trivsel blant barn og unge, samtidig som den bør bidra å legge forholdene til rette for at flere unge mestrer grunnleggende ferdigheter og gjennomfører videregående skole. Gjennomgangen av det ordinære allmennpedagogiske tilbudet i barnehagen og i grunnskolen i Kristiansand kommune i avsnitt 3.3.3, viser etter revisjonens skjønn at kommunens overordnede pedagogiske plattform i betydelig grad er egnet til å bidra til at alle barn og unge får utbytte av det ordinære pedagogiske tilbudet i det ordinære læringsfellesskapet, og til at alle barn og unge slik realiserer sitt potensial for sosial og faglig læring:

- For det første har kommunene som gikk sammen i nye Kristiansand, over tid jobbet systematisk med å utvikle læringsmiljøene og å redusere barrierer for læring, jf. FLiK og Knutepunksatsingen på inkluderende læringsmiljø. Her er særlig det at satsingen var basert på en systemorientert tilnærming og tenking interessant, noe som blant annet innebærer at lærerne flytter fokus fra kategoriseringer, diagnoser og elevens tilkortkommenheter, til miljøet og sammenhengen barnet lever i. Samtidig har fokus på at alle elever skal inkluderes i det ordinære læringsfellesskapet bidratt til at man har blitt mer bevisst på å unngå å klientifisere barn gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning i kjølvannet av sakkyndig vurdering og tilrådning fra Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), der hvor eleven faktisk kan ha utbytte av den ordinære undervisningen i det ordinære læringsfellesskapet dersom denne tilpasses noe. Denne tilnærmingen fordrer et positivt elevsyn som legger til grunn at alle barn ønsker å lære og å delta i fellesskapet.
- For det andre bidrar *Rammeverk for kvalitet og mestring* til at fokuset fremover er på å videreføre og å implementere satsingen på inkluderende læringsmiljø

¹⁴⁹ Dette er også perspektivet som anlegges i *Del II – Kunnskapsgrunnlag* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)*, s. 108 og 109, hvor det blant annet understrekes at «sikring av barns helse og utdanning er de viktigste virkemidlene for å unngå reproduksjon av fattigdom, og det er for eksempel viktig å hindre frafall fra utdanningssystemet».

som over tid har preget arbeidet på oppvekstområdet i Kristiansand, Søgne og Songdalen. Fokuset på såkalt livsmestring, som dreier seg om hvordan den enkelte elev kan forstå og påvirke faktorer som har betydning for mestring av eget liv, synes i tillegg å gi dette arbeidet en ny dimensjon.

På denne bakgrunnen oppfatter revisjonen at kommunens allmennpedagogiske plattform i betydelig grad er egnet til å forebygge og avhjelpe utfordringer knyttet opp mot sosial ulikhet og sosiale helseforskjeller, og at tilnærmingen må antas å legge forholdene til rette for økt gjennomføring i videregående skole. I og med at oppvekstområdet som vi så i avsnitt 3.3.3 også viste til at

nesten 20 pst. av elevene går ut av grunnskolen med så svake lese- og skriveferdigheter at de kan få problemer med videre skolegang og arbeid,

så bemerker revisjonen at denne konklusjonen forutsetter at det er en sterk sammenheng mellom *prosesskvalitet* (alt som legger forholdene til rette for læring for alle, herunder fokus på elevenes psykososiale miljø, inkludering, mestring og klasseledelse) og *resultatkvalitet* (læringsutbyttet).¹⁵⁰

Det må samtidig også understrekes at denne konklusjonen ikke betyr at skolene og barnehagene i Kristiansand kommune ikke står overfor store utfordringer fremover, blant annet knyttet opp mot stramme økonomiske rammer som gjør det krevende å levere tjenester innenfor de lovpålagte kravene, variasjon i kvaliteten mellom og internt på enheter etc. Men i motsetning til det som fremkommer av Oppgaveutvalgets arbeid, hvor systemet som skal bidra til å få folk i arbeid antas å være en del av problemet, så er konsekvensen av utviklingsarbeidet som er gjort på oppvekstområdet i kommunene som inngår i nye Kristiansand over en periode på snart 10 år, at fokus fremover etter revisjonens skjønn bør være på *ytterligere implementering kommunens allmennpedagogiske plattform i praksissituasjonen*, snarere enn på å endre denne plattformen.

I tillegg til det allmennpedagogiske, universelle tilbudet i skole og barnehage, tar oppvekstsektoren som vi har sett i avsnitt 3.3.3 i bruk flere mer målrettede tiltak i skolen og barnehagen. Revisjonen kommenterer her kun de viktigste tiltakene, det vil si likeverdighetsressursen i grunnskolen samt innteksgradering i SFO og moderasjonsordninger i barnehagen. I tillegg kommenterer vi også pengebruk i skolehverdagen.

ii)

Særlig interessant for dette prosjektet om lavinntekt er det at oppvekstsektoren gjennom ressurstildelingsmodellen tar høyde for både at skolene i Kristiansand er ulike og at elevene i de forskjellige bydelene og levekårssonene har ulike forutsetninger for å ha utbytte av det ordinære og universelle, allmennpedagogiske tilbudet i grunnskolen. Vi har sett at det legges inn en såkalt *likeverdighetsressurs* i ressurstildelingen til skolene, og at denne, med utgangspunkt i en sosioøkonomisk indeks som legger til grunn

¹⁵⁰ Se Utdanningsdirektoratets fagartikkel *Kvalitet i opplæringen - hvordan vurdering kan bidra til kvalitetsutvikling*. Utgangspunktet for gamle Kristiansands FliK-prosjekt var for øvrig nettopp at det var en tydelig sammenheng mellom kvaliteten på læringsmiljøet i enheten på den ene siden, og barns læringsutbytte på den andre siden.

a) mors utdanning, b) andelen enslige forsørgere, og c) stabilitet / flytting i boområdet, fordeler 4,5 pst. (44,5 millioner kroner) av den totale tildelingen til skolene i Kristiansand. Videre fordeles 2 pst. (20 millioner kroner) av den totale tildelingen med utgangspunkt i elevenes behov for *særskilt norskopplæring* og en indeks som legger til grunn *andelen første generasjons mødre født fra ikke-vestlig land og «arbeidsinnvandrerland»*. Slik målretter oppvekstområdet ekstra innsats mot barn nettopp i de gruppene som er særlig utsatt for lavinntekt.

På tross av at det å fordele en del av de samlede ressursene med utgangspunkt kommunens sosioøkonomiske indeks har en omfordelingseffekt, så er det her ikke snakk om en velferdsordning i tradisjonell forstand, jf. avsnitt 2.5.2. Revisjonen oppfatter snarere her at en slik fordeling best forstås i et folkehelseperspektiv, og da som såkalt «selektiv forebygging»¹⁵¹, det vil si tiltak som rettes mot risikogrupper i befolkningen for å hindre negativ utvikling blant dem med antatt høy eksponering for én eller flere risikofaktorer. I dette tilfellet er risikofaktorene knyttet opp mot indikatorene som ligger til grunn for den sosioøkonomiske indeksen og som samvarierer med lavinntekt, og i et langsiktig perspektiv er det i så måte frafall i videregående skole som kommunen her ønsker å redusere risikoen for. Revisjonen oppfatter at en slik målrettet tildeling i grunnskolen i Kristiansand kommune er et hensiktsmessig virkemiddel som kan bidra til å øke barn i lavinntektsfamiliers mulighet til å få realisert sitt potensial for sosial og faglig læring innenfor kommunens allmennpedagogiske plattform. Det vil imidlertid være en løpende diskusjon om nøyaktig hvor stor andel av ressursene som bør fordeles på dette grunnlaget. Revisjonen bemerker videre at denne måten å fordele ressursene på i relativt liten grad synes å være stigmatiserende, både fordi tildelingskriteriene ikke er knyttet opp mot enkeltpersoner og familiers fattigdom, fordi ordningen ikke innebærer behovsprøving og fordi midlene tildeles kommunale enheter snarere enn enkeltpersoner i form av ytelser. Noen bydeler og skoler kan likevel være bekymret for at hyppig omtale av indeksen bidrar til å forsterke negative oppfatninger og stereotyper om områder som kommer dårlig ut.

iii)

Inntektsgradert foreldrebetaling i SFO samt gratis kjernetid og moderasjonsordninger i barnehagene ble omtalt i avsnitt 3.3.3. Også disse ordningene kan i et folkehelseperspektiv ses på som selektiv forebygging, men i og med at de gjelder enkeltfamilier /-barn, og er knyttet om mot behovsprøving basert på økonomiske kriterier (enkefamiliers inntekt), må de også ses på som ordinære velferdsordninger. Spørsmålet blir da om de bryter med universalismetankegangen som har ligget til grunn for ordningene i de skandinaviske landene i etterkrigstiden. Hvis vi tar utgangspunkt i diskusjonen i NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilier*, jf. kapittel 2.5 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, så må på den ene siden forskjellige typer inntektsgradering og tilleggsytelser til svakt stilte (gratis kjernetid) forstås som et avvik fra universalisme *forstått som et idealtypisk begrep*. Det legges imidlertid likevel til grunn at praksisen tar utgangspunkt i *en universalistisk tilnærming*, idet det som vi har sett ifølge NOUen må snakkes om «grader av universalisme». En passende betegnelse på nevnte tilleggsytelser kan således altså være *«målretting innenfor universalisme»*, det vil si en kombin-

¹⁵¹ Se <http://www.forebygging.no/Ordbok/Q-A/Selektiv-forebygging/>

asjon av universalisme og målretting / selektive tiltak. Det legges i NOUen til grunn at det er lite stigmatisering knyttet opp mot slike ordninger i og med at tjenesten man tilgodeses med (SFO og barnehage), er universelt innrettede tjenester beregnet på alle. Revisjonen legger her til at det at ordningene er statlige (innteksgradering for SFO blir statlig høsten 2020) og gjelder alle, bidrar til at det i liten grad knyttes stigmatisering til prosedyren for tildeling. Her er kontrasten stor til behovsprøving i forbindelse med sosialhjelp.

De overnevnte ordningene er i et barnefattigdomsperspektiv positive, da de, som kommunen selv påpeker, bidrar til at færre barn hindres fra å delta på viktige arenaer for utvikling, læring og integrering som følge av at familiene ikke har råd til å betale for tilbudene. På Utdanningsdirektoratets nettsider¹⁵² kan man eksempelvis lese at forskning indikerer at gratis kjernetid i barnehagen har vært positivt for skoleprestasjoner, at de som fikk gratis kjernetid har mindre fritak fra de nasjonale prøvene. Funnene tyder også på at barna har fått bedre språkkunnskaper. Det fremkommer videre at når barn med innvandrerbakgrunn i bydeler med gratis kjernetid sammenlignes med innvandrerbarn fra samme bydel, men før gratis kjernetid ble innført, kommer det frem at gratis kjernetid har en positiv betydning særlig for gutter, barn fra lavinntektsfamilier og barn som har mødre som ikke jobber. Når det gjelder innteksgradering av SFO, er det også viktig å nevne at Kristiansand går utover den statlige ordningen, og at målet med dette ifølge kommunen er både å treffe flere elever og å treffe bedre i forhold til kommunens utfordringer.

Som vi så i kapittel 3.1 (punkt iv), så er det en utfordring at det relative fattigdomsbegrepet som tar utgangspunkt i inntekt etter skatt, ikke tar hensyn til verdien av forskjellige typer offentlige tjenester. Revisjonen bemerker at mens man som vi har sett kan si at verdien av universelle offentlige tjenester som grunnskolen er om lag *fordelingsmessig nøytral* – alle får den samme tjenesten –, men samtidig har en *utjevneende effekt* – relativt til inntekten betyr disse tjenestene mest for de med lavest inntekt –, så har innteksgradering, gratis kjernetid etc. også en klar *fordelingsmessig effekt*: de med lavest inntekt får tjenesten billigere. Samtidig kommer her en av utfordringene ved denne typen «målretting innenfor universalisme» til syne: ordningens eventuelle fordelingseffekt forutsetter at målgruppen velger å benytte seg av tjenesten. Her er det eksempelvis verdt å merke seg at 17,3 pst. av minoritetsspråklige barn i Kristiansand kommune i 2019 ikke gikk i barnehage (denne andelen vil være enda høyere i nye Kristiansand), jf. tabell 10, og at mange av disse etter alt å dømme er i målgruppen. I Drammen er andelen minoritetsspråklige barn som går i barnehagen hele 99,6 pst. Det må imidlertid antas at en del av de minoritetsspråklige elevene som ikke går i barnehagen i Kristiansand, mottar kommunal kontantstøtte.

I et sysselsettingsperspektiv er det i tillegg verdt å merke seg at det i NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilie* understrekes at denne typen behovsprøving kan redusere insentivene til å jobbe, og slik svekke arbeidstilbudet:

¹⁵² Se <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-gratis-kjernetid-i-barnehagen/>

Siden inntektsprøving kan føre til at folk arbeider mindre, er det ikke sikkert at fordelingsvirkningene, når arbeidstilbudsvirkninger hensyntas, er like gode som de statiske fordelingsvirkningene av en omlegging [...] (s. 255-56).

Høye effektive marginalsatter oppstår gjerne i forbindelse med ytelser som avkortes mot inntekt, enten ved faste beløp eller gradvis. Forskning viser at økt marginalsatt vil føre til lavere arbeidstilbud, da det blir mindre lønnsomt å arbeide [...] (s. 257; se også s. 44).

Gratis barnehage vil gjøre det mer lønnsomt å jobbe for småbarnsforeldre (s. 252).

iv)

Den ordinære grunnskolen i Norge skal være gratis for elevene, jf. Opplæringslovens § 2-15 *Rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring:*

Elevane har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring. Kommunen kan ikkje krevje at elevane eller foreldra dekkjer utgifter i samband med grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletida, leirskoleopphald, ekskursjonar eller andre turar som er ein del av grunnskoleopplæringa.

I et barnefattigdomsperspektiv er det viktig at skolene er bevisst på at selv små ekstra utgifter, eksempelvis til aktiviteter utover den ordinære undervisningen, kan være problematiske for et økende antall foreldre. Denne problematikken ble i liten grad diskutert i revisjonens møte med oppvekstområdet, men det er likevel her verdt å bemerke at *Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)*, som er et nasjonalt og uavhengig organ, har skrevet et prinsippnotat om gratisprinsippet i skolen.¹⁵³ Foreldreutvalget oppgir at det får henvendelser fra foreldre som blant annet opplever at lokale tradisjoner med pengeinnsamling til klassesaker og sosiale aktiviteter strider mot gratisprinsippet, selv om skolen ikke direkte krever penger fra foreldre. Utvalget viser til at det er mange skoler som organiserer klassesaker med sosiale eller pedagogiske mål, eller en kombinasjon av begge deler. I en rekke tilfeller blir ifølge Foreldreutvalget elevene pålagt å betale en egenandel eller delta på dugnader i forbindelse med av slike turer, selv når disse anses som en del av opplæringen.

Foreldreutvalget mener at denne praksisen er kritikkverdig, særlig fordi alle foreldre ikke alltid blir involverte i prosessen. Noen foreldre føler seg presset til å bidra, spesielt når bidragene blir registrert med elevens navn og det blir sendt ut betalingspåminnelser hjem til elevene. Mange foreldre kan ifølge Foreldreutvalget oppleve at det er vanskelig å si fra, da de er redde for at det vil kunne gå utover barna deres. Selv om elevene blir forespeilet at turene er frivillige, vil noen av dem ifølge Foreldreutvalget føle seg ekskluderte fra fellesskapet på grunn av manglende betalingssevne. Utvalget viser til at

- *Noen skoler opererer med klassekasser / FAU-kasser som krever foreldrenes innsats i form av pengegaver eller dugnader. Denne praksisen overprøver regelen om frivillighet og anonymitet når arrangøren fører og offentliggjør lister over bidragsytterne.*

¹⁵³ Se <https://www.fug.no/fugs-prinsippnotat-om-gratisprinsippet-2016.5856994-379273.html>

- *Noen skoler arrangerer betalte aktiviteter for elever. Dette legger press på både elever og foreldre og dette går mest utover familier med en begrenset betalingsevne.*

Foreldreutvalget foreslår i så måte at

Skolene skal ha det som hovedregel at alle aktiviteter skal være gratis for alle elever. Foreldrene må gis klar forståelse av at dersom flertallet vedtar å samle inn penger til en aktivitet, betyr ikke dette at alle må bidra og at dersom aktiviteten skjer innenfor ordinær undervisningstid, har alle elevene rett til å være med.

Videre så vi i avsnitt 3.3.3 at NAV i intervju med revisjonen pekte på at barn av foreldre som får sosialhjelp ikke vil ha råd til å delta fullt ut på ordninger for skolemelk, jogurt og frukt etc., og at det oppleves som vondt å ikke kunne gi egne barn det de fleste andre barn har råd til.

Til poengene over bemerker revisjonen for det første at oppvekstområdet må ha fokus på å sikre at gratisprinsippet i skolen overholdes og at elever ikke kommer i situasjoner der de opplever at de ekskluderes fra fellesskapet på grunn av manglende betalingsevne i forhold til skoleturer etc.¹⁵⁴ I tillegg til å forebygge fattigdom i voksen alder, kan bevissthet rundt gratisprinsippet i grunnskolen slik bidra til å avhjelpe / lindre lavinntekt i barnefamilier her og nå.

Når det gjelder elevers tilgang til mat i skoletiden, så er det spørsmål som kommuneadministrasjon og politikere må finne gode løsninger på.

v)

Avslutningsvis må det nevnes at det er grenser for hva barnehage og skole kan bidra med når det gjelder utjevning av sosial ulikhet. I en artikkel i Fædrelandsvennen 3. september 2019, hvor temaet var såkalte «nabolagseffekter», uttaler oppvekstsektoren at

Skolen skal unngå å reprodusere sosial ulikhet. I et internasjonalt perspektiv er det små ulikheter i Kristiansand. Likevel opplever vi at vi ikke lykkes godt nok med å redusere forskjellene. Her kan skolene gjøre en del, men man får ikke gjort noe med de bakenforliggende årsakene. Da må man se på boligpolitikken og et mangfoldig samfunn som en viktig nøkkel til å dra hverandre opp [...].

I tillegg til nabolagseffekter, vil en annen bakenforliggende faktor være relativ fattigdom målt med utgangspunkt i inntektsfordelingen, og skole og barnehage kan i liten grad påvirke denne, jf. avsnitt 1.2.1 over. Som det understrekes i *Del II – Kunnskapsgrunnlag* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 – 2017)*, så er det slik at

¹⁵⁴ Oppvekstsektoren har i høringsperioden gjort revisjonen oppmerksom på at gamle Kristiansand kommune i 2015 vedtok (se <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/krs/Meetings/Details/15377383?agendaItemId=15003350>) « Felles retningslinjer for turer i skolens regi i Kristiansandsskolen », og at disse skal fungere som utgangspunkt for utarbeidelsen av tilsvarende retningslinjer for nye Kristiansand kommune. Revisjonen bemerker at overnevnte retningslinjer i gamle Kristiansand kommune i stor grad adresserer de forholdene som det nasjonale *Foreldreutvalget for grunnopplæringen* (FUG) er opptatt av i sitt prinsippnotat om gratisprinsippet i skolen.

Skal andelen barn i fattige familier reduseres, må familienes inntekt forbedres. Når fattigdom måles ved hjelp av inntektsmål, er dette eneste utvei. Tiltak som bidrar til å bedre barns levekår har ikke effekt på fattigdomstallene, siden slike tiltak ikke påvirker familienes inntektssituasjon. Dersom familieinntektene skal økes, må enten barnas foresatte øke sine inntekter gjennom arbeid, eller gjennom overføringssystemet (s. 106).

I kommunedirektørens forslag til økonomiplan pekes det som vi har sett på at

Sosial ulikhet og opplevelsen av manglende tilhørighet og deltakelse gjør det utfordrende for skolen å lykkes med å realisere hvert barns sosiale og faglige potensial og legge et godt grunnlag for å lykkes i videre utdanning og arbeid (s. 77).

Kort sagt er det grenser for hva barnehage og skole kan bidra med når det gjelder utjevning av sosial ulikhet og levekårsforskjeller¹⁵⁵, samtidig som stor relativ fattigdom kan bidra til å vanskeliggjøre barnehage og skoles samfunnsoppdrag når det gjelder å motvirke sosiale forskjeller og å gi alle barn likeverdige muligheter.

4.1.2 Prosjektet *Nye mønstre – trygg oppvekst*

I avsnitt 3.3.5 ble prosjektet *Nye mønstre – trygg oppvekst*, som er knyttet direkte opp mot lavinntektsproblematikk i barnefamilier, beskrevet på en relativt utfyllende måte. Prosjektet er som vi så både et positivt og nyskapende bidrag til å motvirke lavinntekt i barnefamilier.

i)

Innledningsvis er det interessant å se prosjektet *Nye mønstre* i lys av revisjonskriteriene i kapittel 2.3 - 2.5. For det første fremkommer det både i presentasjoner og i møte med revisjonen at prosjektledelsen har svært god kjennskap til forskning på barnefattigdomsområdet, jf. kapittel 2.3, og prosjektets innretning baserer seg også på forskning om forskjellige kumulative og selvforsterkende levekårsutfordringer som må ses i sammenheng med barnefattigdom. I tillegg til at prosjektet er basert på forskning, er samtidig også et av målene med prosjektet at analysen av et relativt omfattende sett med innsamlede data som skal bidra med ny forskningsbasert kunnskap på feltet.

ii)

Dersom vi tar utgangspunkt i Bufdirs veileder og de forskjellige orienteringene denne typen tiltak kan ha, jf. kapittel 2.4, så er det for det første klart at *Nye mønstre* har et *tjenestefokus*: som eksempelvis *Brukerstyrt Personlig Assistanse* (BPA), innebærer prosjektet en ny og etter alt å dømme forbedret måte å organisere tjenester på. Men *Nye mønstre* er også mer enn det: man er opptatt av barna og deres skolearbeid og deltakelse i fritidsaktiviteter (*barnefokus*), av de voksne og deres vei mot en eventuell tilknytning til arbeidslivet (*voksenfokus*) og hvordan familien fungerer sammen (*familiefokus*, jf. at det at *familiekoordinator* utarbeider *Familiens plan* er en sentral del av

¹⁵⁵ Bufdir peker også i sin rapport *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* på at skolen og barnehagen på dette feltet ikke kan lykkes alene (s. 164).

satsingen). Kort sagt: *Nye Mønstre* må sies å ha en helhetlig tilnærming til familiene som deltar i prosjektet.

iii)

Hvordan skal man så beskrive prosjektet *Nye mønstre* i forhold til universalismediskusjonen i kapittel 2.5? Umiddelbart fremstår prosjektet som et klassisk og rent målrettet tiltak som bryter med universalismetankegangen:

- For det første handler det om en velferdstjeneste som *kun* gis til de svakeste i samfunnet.
- For det andre er tjenesten som tilbys deltakerne behovsprøvd basert på økonomiske kriterier: tildeling av tjenesten, det vil si deltakelse i prosjektet *Nye mønstre*, fordrer at familien lever i lavinntekt, og «Informasjonsskriv om forskningsprosjektet» til familiene som skal delta, innleder som vi har sett med at prosjektet skal «hjelp familier som har lav inntekt».

Imidlertid oppfatter revisjonen at det er rimelig å legge til grunn at prosjektet *Nye mønstre* ikke bryter med universalismetankegangen, og at prosjektet snarere kan plasseres i kategorien «målretting innenfor universalisme», jf. avsnitt 2.5.2:

- For det første er det ikke, i motsetning eksempelvis til gratis barnehagetid, *kun* økonomiske kriterier som ligger til grunn for tildelingen av tjenesten. Familiene har som vi har sett også «utfordringer knyttet til blant annet arbeid, utdanning, bolig og deltakelse i fritidsaktiviteter», og familiene rekrutteres som nevnt gjennom NAV, helsetjeneste, oppfølgingstjeneste, barneverntjeneste, skole, barnehage eller helsestasjon.
- Og for det andre er et av prosjektets hovedmål at barna får større tilgang til og utbytte av universelle tilbud. Som vi så i avsnitt 3.3.5, benytter prosjektet eksisterende tiltak og tjenester og universelle arenaer i sitt arbeid, men koordinerer innsatsene gjennom *familiekoordinator* og *Familiens plan*. Man kan slik sett si at mens gratis kjernetid i barnehagen innebærer at familier får en universell tjeneste gratis, så får deltakerne i prosjektet *Nye mønstre* en tjeneste som blant annet skal bidra til at familien får bedre tilgang til og større utbytte av universelle kommunale tjenester og universelt orienterte fritidstilbud.

iv)

Videre er det her interessant å spørre hvordan prosjektet *Nye mønstre* best kan forstås i et folkehelseperspektiv. Mens likeverdighetsressursen og inntektsgraderingen på oppvekstområdet kan forstås som såkalt «selektiv forebygging», så er prosjektet *Nye mønstres* innretning mer kompleks. Revisjonen oppfatter at i et folkehelseperspektiv, så kan prosjektet *Nye mønstre - trygg oppvekst* karakteriseres *både* som selektiv og som indikativ¹⁵⁶ forebygging:

- Selektiv forebygging: i et *generasjonsperspektiv* er prosjektets tilnærming selektiv, det vil si at det innbefatter tiltak som rettes mot risikogrupper i befolkningen for å hindre negativ utvikling blant dem med antatt høy eksponering for én eller flere risikofaktorer. Risikogruppen det her er snakk om, er barna i familien,

¹⁵⁶ Se <http://www.forebygging.no/Ordbok/F-K/Indikativ-forebygging/>

i den forstand at prosjektet retter seg mot barnefamilier hvor det er økt risiko for at barna i familien vil oppleve utenforskap og ha helseutfordringer når de blir voksne som følge av at de har levd i lavinntektsfamilier som barn. Hensikten med prosjektet er således «å forhindre utenforskap gjennom å [...] motvirke at barna får utfordringer med økonomi, arbeid eller bosituasjon *når de blir voksne*». Hvis vi skiller mellom å redusere / bekjempe, forebygge og lindre / avhjelpe lavinntekt i barnefamilier, jf. avsnitt 2.4, så ser vi her prosjektets *forebyggende* dimensjon.

- *Indikativ forebygging*: samtidig er prosjektets innretning indikativ, det vil si at målgruppen for tiltak er familier hvor risikofaktorer og / eller konkrete problemer *allerede er observert eller opplevd*: familiene som deltar i *Nye mønstre* er valgt ut nettopp fordi de per i dag, her og nå, oppfyller kriterier når det gjelder å ha lav inntekt og utfordringer knyttet til dette. Og det er også et mål for prosjektet å bedre dagens situasjon for familiene, og slik redusere de negative konsekvensene av å leve i lavinntekt. Dette er prosjektets *lindrende / avhjelpende* dimensjon.

I tillegg kan også prosjektet bidra til at *redusere / bekjempe* fattigdom her og nå, det vil si styrke inntektssituasjonen til familien og slik redusere den relative fattigdommen familien lever i, for det første hvis foreldrene kommer nærmere arbeidslivet¹⁵⁷, og for det andre kan det at hjelpeapparatet får en bedre forståelse for familiens reelle behov, i enkelte tilfeller føre til at familien får noe økte ytelser¹⁵⁸.

v)

I rapporten *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt* kan man lese at

*skreddersydde og målrettede ordninger er beheftet med problemer, særlig at de er stigmatiserende for utsatte grupper [...].*¹⁵⁹

I hvilken grad kan det være knyttet stigmatisering til tjenester som *Nye mønstre*, som er rettet kun mot de svakeste i samfunnet? Spørsmålet er ikke lett å besvare, men kommunen bemerker i møte med revisjonen at deltakerne i *Nye mønstre* allerede vil være i svært krevende livssituasjoner, og at mange allerede vil motta ytelser eller tjenester det er knyttet betydelig stigma til, eksempelvis behovsprøvd sosialhjelp og matutlevering. Revisjonen er i så måte enig med kommunen i at det å delta i *Nye mønstre*

¹⁵⁷ Som vi så i avsnitt 3.3.5, er et av prosjektets mål at «foreldrene er i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet».

¹⁵⁸ I evalueringsrapporten *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF). Sluttrapport (2019/10, OsloMet)* kan man lese at «Når vi gjennom registerdata sammenligner med ordinær oppfølging i NAV, er det ingen effekt av HOLF-modellen eller av familiekoordinatorfunksjonen på inntekt eller andre ytelser, men det er en svak tendens til at familiekoordinator fører til økt utbetaling av sosialhjelp (tilsvarende 300-400 kr per måned). Denne effekten er ikke statistisk signifikant. I intervju med familiekoordinatorene fortalte flere at de jobbet for å sikre familiens ytelser som de mente familiene hadde rett på, men at det kunne være krevende å få gjennomslag for disse synspunktene internt på kontorene. Familiekoordinatorene forteller også om familier som ikke mottar ytelser de har krav på og at de bistår med å søke disse» (s. 242).

¹⁵⁹ Se Dahl Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel, *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2014, s. 19. Det understrekes videre at «i evalueringen av målrettede tiltak bør stigmatisering være et naturlig tema» (s. 38).

neppe bidrar til en opplevelse av økt stigma sammenliknet med den situasjonen deltakerne på forhånd allerede var i, samtidig som deltakelse potensielt kan ha betydelige positive konsekvenser.

Videre kan man spørre i hvilken grad familieintervensjonsprogrammer som *Nye mønstre* preges av såkalt paternalisme. Paternalisme kan forstås som «inngrep for å sikre at folk handler i samsvar med det andre mener ville være i deres opplyste egeninteresse»¹⁶⁰. Mens forskjellige typer målrettede intervensjoner mot fattige familier kan ha en relativt autoritær innretning i land som ikke har hatt tradisjoner for universelt innrettede velferdsordninger¹⁶¹, så synes dette i liten grad å være en innvending mot prosjektet *Nye mønstre*. Utgangspunktet for utarbeidelsen av familiens plan er som vi har sett både spørsmålet «hva er viktig for dere» og de faktiske og praktiske utfordringene familien står overfor, og brukervedvirkning og det å mobilisere familiens ressurser tillegges stor vekt. Det er også slik at prosjektet bidrar til at hjelpeapparatet får en større forståelse for det som kjennetegner utfordringene til hver enkelt familie, og prosjektet synes å være forankret i det man kan kalle «det norske idealet om likeverdig partnerskap»¹⁶².

vi)

Revisjonen bemerker videre at målsettingen til prosjektet *Nye mønstre - trygg oppvekst* i utgangspunktet synes å være svært tett på målsettingen i *Tiltak 3 – Oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier ved NAV-kontor* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom – Regjeringens strategi (2015 - 2017)*:

*Formålet er å bedre familienes velferd og hindre at fattigdom går i arv.*¹⁶³

Det er videre verdt å merke seg at dette tiltaket ligger til grunn for NAV-satsingen *Helhetlig oppfølging av barnefamilier (HOLF)*¹⁶⁴, og det er i så måte interessant å se nærmere på en evalueringsrapport utarbeidet av OsloMet som tok for seg NAVs overnevnte HOLF-satsing. Det viser seg at evalueringen var overraskende kritisk til effekten av HOLF-modellen, men også at OsloMet valgte å trekke tilbake rapporten en periode høsten 2019 fordi det var uenighet innad i forskergruppen om innholdet i det siste oppsummerende kapittelet, der blant annet anbefalingene i forhold til NAV fremkom-

¹⁶⁰ Denne definisjonen er hentet fra <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-paternalisme>. Fremstillingen her er i tråd med drøftingen i kapittel 2.6 *Paternalisme og frihet* i overnevnte rapport *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*.

¹⁶¹ Se *Del II – Kunnskapsgrunnlag* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)*, s. 110. Det vises her til familieintervensjonsprosjekter i Storbritannia.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Se dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)*, s. 24.

¹⁶⁴ I evalueringsrapporten til OsloMet pekes det på at «FAFOs kunnskapsoppsummering (Grødem og Fløtten, 2014) ligger til grunn for HOLF-modellen, og beskriver en problemsituasjon hvor arbeidet med lavinntektsfamilier hemmes av fragmentert bistand som i liten grad ser familiens behov under ett, og som i liten grad trekker inn brukerne i diskusjon og utvikling av tjenestene. Anbefalingene fra praksis i forbindelse med pilotering støttet opp under de samme innsiktene: Å utvikle en helhetlig bistand, som ser familiens behov under ett, hvor ulike hjelpeinstanser sees i sammenheng, og hvor brukervedvirkning står sterkt» (s. 241).

mer.¹⁶⁵ For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er det innledningsvis interessant å merke seg at formuleringen når det gjelder formålet med HOLF-modellen er noe justert når NAV presenterer evalueringen våren 2020.

I evalueringsrapporten *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF). Sluttrapport (2019/10, OsloMet)* presenteres målet med HOLF-modellen på følgende måte:

HOLF-prosjektet er satt i gang av Arbeids- og velferdsdirektoratet, som har utviklet en helhetlig oppfølgingsmodell (HOLF-modellen).

- *Målet på lang sikt er å redusere faren for at barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, blir økonomisk og sosialt marginalisert som voksne.*
- *På kort sikt er målet å bidra til at foreldrene får arbeid, at familien får bedret økonomi og boligsituasjon, og at barnas situasjon forbedres. Disse forholdene er definert som prosjektets fire målområder.*

Sentralt i prosjektet er det også at familiekoordinatorer arbeider med hele familien, ser målområdene i sammenheng og koordinerer tjenester internt og eksternt i NAV.

NAV presenterer HOLF-prosjektet på følgende måte våren 2020¹⁶⁶.

Oppfølgingen, kalt HOLF-modellen, rettet seg mot familiens samlede utfordringer. I prosjektet skulle familiekoordinatorer ved NAV-kontorene sørge for at tjenestene fra NAV og andre offentlige tjenesteytere virket bedre sammen.

- *Målet var å redusere fattigdom og sosiale problemer gjennom helhetlig innsats på fire målområder: arbeid, bolig, økonomi og barnas situasjon.*
- *Det langsiktige målet var å forebygge at fattigdom går i arv, og gi barn i lavinntektsfamilier like muligheter som andre barn.*

I den andre formuleringen kommer det tydeligere frem at det langsiktige målet, som i barnehagen og grunnskolen, er sosial utjevning og å arbeide for en form for *mulighetslikhet* for barn i lavinntektsfamilier, samtidig som det understrekes at målet også er å *redusere fattigdom her og nå*. Imidlertid konkluderer evalueringen med at man ikke finner statistisk signifikante forbedringer hverken i arbeidsdeltakelse, inntekt eller boligsituasjon i forsøksperioden. Kort sagt, satsingen har ifølge evalueringen *ikke* bidratt til å redusere fattigdom her og nå. Barnas deltakelse i barnehage, skole, SFO eller fritidsaktiviteter (målt ved spørsmål til foreldre) ser ifølge evalueringen heller ikke ut til å ha økt. Evalueringen finner imidlertid at HOLF-modellen har ført til et mer målrettet oppfølgingsarbeid og noe bedre relasjonelle ferdigheter blant familiekoordinatorer, samt at prosjektet har bidratt til å tydeliggjøre barneperspektivet ved NAV-kontorene. Det vises til at det er for tidlig å måle om HOLF-modellen har påvirket framtidssiktene til barna.¹⁶⁷

I hvilken grad har denne evalueringen relevans for kommunens arbeid med *Nye mønstre*? Kommunen peker på at selv om bakgrunnen for og formålet med NAVs HOLF-

¹⁶⁵ Se <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/fou-midler/relatert-informasjon/helhetlig-oppfolging-av-lavinntektsfamilier>

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Ibid.

satsing og prosjektet *Nye mønstre* har mange likhetstrekk, så er det viktig å være klar over at det er betydelige forskjeller blant annet når det gjelder forankring, målgruppe, modell, metodikk, tidsperspektiv og forskningsdesign. Kommunen viser i så måte til følgende punkter:

1. **FORANKRING:** *HOLF* prosjektet var et prosjekt i NAV, prosjekteier var Arbeid- og velferdsdirektoratet. I praksis medførte dette en NAV-forankring med stort fokus på NAVs virkemiddelapparat. Nye mønstre har på den annen side en lokal og tverrsektoriell forankring: i Kristiansand kommune er direktører for oppvekst, kultur, helse og mestring og samfunn og innovasjon prosjekteiere og sikrer den tverrsektorielle forankring av satsingen. Alle disse direktørområdene har tjenester som er relevante for arbeidet med lavinntekt, men ingen av områdene kan løse utfordringene alene. Familiekoordinatorene i Nye mønstre koordinerer den helhetlige innsatsen til familiene, både voksne og barn, uavhengig av hvilket direktørområde som leverer tjenesten.
2. **MÅLGRUPPE:** *HOLF*s målgruppe er langtidsmottakere av sosialhjelp med ett til fire barn under 18 år, hvor rekrutteringen skjer gjennom NAV og foreldre i behandling for alvorlige rusproblemer eller psykiske problemer ekskluderes. Nye Mønstre rekrutterer på den annen side gjennom forskjellige kommunale tjenester, og selv om alle familiene lever i vedvarende lavinntekt, kan foreldre med utfordringer knyttet opp mot rus eller psykiatri delta så lenge barna kan bo sammen med dem. Og mens innvandrerfamilier var overrepresentert i *HOLF*-satsingen, reflekteres andelen innvandrerfamilier blant lavinntektsfamiliene i Kristiansand i andelen innvandrerfamilier som deltar i prosjektet.
3. **MÅLSETTING:** Målsettingen for både *HOLF* og Nye mønstre var å øke foreldres yrkesaktivitet, bedre bosituasjon og bedre økonomi. Nye mønstre har i tillegg et uttalt mål om bedre fysisk og psykisk helse, samt livskvalitet, hos barn og voksne i familiene. I *HOLF* har familiekoordinatorer primært hatt fokus på barn gjennom foreldrene. I Nye mønstre har familiekoordinatorene et særlig fokus på barna og hva de er opptatt av, og kartlegger systematisk hvordan de har det.
4. **FORSKNINGSDESIGN:** Forskningsprosjektet i *HOLF*-satsingen var designet som en randomisert kontrollert studie (RCT). NAV-kontorene ble delt i to grupper, hvor den ene gruppen NAV-kontor fulgte en manual for hvordan familiekoordinator skulle jobbe med familiene. NAV-kontorene i sammenligningsgruppen utviklet selv ulike modeller som de prøvde ut. Et utvalg deltakerfamilier, familiekoordinatorer og NAV-leder ble i den kvalitative delen av studien intervjuet om erfaringer. Forskningsprosjektet konkluderte med at *HOLF* hadde liten effekt på arbeidsdeltakelse, målt etter 2,5 år, men at familienes tillit til hjelpeapparatet økte som følge av satsingen. Familiene i *HOLF*-satsingen deltok i to-tre år, mens i Nye mønstre får familiene oppfølgingen i prosjektet i 5 år. Forskningsprosjektet i Nye mønstre er ikke designet som en RCT, men består av kvalitative og kvantitative arbeidspakker hvor både barn og voksne deltar. Målet med forskningsprosjektet er å evaluere hvordan integrerte og koordinerte tjenester levert over en lengre periode av en familiekoordinator er relatert til endringer i et bredt spekter av økonomiske-, helse-, og levekårs indikatorer for deltakerne. Forskningsprosjektet Nye mønstre – et innovasjonsprosjekt i offentlig sektor er finansiert av Norges forskningsråd.
5. **MODELL:** Oppsummert ligger hovedforskjellene på satsingene *HOLF* og Nye mønstre i modellenes innhold. Der hvor *HOLF* er manualstyrt, legger Nye mønstre opp til større grad av brukermedvirkning. Fokus på barn og unge og hvordan utvalg for deltakelse er

gjennomført, gjør også at de to prosjektene skiller seg fra hverandre. Nye mønstre har som siktemål å redusere risiko for overføring av lavinntektsproblematikk mellom generasjoner, og har lagt inn en registerdatastudie 15 år etter oppstart for å kunne følge barnas utvikling som unge voksne. For Kristiansand kommune har tverrsektoriell forankring og eierskap vært viktig, idet utfordringene med lavinntekt ikke kan løses i en sektor alene. Kommunen må tenke nytt og annerledes om velferdstjenestenes innretning og hvordan vi kan oppnå helhetlige og koordinerte tjenester til familier som trenger det – og øke barn og unges muligheter til å bryte mønstre.

Selv om det er store likheter mellom målformuleringene i HOLF og *Nye mønstre*, er revisjonen enig med kommunen i at det er betydelige forskjeller mellom HOLF-prosjektet i NAV og *Nye mønstre* i Kristiansand kommune langs flere dimensjoner som er av stor betydning for arbeidet med familiene som deltar. I tillegg til det kommunen selv har pekt på, så nevner revisjonen at det er forskjell på et NAV-kontor og en storbykommune, og ikke minst mellom en manualbasert modell i NAV og en mer brukerorientert tilnærming forankret i ledelsen i Kristiansand kommune. Kristiansand kommunens virkemiddelapparat er stort, og *Nye mønstre* innebærer en ny, helhetlig og tverrsektorielt forankret måte å dra nytte av dette virkemiddelapparatet på som i større grad må antas å være i tråd med brukernes interesser. En slik måte å organisere tjenesten på bidrar etter alt å dømme til en bedre forståelse av de enkelte familienes behov og utfordringer, og en slik tilnærming må også ses i sammenheng norske kommuners utviklingsarbeid når det gjelder å møte innbyggerne og deres behov på en annen måte enn tidligere, jf. det KS kaller «Kommune 3.0». Her er ideen at kommune og innbyggere «sammen finner ut hvordan et behov eller en utfordring skal løses»¹⁶⁸.

Videre viser materialet som ligger til grunn for Oppgaveutvalgets arbeid at det å få mennesker som i utgangspunktet står langt fra arbeidslivet (tilbake) i arbeid, tar tid. I Oppgaveutvalgets kunnskapsgrunnlag (Vedlegg 2) kan man lese at

en gjennomgående tendens for mange utenfor arbeid er ustabilitet og en livssituasjon som er problematisk, der standardløsninger ikke synes å virke.

Og NAVs presentasjon i Formannskapet i mars 2020 ble det videre lagt vekt på at samfunnets svar på fattigdom er å komme i arbeid, men at dette ikke er så enkelt for alle. NAV viste til at man kan ikke gå for fort frem fordi mange rett og slett ikke er helt der at de er klare for arbeidslivet. Det ble videre vist til at det i 2019 gjennomgående var om lag 350 husholdninger og 1000 barn med sosialhjelp som inntekt. Mange av disse personene / foreldrene står ifølge NAV i en krevende tilværelse, eksempelvis når det gjelder bolig, økonomi, utdanning, språk, helse, ansvar for barn og daglig organisering av hverdagen. Det ble også understreket at forutsigbar og egnet bosituasjon er en kritisk faktor for å lykkes. Og dersom disse på sikt skal komme i arbeid, vil det i mange tilfeller ifølge NAV i første omgang være nødvendig med tiltak rettet inn mot den tilværelsen og de nevnte problemene de står i per i dag. Revisjonen bemerker at med dette samt Oppgaveutvalgets arbeid som utgangspunkt, så synes *Nye mønstres*

¹⁶⁸ Se KS-rapporten *Prioriterte mål i kommunalt og fylkeskommunalt planarbeid* (KS- FoU- Prosjekt 1840111), 2019.

potensial når det gjelder å bidra til økt sysselsetting fremover i Kristiansand kommune å være betydelig.

Oppsummert oppfatter revisjonen at *Nye mønstre* er et svært interessant prosjekt, og at denne helhetlige måten å koordinere tjenester på, i den grad den er levedyktig i drift, etter alt å dømme vil være positiv for familier som lever i lavinntekt.

vii)

Spørsmålet som det gjenstår å se nærmere på, er imidlertid ikke om *Nye mønstre* isolert sett er et interessant prosjekt, men hvilken plass prosjektet har i kommunens samlede strategi for å motvirke lavinntekt i barnefamilier. Som med barnehage og skole, er det viktig også å være klar over hvilke begrensinger en slik tilnærming kan innebære, jf. kapittel 4.2 under.

4.1.3 Deltakelse i fritidsaktiviteter og frivillig sektor i Kristiansand kommune

Arbeidet med å legge til rette for at barn i lavinntektsfamilier deltar i ordinære fritidsaktiviteter er viktig både fordi det avhjelper / lindrer fattigdommens konsekvenser på kort sikt, og fordi det å delta på de nevnte arenaene og utvikle sosial kompetanse, oppleve mestring og utvide sitt nettverk, kan ha en forebyggende effekt i forhold til forskjellige former for utenforskap senere i livet, jf. avsnitt 2.3.2:

Gjennom deltakelse i aktiviteter og tiltak styrkes den enkeltes opplevelse av mestring. Det å utvikle egne ressurser og ferdigheter innenfor en aktivitet kan bidra til bedre livskvalitet og mestring på andre områder i livet. Slik kan tiltak som i utgangspunktet kan karakteriseres som kompensierende [avhjelpende / lindrende], også være tiltak som bidrar til å bryte marginaliseringsprosesser [virke forebyggende]. Ressursmobilisering er et sentralt element for å bryte marginaliseringsprosesser.¹⁶⁹

Som vi så i kapittel 3, gjøres det mye godt arbeid i Kristiansand kommune som bidrar til inkludering av barn og unge i fritids- og ferieaktiviteter og på alternative mestringsarenaer. Det tilbys i dag et bredt spekter av tiltak i kommunen, og mange av disse er finansiert gjennom nasjonale tilskuddsordninger.¹⁷⁰ Det er verdt å fremheve innledningsvis at fritidsenheten som vi så i avsnitt 3.3.3 understreker at de fleste tiltakene som enheten organiserer, har en universell innretning. Revisjonens inntrykk er at det er stor bevissthet i kommunen om at disse tiltakene, i tråd Bufdirs anbefalinger i kapittel 2.4 i denne rapporten, blant annet bør være innrettet slik at de er attraktive og åpne for alle, og dermed i liten grad stigmatiserende og ikke blir oppfattet som tilbud for «fattige». Samtidig er tiltakene gratis eller subsidierte, og kommunen gjør som vi har sett også en særskilt innsats for at barn, ungdom og familier med lav inntekt rekrutteres til og benytter seg av tilbudet, blant annet gjennom *Nye mønstre*, fritidsklubber og

¹⁶⁹ Se Fløtten, Tone og Inger Lise Skog Hansen, *Fra deltakelse til mestring. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom*. Fafo-rapport 2018:04, s. 181. Det understrekes samtidig at «det er ikke nok å mobilisere ressursene til barn og unge, også foreldre må mobiliseres».

¹⁷⁰ I overnevnte evalueringsrapport pekes det på at kommunene som søker på og mottar tilskuddsmidler, ser ut til å ha en større innsats, og lykkes bedre, enn kommuner uten tilskuddsmidler (ibid. s. 189).

kontakt med skoler. Det er videre bevissthet i kommunen omkring praktiske barrierer for deltakelse i forskjellige aktiviteter – påmelding er ikke ensbetydende med oppmøte –, og det undersøkes eksempelvis med hvordan kommunen eventuelt kan bidra med transport i forbindelse med forskjellige fritidsaktiviteter. Ved behov kan kommunen bidra med vekking og andre enkle praktiske ting som faktisk kan ha stor betydning for barnas deltakelse i aktiviteter.

i)

I kapittel 2.4 i denne rapporten har revisjonen referert til Bufdirs *Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom* som et av revisjonskriteriene som kommunens praksis kan ses i lys av. Veilederen viser på nettsiden *Eksempler på tiltak for å forebygge eller dempe konsekvensene av fattigdom*¹⁷¹ til et sett med tiltak i kommunal og frivillig regi som kommuner bør vurdere å tilby. Som vi skal se, gjennomfører Kristiansand kommune tiltak på alle områdene.

Revisjonen bemerker samtidig at vi her begrenser oss til å peke på at kommunen har på plass de aktuelle tilbudene som Bufdir viser til, samt til å vurdere hvorvidt disse er innrettet i tråd med Bufdirs anbefalinger. Nøyaktig hvordan kommunens begrensede midler prioriteres mellom disse tiltakene som alle er gode og viktige, er på den annen side opp til politikere og kommuneadministrasjon.

FERIETILBUD FOR BARN OG UNGDOM OG FOR FAMILIER: I kapittel 3.3 og 3.4 har vi sett at fritidsetaten, *Nye mønstre*, NAV og frivillig sektor er involvert i å tilby barn i lavinntektsfamilier forskjellige typer ferietilbud og -aktiviteter. Noen av tilbudene er rettet mot å gi tilgang til ordinære arenaer for ferieturer og -aktiviteter (eksempelvis Fårup sommerland og Dyreparken), noen er kommunale (eksempelvis sommerskole) og noen viktige ferietilbud organiseres av frivillig sektor (eksempelvis Røde Kors i Haraldsvigen). Når det gjelder sistnevnte ferietilbud, synes det å være etablert et godt samarbeid mellom frivillig sektor og kommunale forebyggende tjenester. Videre har vi sett at kommunen oppgir at de nevnte tilbudene er populære, noe som indikerer at de oppfyller kriteriet for universelt innrettede tilbud om å være attraktive for alle. Samtidig er kommunen som vi har sett bevisst på at barn i lavinntektsfamilier rekrutteres målrettet til tilbudene. Dette er for øvrig, i tråd med «målretting innenfor universalisme»-tankegangen, er tildelingskriterium dersom tiltaket er finansiert av det som i dag heter *Nasjonalt tilskuddsordning for å inkludere barn og unge 2020* (og som tidligere het *Nasjonalt tilskuddsordning mot barnefattigdom*).

FRITID OG KULTUR: Kommunens fritidsklubber, jf. avsnitt 3.3.3, synes i stor grad å være innrettet i tråd Bufdirs anbefalinger, jf. kapittel 2.4 i denne rapporten.

UTLÅNSSENTRAL: Utlåns- eller utstyrssentraler skal ifølge Bufdir drive utlån av utstyr for å redusere de økonomiske barrierene for deltakelse i ulike ferie-, fritids- og friluftaktiviteter. Som vi så i avsnitt 3.3.3, er BUA i Kristiansand i toppsjiktet når det gjelder antall utlån i Norge, og ordningen synes både og være attraktiv for alle og å bidra til å avhjelpe konsekvenser av fattigdom for barn i lavinntektsfamilier.

¹⁷¹ Se https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Praktisk_arbeid_eksempelsamling/Eksempelsamling1/

JOBBTILBUD: Bufdir understreker at målet med jobbtilbud er å gi ungdom arbeidserfaring og mulighet til å tjene egne penger. I tillegg gis ungdommene kunnskap om arbeidslivet, kompetanse i å skrive søknad og CV og erfaring med intervju og hele jobbsøkerprosessen. Kommunens søknad i forbindelse med *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge 2020* om 500.000 kroner til et sommerjobbprosjekt i regi av NAV Kristiansand, synes i stor grad å være i tråd med Bufdirs veileder.

HJELP TIL DELTAKELSE OG DEKNING AV MEDLEMSUTGIFTER og AKTIVITETSKORT. Som vi så i avsnitt 3.3.4, hvor utgangspunktet var bystyresak 99/19 om informasjon vedrørende fritidstilbud og mulighet for deltakelse i fritidsaktiviteter, og hvor også fritidsfond, fritidskort og opplevelseskort ble diskutert, har kommunen stort fokus på denne problematikken.

Det å samle informasjon om fritidstilbud på kommunens nettside¹⁷², er et godt og viktig tiltak, da en av utfordringene har vært at feltet er uoversiktlig både for brukere og hjelpeapparat.

Det viser seg at det i praksis er særlig utfordrende å lage gode ordninger for dekning av medlemsutgifter etc. for organiserte fritidsaktiviteter, jf. også avsnitt 3.4.1 om Idrettsrådet, men som vi har sett jobber kommunen med mulige løsninger for et såkalt fritidsfond. Med utgangspunkt i kapittel 2.3 - 2.5 om revisjonskriterier, er revisjonen enig med kommunen i at en ny ordning ideelt sett bør «etableres utenfor NAV, være et tverrsektorielt ansvar og ha karakter av å være universell» (bystyresak 99/19), samt at «det er ønskelig med et lavterskelsystem basert på tillit hvor familiene selv kan søke direkte om støtte til barns fritidsdeltakelse, uten å gå gjennom organisasjoner og kommunale enheter» (presentasjon i formannskapet i mars 2020). Grunnen til dette er blant annet

- at behovsprøving i NAV i forbindelse med søknad om sosialhjelp oppleves som stigmatiserende, jf. avsnitt 2.5.2 over om universalisme,
- at prosessen i NAV i tillegg vil være lang, byråkratisk og demotiverende for dem som ikke allerede er i sosialhjelpssystemet,
- at NAVs oppdrag i forbindelse med sosialhjelp innebærer at fokus i større grad vil være på å forvalte lov om sosiale tjenester, enn på om barn og unge rent faktisk kommer i aktivitet eller ikke,
- og at det også er barn og unge i familier som av økonomiske årsaker ikke har mulighet for å delta i fritidsaktivitet, som ikke er i kontakt med NAV.

Revisjonen bemerker at det sentrale her er at støtte til barn og unges fritidsaktiviteter har en universell innretning og i stor grad baseres på tillit, og slik sett ikke faller inn under lov om sosiale tjenester, og ikke at det eventuelt er NAV som administrerer ordningen.

¹⁷² Se <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/kultur-og-fritid/fritid/>. Nettsiden er under utvikling.

Da dette forvaltningsprosjektet ble slutført, hadde administrasjonen akkurat fremmet et forslag om å etablere prosjektet *Fritidsfond*.

Det er videre klart at et *universelt fritidskort* også, sammen med et såkalt fritidsfond, vil kunne være en viktig del av en løsning som sikrer barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter gjennom ordninger som i minst mulig grad bidrar til stigmatisering.

ii)

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er det kun områder og enheter i Kristiansand kommune som er revisjonsobjekt, og arbeidet til frivillig sektor er således ikke gjenstand for vurdering i denne rapporten. Vi viser i så måte til kapittel 3.4, hvor vi på en relativt utfyllende måte tok for oss den viktige rollen som den frivillige sektoren i Kristiansand kommune har og det omfattende arbeidet som gjøres både når det gjelder å avhjelpe / lindre barnefattigdommens konsekvenser på kort sikt og å forebygge utenforskap på lengre sikt. Arbeidsmarkedstiltak som Frelsesarmeens *Fretex*, kan også bidra til varig reduksjon i fattigdom gjennom sysselsetting.

I dette vurderingskapittelet peker vi derfor kun på enkelte forhold som er viktige for kommunens arbeid for å motvirke barnefattigdom eller som er av interesse for Kristiansand kommunens samarbeid med frivillig sektor.

IDRETTSRÅDET: Idrettsrådet understreker at det er avgjørende at kommunen legger rammevilkårene til rette for aktiviteten i idrettsklubbene, og at økte kostnader og eventuell tid som medgår til administrasjon og byråkrati, vil ha negative konsekvenser for det frivillige engasjementet i Kristiansand. Økte utgifter for klubbene bidrar også til økte kontingenter, noe som er uheldig i forhold til familier med lav betalingsevne. I kjølvannet av koronakrisen uttrykker også Idrettsrådet bekymring i forhold til at mange klubber går glipp av inntekter. Det er de mindre klubbene som har det vanskeligst, men det er også usikkerhet knyttet til om innarbeidede cuper og arrangementer vil overleve, samt om de barna og unge som har svakest tilknytning til idretten, eksempelvis barn i familier med lavinntekt, vil fortsette med organiserte aktiviteter i idretten etter koronaavbrøkket. Det bør her i tillegg nevnes at revisjonen oppfatter at Idrettsrådet har stort fokus på sosial inkludering av barn og unge fra lavinntektsfamilier i idretten i Kristiansand, og at dette fokuset fører til økt bevissthet om inkludering og lavinntektsproblematikk i klubbene. Høy utskiftingstakt når det gjelder frivillige styremedlemmer i idrettsklubbene medfører imidlertid at kompetanseutvikling på feltet er et kontinuerlig og krevende arbeid. Revisjonen oppfatter videre at Idrettsrådet tilnærming til kompensasjon til idrettsklubbene for barn og unges manglende innbetaling av kontingenter etc., som har vært basert på tillit og førstehåndskunnskap om klubbens situasjon snarere enn på behovsprøving, og som har hatt som mål å sikre at barn er i aktivitet, har vært hensiktsmessig innrettet og i liten grad bidratt til stigmatisering.

I Bufdirs rapport *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* pekes det videre på at frivilligheten

også består av organisasjoner som representerer mennesker som har førstehånds kjennskap til det å leve i fattigdom. Deres stemme er viktig fordi de vet «hvor skoen trykker». Mange organisasjoner har i dag en viktig rolle som kritikere av tiltak som det offentlige iverksetter, og kan potensielt bidra til å forbedre det offentlige tilbudet (s. 155).

RØDE KORS: Også Røde Kors i Kristiansand understreker at frivilligheten i dag er sårbar, og at selv om frivillighet og dugnad fortsatt er en sentral del av, og verdi i, norsk kultur, så opplever Røde Kors at man i dag verner mer om egen fritid og at det kanskje sitter noe lengre inne å gjøre noe gratis. Røde Kors samarbeider som vi har sett med kommunen om flere tiltak som har relevans for problematikk knyttet opp mot barn i lavinntektsfamilier og integrering. Organisasjonen er imidlertid skeptiske til tilskuddsordninger hvor tildelingskriterier i stor grad er bundet opp mot målretting av tiltak mot de fattige barn. Røde Kors ser i tillegg et betydelig potensial for at frivillige organisasjoner i Kristiansand kan styrke samarbeidet med kommunen og i samråd eventuelt spisse tiltakene i forhold til særlige humanitære behov i kommunen. Dette forutsetter imidlertid at kommunen og de frivillige organisasjonene har en god og løpende dialog, og Røde Kors i Kristiansand spiller i så måte inn at de mener det er behov for å skape et nytt fast forum eller treffpunkt hvor frivillige organisasjoner kan møte kommunen og hvor man kan drøfte og utveksle tanker og erfaringer. Slik kan man koordinere den frivillige innsatsen bedre i Kristiansand kommune.

FRELSESARMEEN: I tillegg til å drive fattigdomsbekjempelse gjennom arbeidsformidling (*Fretext*), kommer Frelsesarmeen i kontakt med et stort antall familier og barn i Kristiansand som etter alt å dømme lever i lavinntekt (360 familier og 750 barn i 2019). Frelsesarmeen opplever at fattigdommen blant barnefamilier i Kristiansand er omfattende og økende. Frelsesarmeen opplever at ensomhet og isolasjon sliter veldig på mange og er svært uheldig. Gjennom å delta i frivillig arbeid kan de som har en krevende hverdag få en opplevelse av å bidra, av å bli inkludert og av å delta i et fellesskap, samtidig som man får mulighet til å bygge nettverk og utvikle norskferdigheter. Frelsesarmeen ser at mye i forhold til det å få jobb handler om nettverk, selv om man i utgangspunktet er godt utdannet, og derfor er mange innvandrere som Frelsesarmeen kommer i kontakt med, veldig interessert i å bli kjent med nordmenn. Frelsesarmeen opplever at nettverk er viktigere i Kristiansand enn i for eksempel Oslo for å komme seg inn i arbeidslivet.¹⁷³ Det må i tillegg nevnes at Frelsesarmeen i Kristiansand er tilknyttet er forskningsprosjekt som blant annet skal belyse i hvilken grad begrepet «tvangsarbeid» kan brukes om arbeidsforhold i arbeidsmarkedet i Kristiansand.

Det er her også verdt å nevne at man i Oppgaveutvalgets sluttrapport kan lese at

Frivillig sektor representerer en mulighet for arbeidstrening, aktivitet og mestring gjennom deltakelse i frivillig arbeid. Det er en sentral arena for nettverksbygging og sosial trening. Flere frivillige organisasjoner tilbyr tilpassede arbeidsarenaer med stor varia-

¹⁷³ I Oppgaveutvalgets rapport kan man under overskriften «Manglende Inkluderingskultur» lese at «en tilleggsutfordring for personer utenfor arbeidslivet er høy grad av intern rekruttering. En undersøkelse blant ledere i offentlig og privat sektor på Sørlandet viste at 75 pst. av stillingene blir ansatt via private nettverk. Særlig mindre bedrifter har liten grad av offentlig utlysning. Dette gir antagelig sterkere utslag i Agder som har relativt mange små og mellomstore bedrifter» (s. 7).

sjon av arbeidsoppgaver, som åpne plasser eller som tiltaksleverandør for NAV. Det er også eksempler at ideelle organisasjoner etablerer bedrifter eller virksomheter i form av sosialt entreprenørskap for å tilby ordinære arbeidsplasser for mennesker som har vanskelig for å komme inn i arbeidsmarkedet. Flere representanter fra ulike deler av frivillig og ideell sektor har vært med i oppgaveutvalget. De har gitt mange gode eksempler på dedikasjon, fleksibilitet og kreativitet for å bistå personer med å komme i utdanning og arbeid, og ønsker et større samarbeid med kommunen og andre aktører om dette (s. 9).

Når det gjelder frivillig sektors rolle i arbeidet med å motvirke lavinntekt i barnefamilier, så gjentas det flere ganger i rapporten *Fra deltakelse til mestring. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom* (Fafu-rapport 2018:04) at frivillig sektor selv forstår sitt bidrag som et viktig *supplement*, og ikke som et substitutt, for kommunens arbeid. Samtidig er godt samarbeid mellom kommunen og frivillig sektor avgjørende, idet kommunen og frivillig sektor som vi har sett i denne rapporten komplementerer hverandre:

I de kvalitative intervjuene framhever offentlige og frivillige aktører sine komplementære roller. Kommunene må ha en grunnstruktur av tiltak som sikrer den kommunale kompetansen på området. Det frivillige tilbudet kommer i tillegg til det offentlige (s. 180).

De frivillige aktørene er opptatt av å understreke at deres tilbud er et supplement til det offentlige tilbudet, og at de ofte samarbeider med ulike offentlige tilbud som møter barn og unge gjennom sine tjenester (s. 185).

Blå Kors etablerer kun Barnas stasjon i en kommune eller bydel etter dialog og samarbeid med kommunen. Fra informanter i Blå Kors blir det sterkt vektlagt at deres tilbud er et supplement til kommunens ordinære tilbud. De overtar for eksempel ikke barnevernets ansvar (s. 145).

Mange av informantene fra casekommunene og de frivillige aktørene er opptatt av at frivillig sektor er et supplement til kommunale tiltak. Flere tar opp at det frivillige bidraget kan være sårbart og avhengig av enkeltpersoners innsats. Dersom en ildsjel slutter, kan tilbudet stå i fare. Dette er selvsagt mindre risikofyllt ved større tiltak og ikke minst i tiltak som ikke bare belager seg på frivillig innsats. Mange av de frivillige tiltakene vi har hatt kontakt med, har også ansatte involvert i tiltakene og frivillige i tillegg til disse (s. 144).

I Bufdirs rapport *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* understrekes de samme poengene:

Frivilligheten er en viktig alliansepartner for det offentlige i arbeidet for barn som opplever fattigdom. [...] Frivilligheten er stor i Norge, og har mange virkemidler for å hindre at barn og unge skal oppleve de negative konsekvensene av fattigdom.

Det er viktig å understreke at det er stat og kommune som har ansvaret. Frivillighetens innsats skal og bør være et viktig supplement til det offentlige (s. 154).¹⁷⁴

Frivilligheten er og bør fortsatt være en del av arbeidet mot fattigdom. Men det offentlige tilbudet skal ikke gjøre seg avhengig av frivilligheten. Frivillighet er basert nettopp på frivillighet, med de risikoene det kan føre med seg. For eksempel kan kontinuiteten i et tiltak være utfordrende fordi organisasjoner legges ned, sentrale personer kan gå ut av organisasjonen, eller de frivillige får ikke tilstrekkelig opplæring til de oppgavene de har tatt på seg (s. 155).

Disse poengene synes å være i tråd med innspillene fra frivillig sektor i denne rapporten: gode rammevilkår og godt samarbeid med kommunen er avgjørende for frivillig sektors bidrag i forhold til å avhjelpe / lindre barnefattigdom og forebygge utenforskap senere i livet. Organisasjoner som Røde Kors og Frelsesarmeen gjør også et svært viktig arbeid når de «*identifiserer behov – og gjør noe med dem*»¹⁷⁵. Samtidig er det ifølge de frivillige organisasjonene selv andre mekanismer i samfunnet som i tillegg er nødvendige dersom man skal utjevne sosiale forskjeller og redusere andelen barn som lever i fattigdom i Kristiansand kommune.¹⁷⁶

4.1.4 Vedvarende lavinntekt i barnefamilier, barnetrygd og sosialhjelp

Buudir skriver i *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* at

Ut fra erfaringene med strategiarbeidet, og innspill og kritikk som har kommet fram, anbefaler vi at tiltak som reduserer / fjerner fattigdom blant barn styrkes i en videre innsats (s. 160).

Med utgangspunkt i kapittel 2.4 om Bufdirs *Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom*, oppfatter revisjonen Bufdirs anbefaling viser til tiltak som «bidrar til å styrke og sikre familiens inntektsgrunnlag», det vil si arbeidsmarkedstiltak og overføringer. Når det tiltak som kan bidra til økt sysselsetting, så kommenterer vi kort arbeidet til Oppgaveutvalget i avsnitt 4.1.5 under, og når det gjelder overføringer, så tar vi for oss barnetrygden i dette avsnittet.

Vi har i denne forvaltningsrevisjonsrapporten sett at andelen barn i familier som lever i vedvarende lavinntekt har økt over lengre tid. I dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017) – Del II Kunnskapsgrunnlag*, kan man lese at en

¹⁷⁴ Se også Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Samarbeid mellom frivillige og kommuner. Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*. Inspirasjonshefte, 2015, kapittel 2.

¹⁷⁵ Formuleringen er fra Frelsesarmeens dokument *Der skoen trykker. Innspill til stortingsvalgperioden 2017–2021*. Røde Kors viste til samme formulering i møte med revisjonen.

¹⁷⁶ I denne rapporten understreker Idrettsrådet dette poenget. Røde Kors peker på frivilligheten rolle som supplement til kommunale tjenester, og i Frelsesarmeens dokument *Der skoen trykker. Innspill til stortingsvalgperioden 2017–2021* vises det til forhold av strukturell karakter som det må tas tak i dersom man skal hjelpe dem som lever «i samfunnets randsoner».

årsak til økningen av barn i familier med vedvarende lavinntekt, er underreguleringen av barnetrygden. Siden 1996 har barnetrygden ikke blitt oppjustert, noe som medfører at barnetrygdens kjøpekraft har blitt redusert. I 2001 ble også søskentillegget fjernet. For familier med lave inntekter utgjør barnetrygden en betydelig del av inntekten, og når dens realverdi synker, påvirker dette disse familienes situasjon. Fordelingsutvalget viste at dersom barnetrygden hadde blitt justert med konsumprisindeksen fra 1996 til 2006, ville antallet personer med lavinntekt sunket med nesten 30.000¹⁷⁷ (s. 98).

Samtidig understreker Fordelingsutvalget at disse tallene må tolkes med forsiktighet fordi statlige bevilgninger til barnehager økte vesentlig i samme periode.¹⁷⁸ Revisjonen viser her til diskusjonen i kapittel 3.1 når det gjelder offentlige tjenesters innvirkning på utviklingen når det gjelder barn i lavinntektsfamilier.

Som *Tiltak 10* i *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 – 2017)*, ble det nedsatt et utvalg som skulle utrede offentlig støtte til barnefamilie, herunder særlig vurdere behov for endringer i barnetrygden. Utvalget presenterte sine forslag i NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamilie*. Utvalget kom med forslag knyttet til flere ulike overføringer og velferdstjenester, men vi tar her kun for oss barnetrygden, som er en universell ordning som det ofte vises til når fattigdom blant barn diskuteres.

Bufdir peker på at flere forskere, ulike sektormyndigheter og organisasjoner som har direkte kontakt med familier med økonomiske utfordringer, har tatt til orde for at barnetrygden bør oppjusteres.¹⁷⁹ I NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamilie*, som skulle utrede forslag innenfor uendrede budsjettammer, fremkommer det imidlertid at det er ulike syn på hvordan barnetrygden bør endres. Flertallet i utvalget foreslo å innføre innteksprøvd og målrettet barnetrygd med økte satser, i kombinasjon med innføring av gratis barnehage for alle barn.¹⁸⁰ Dette innebærer som utvalget skriver

¹⁷⁷ Se NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*, s. 231-32. Det legges i utredningen videre vekt på at «barnetrygden er en omfattende ordning og betyr relativt mye for omfordelingen av inntekt slik den måles i inntektsstatistikken. [...] Selv om barnetrygden gis til alle barnefamilier, har den totalt sett sterkere omfordelende virkning enn målrettede ordninger som bostøtte og sosialhjelp. [...] Hvis de nominelle satsene i barnetrygden fortsetter å holdes uendret, vil de husholdningene som har barnetrygd som en relativt stor del av inntektene, sakke akterut i inntektsfordelingen. [...] En underregulering av barnetrygdsatsene bidrar til at særlig familier med mange barn kommer stadig dårligere ut i inntektsfordelingen.» (s. 299).

I SSB-rapporten *Barnefamiliens inntekter, formue og gjeld 2004-2014* kan man videre lese at «nedskjæringene i barnetrygden har likevel medvirket til at det blir stadig flere barn i lavinntektsgruppen. Beregninger viser at om barnefamilie i 2014 fikk like mye i barnetrygd som det barnefamilie fikk i 1996, ville om lag 18 000 færre barn tilhørt en husholdning med inntekt under lavinntektsgrensen dette året» (s. 5). [...] «Det er forventet at dette tallet øker ytterligere for hvert år som barnetrygdsatsene nominelt forblir uendret. Hadde en i stedet for bare å justere for konsumprisindeksen, oppjustert barnetrygden med økningen i grunnbeløpet i Folketrygden i denne perioden, viser beregninger at vel 35 000 barn ville ha flyttet seg over lavinntektsgrensen på 60 prosent av medianinntekten i 2014» (s. 34-35).

¹⁷⁸ Se NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*, s. 232. Det legges til at «makspriskonferansen for foreldrebetaling i barnehager og krav om søskenmoderasjon har i tillegg gitt lavere oppholdsbetaling. I 2008 økte videre fradraget for utgifter til pass og stell av barn (foreldrefradraget) betydelig for familier med to eller flere barn».

¹⁷⁹ Se Bufdir, *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, s. 56.

¹⁸⁰ Se NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamilie*, kapittel 15.2.2, s. 251-253. I forbindelse med diskusjonen rundt barnetrygden, peker flertallet på at «i løpet av de siste 20 årene har de familiepolitiske prioriteringene dreid fra kontantytelser til barnehagetjenester» (s. 251).

at en universell kontantytelse til barnefamiliene veksles inn mot en universell tjeneste (s. 251).

Når det gjelder eventuelle negative insentiver til å jobbe som følge av at barnetrygden i flertallets forslag målrettes og behovsprøves, så understrekes det at

Utvalgets flertall har i sin vurdering lagt vekt på at målet om å sikre barn gode oppvekstvilkår her og nå bør veie tyngre enn behovet for å sikre de mest optimale arbeidsinsentivene for foreldre. Flertallet ønsker å understreke at selv svært sterke arbeidsinsentiver ikke i alle tilfeller vil kunne sikre foreldre et betalt arbeid. Foreldrenes verdi på arbeidsmarkedet skal ikke være avgjørende for barns velferd (s. 258).

Et mindretall i utvalget foreslo å opprettholde og revitalisere den universelle barnetrygden som et sentralt element i familiepolitikken, i kombinasjon med styrking og forenkling av dagens moderasjonsordninger for foreldrebetaling i barnehage. Dette begrunnes blant annet med at oppslutningen og legitimiteten til en kontantoverføring styrkes ved at den er universell og gis til alle barn. Mindretallet uttalte også at en fremtidig innføring av gratis barnehage for alle bør finansieres av befolkningen som helhet, ikke ved å stramme inn på barnefamilienes økonomi, det vil si ved å avvikle barnetrygden som universell ordning.

Bufdir viser i rapporten *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* til at Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, IMDi og Bufdir har avgitt hørings svar til utvalgets forslag knyttet til barnetrygd og barnehage. Direktoratene har ikke alle kommet til samme konklusjon, men felles er likevel en oppfatning av at universelle ordninger er viktige, og at det er viktig å sikre legitimitet til universelle velferdsordninger. Flere av direktoratene ser behov for en oppjustering av barnetrygden. Bufdir uttrykker bekymring for at en målretting av barnetrygden vil svekke oppslutningen om ordningen, og at det dermed kan bli lettere å avskaffe den i fremtiden. IMDi peker i forlengelsen av dette på at målretting av barnetrygden kan gi negative holdninger til innvandrere, som er overrepresentert blant lavinntektsgruppen.¹⁸¹ Bufdir konkluderer med at

Oppfølgingen av forslagene i NOU 2017:6 Offentlig støtte til barnefamiliene vil kunne få avgjørende betydning for mange lavinntektsfamilier. For eksempel vil økt barnetrygd kunne redusere antall barnefamilier med lav inntekt (s. 162-63).

Barnetrygden har blitt holdt uendret fra 1996 til 2019¹⁸². I 2019 og 2020 ble den imidlertid igjen oppjustert, og på nettsidene for *Statsbudsjettet 2020*¹⁸³ kan man lese at

Regjeringen foreslår å øke barnetrygden for barn opp til fylte seks år med 300 kroner i måneden fra 1. september 2020. Dette innebærer en årlig økning på 3 600 kroner. Økningen skal også komme sosialhjelpsmottakere til gode.

¹⁸¹ Se Bufdir, *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, s. 57.

¹⁸² Ifølge SSBs priskalkulator har konsumprisindeksen steget med 62,5 pst. fra 1996 til 2019.

¹⁸³ Se <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2020/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Barnetrygd/#artikkel>.

Økningen vil ha mer å si for dem med lav inntekt enn for dem med høy inntekt. På den måten bidrar tiltaket til å gi barn som vokser opp i familier med lav inntekt [revisjonen bemerker at dette er setningen slik den står på Statsbudsjettets nettside].

Revisjonen understreker her at mens barnetrygden har en *fordelingseffekt* mellom husholdninger med og uten barn, så har den i kraft av å være en universell ytelse i utgangspunktet ikke noen fordelingseffekt mellom mottakerne av ytelsen – alle får den samme ytelsen. Den har imidlertid, som det understrekes i sitatet, en *utjevningseffekt* fordi den utgjør en større andel av inntekten til lavinntektshusholdninger med barn. Slik bidrar en økning i barnetrygden isolert sett umiddelbart til å redusere andelen barn som lever i familier med lavinntekt, det vil si til å redusere barnefattigdom.

En utfordring her er imidlertid barnefamilier som har sosialhjelp som hovedinntekt. I en tolkningsuttalelse fra Arbeids- og sosialdepartementet¹⁸⁴ viser departementet til at flertallet av kommunene regner barnetrygden som inntekt ved utmåling av sosialhjelp. Det er også variasjoner i kommunenes veiledende satser for barns livsopphold. Det understrekes at

Økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i NAV (økonomisk sosialhjelp) er en subsidiær og behovsprøvd ytelse. Lovens system er at alle inntekter skal tas hensyn til ved utmåling av stønad. [...]

Hvordan kommunene behandler barnetrygden ved beregning av stønad til barnefamilier, skal i prinsippet ikke ha betydning for størrelsen på utmålt stønad. Hvis barnetrygden medregnes som inntekt, skal det tilsvarende tas hensyn til utgifter knyttet til barnet på utgiftssiden. Kommunene må, uavhengig av beregningsmåte, foreta en vurdering av hva som er et forsvarlig livsopphold i det enkelte tilfellet. Hvis tjenestemottaker har barn skal det etter gjeldende regelverk tas særlige hensyn til deres behov i disse vurderingene.

Det er med andre ord ikke åpenbart at det å holde barnetrygden utenfor beregningsgrunnlaget for livsopphold i forbindelse med sosialhjelp, i realiteten bidrar til å øke den disponible inntekten til barnefamilien: utover livsopphold, vil familiene som vi har sett i avsnitt 3.3.3 nemlig også søke om å få støtte til mange andre ting, og da vil NAV kunne vise til familien har også mottatt barnetrygd og at denne må brukes før NAV gir ytterligere støtte. Eksempler fra norske kommuner indikerer at kommuner som har holdt barnetrygden utenfor beregningsgrunnlaget, i neste omgang har kuttet i ekstra tilskudd til for eksempel bursdagsgaver, 17. mai-tøy, barnehagestart, sykkel eller PC-kjøp. Det er i så måte ikke åpenbart at en økning i en universell ytelse som barnetrygden kommer dem som mottar behovsprøvd sosialhjelp til gode, selv om den holdes utenfor beregningsgrunnlaget: som departementet skriver, skal hvordan kommunene behandler barnetrygden ved beregning av stønad til barnefamilier i prinsippet ikke ha betydning for størrelsen på utmålt sosialhjelp. Det er her verdt å merke seg at kommu-

¹⁸⁴ Se <https://www.helsetilsynet.no/regelverk/tolkningsuttalelser/sosiale-tjenester-i-nav/Statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad/>.

nen direkte bestemmer inntekten til sosialhjelpsmottakere gjennom fastsettelse av sosialhjelpssatser.¹⁸⁵

I Kristiansand er det som vi så i avsnitt 3.3.3 gjort vedtak om at barnetrygden skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for sosialhjelp til livsopphold i mai, juni, juli og desember, det vil si måneder hvor mye skjer og hvor barnefamilier ofte har ekstra utgifter. Det er satt av 4 millioner kroner til dette tiltaket som skal bidra til å styrke inntektssituasjonen til utsatte barnefamilier i Kristiansand kommune. Revisjonen bemerker at det at midlene er øremerket dette formålet, i utgangspunktet innebærer at gruppen som mottar sosialhjelp i Kristiansand i realiteten faktisk øker sin disponible inntekt tilsvarende barnetrygden i de nevnte månedene.

Oppsummert vil en økning av en universell ytelse som barnetrygden isolert sett bidra til å styrke den relative inntektssituasjonen til barnefamilier med lav inntekt, og slik umiddelbart bidra til å redusere andelen barn i lavinntektshusholdninger. I lys av kategoriene tiltak i kapittel 2.4, må en økning i barnetrygden følgelig forstås blant tiltakene som «bidrar til å styrke og sikre familiens inntektsgrunnlag». I NOVA Notat 2/2019 *Barnefattigdom og barn i lavinntektsfamilier* omtales en økning i barnetrygden som «en sikker løsning på kort sikt» (s. 49). Kommunen må samtidig være bevisst på at det å ikke regne barnetrygden som inntekt ved beregning av sosialhjelp til livsopphold, ikke nødvendigvis innebærer at den disponible inntekten til sosialhjelpsmottakere¹⁸⁶ samlet sett øker.

4.1.5 Økt sysselsetting: Oppgaveutvalgets rapport og Sysselsettingsutvalgets NOU

I dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)* understrekes det at

Det er ingen tvil om at den høye sysselsettingen i Norge er den viktigste forklaringen på at fattigdomsratene er lavere enn i mange andre land, og det er heller ingen tvil om at alle politiske partier støtter opp om arbeidslinjepolitikken som det viktigste virkemiddelet mot fattigdom (s. 107).

Det må innledningsvis understrekes at Oppgaveutvalget i Kristiansands arbeid ikke er revisjonsobjekt i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. I og med at det å komme i varig inntektsgivende arbeid kan sies å være det viktigste tiltaket for å komme ut fattigdom, og Oppgaveutvalgets arbeid indikerer mulige veier videre for Kristiansand kommune med tanke på å øke sysselsettingen, er det likevel relevant å knytte noen kommentarer til Oppgaveutvalgets rapport.

¹⁸⁵ Se siste punkt <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelseiltak-veiviser-for-kommunen/okonomi-lokalt-folkehelsearbeid/iltak-og-virkemidler>.

¹⁸⁶ Det er her verdt å nevne at Oppgaveutvalgets kunnskapsgrunnlag viser at mens det er over 8200 uføre i Kristiansand kommune, så er det om lag 1300 sosialhjelpsmottakere. Nivået på uføretrygden fastsettes nasjonalt, og uføretrygdede får et behovsprøvd barnetillegg. Også barnetillegget i trygdeytelser er blant ordningene som Bufdir peker på «har avgjørende betydning for barnefamilier med vedvarende lav inntekt», jf. rapporten *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, s. 159.

Vi har tatt for oss noen hovedpunktene i Oppgaveutvalgets rapport i avsnitt 3.3.6. Vektlegging av

- at hjelpeapparatets grunnholdning bør være at dem man møter ønsker å jobbe, og at ingen egentlig ønsker å være i NAV,
- at man bør unngå en diagnosetilnærming, som fort blir en selvoppfyllende profeti for dem det gjelder, og vektlegge den enkeltes ressurser,
- at det er viktig å i størst mulig grad sørge for at systemet ikke i realiteten fungerer som en barriere for arbeidssøkende,
- at man må ta den enkeltes konkrete situasjon på alvor, tilpasse individuelt og jobbe langsiktig:

alt dette harmonerer med revisjonens tilnærming til barnefattigdom i dette prosjektet.

I Oppgaveutvalgets rapport konkluderes det med at Kristiansand kommunes særlig lave andel personer i arbeidsstyrken ikke er bærekraftig, at situasjonen kommunen nå står i er dramatisk, og rapportens sentrale funn er at det er avdekket betydelige utfordringer på systemnivå:

Det er dramatisk når 23,4 pst. av arbeidsstyrken står utenfor arbeidslivet. Dette er en utvikling som ikke er bærekraftig. [...]

Sammenhengen mellom tiltak, jobbmuligheter, diagnoser, trygd, sosialhjelp og ulike økonomiske incentiver og konsekvenser, oppfattes som svak og fragmentert. Systemet har en tendens til å premiere helseorientering og diagnosefokus framfor mestring. Overganger gjør at mange faller av mellom de ulike tiltakene uten tett ledelse videre i løpet fram mot jobb, og uten tilstrekkelig individuell tilpasning. Noen av de mest effektive tiltakene blir ikke prioritert, fordi de ofte er de mest ressurskrevende. Samtidig bør kostnader sees i sammenheng med hva samfunnet får igjen på sikt (s. 24).

Hovedgrepet [lokalt] bør være nettopp å skape større sammenheng og helhetlig samfunnsøkonomisk tilnærming mellom ansvar, tiltak, incentiver og konsekvenser. [...] Ressursene må på en helt annen måte følge mennesker frem mot jobb (s. 25).

Som vi har sett i denne forvaltningsrevisjonsrapportens kapittel 3.2, så har nesten 70 pst. av barna i lavinntektsfamilier i Kristiansand foreldre uten yrkestilknytning. Det må i så måte antas at den lave sysselsettingsgraden i Kristiansand bidrar til den relativ høye andelen barn i kommunen i familier som lever i vedvarende lavinntekt. Å prøve ut og å videreutvikle forslagene til hovedsatsinger i Oppgaveutvalgets rapport, samt å jobbe videre med «hovedgrepet», det vil si utfordringene som er avdekket på systemnivå, synes i så måte å være de viktigste lokale tiltakene fremover for å bidra til en varig reduksjon i andelen barn i lavinntekt i Kristiansand kommune.

Samtidig vil revisjonen knytte to kommentarer til spørsmålet om økt sysselsetting som bidrar til å klargjøre forholdet mellom barnefattigdom og sysselsetting. Begge kommentarene støtter ytterligere opp rundt Oppgaveutvalgets forslag.

i)

Utgangspunktet for Oppgaveutvalgets arbeid er at andelen sysselsatte i Kristiansand kommune er klart lavere enn på landsbasis, og i mandatet er spørsmålet «hvordan nye Kristiansand kan jobbe bedre med å få folk i arbeid». I rapporten konkluderes det som vi har sett med at dagens utvikling ikke er bærekraftig. Revisjonen oppfatter at Oppgaveutvalgets analyse er presis, og forslagene fokuserer nettopp på forbedringspotensial på systemnivå, det vil si hva kommunen selv kan gjøre av forbedringer i eget arbeid for at flere, særlig blant de unge, skal delta i arbeidslivet. Det er også klart at når det gjelder insentiver, så er det uheldig med et system som bidrar til å sykeliggjøre utsatte unge, både for deres egen del og fordi det bidrar til å svekke muligheten til å komme i arbeid. Dette poenget ble som vi så i avsnitt 3.3.6 også understreket i Sysselsettingsutvalgets NOU *Arbeid og inntektssikring*.

Revisjonen bemerker at fokuset på hva som skal til for å øke sysselsettingen i Kristiansand kommune, bidrar til å tydeliggjøre kompleksiteten når det gjelder arbeidet med å redusere barnefattigdom. I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilie*ne kan man i kapittel 3.4 med tittelen «arbeidsinsentiver» lese at

Politikkutformingene må på den ene siden sørge for at de som rettmessig lever på trygd fordi de ikke kan jobbe, har en tilfredsstillende inntekt, mens det samtidig skal være mer lønnsomt å være i jobb for dem som har et reelt valg. Det betyr at ordningene må utformes på en slik måte at arbeidsinsentivene vektlegges betydelig. Dette betyr med andre ord at det kan være konflikt mellom fordeling og økonomisk effektivitet (s. 44).

Når det gjelder spørsmålet om arbeidslinjepolitikken kan fjerne fattigdomsproblemet, og hvor arbeidslinjas grenser eventuelt går, så har vi sett at i NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilie*ne at utvalgets flertall i sin vurdering la vekt på at

målet om å sikre barn gode oppvekstvilkår her og nå bør veie tyngre enn behovet for å sikre de mest optimale arbeidsinsentivene for foreldre. Flertallet ønsker å understreke at selv svært sterke arbeidsinsentiver ikke i alle tilfeller vil kunne sikre foreldre et betalt arbeid. Foreldrenes verdi på arbeidsmarkedet skal ikke være avgjørende for barns velferd (s. 258).

Det pekes i NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilie*ne også på at det kan

være slik at en utforming som gir gode arbeidsinsentiver, kan føre til en uønsket påvirkning på fordelingen (s. 44).

Sterke arbeidsinsentiver innebærer at det lønner seg å jobbe, og hensynet til arbeidstilbudet taler isolert sett for å redusere stønadsnivåer. Samtidig vet vi imidlertid at ikke alle vil ha mulighet til å endre sin tilpasning, og de som står uten muligheter i arbeidsmarkedet vil ved lavere stønadsnivå få redusert sin velferd.¹⁸⁷ Etter alt å dømme vil dette også bidra til flere barnefamilier som er avhengige av stønader, havner i lavinntekt.

¹⁸⁷ Se Sysselsettingsutvalgets NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring*, s. 76.

Eventuelle endringer i helserelaterte ytelser og harmonisering av nivået på enkelte andre ytelser bestemmes på nasjonalt nivå. Det som imidlertid i et barnefattigdomsperspektiv er særlig positivt med Oppgaveutvalgets arbeid, er at man ikke tar utgangspunkt i individuelle skyldforklaringer («årsaken / skylden ligger hos dem som ikke er sysselsatt»). Snarere er det systemet, overganger, sammenhengen mellom tiltak og måten kommunen jobber på som man søker å utvikle. Det å utvikle tiltak på hovedsatsingsområdene «Fra utdanning til arbeid», «Fra passiv stønad til arbeid» og «Bli jobbløst på jobben», og å tenke langsiktig, kan således bidra til økt sysselsetting uten at det samtidig innebærer at andre kommer dårligere ut og eventuelt havner i en lavinntektssituasjon.

ii)

Den høye sysselsettingen i Norge kan som vi så i innledningen av dette avsnittet sies å være «den viktigste forklaringen på at fattighetsratene er lavere enn i mange andre land». Arbeidslinja forutsetter at det skal være lønnsomt å jobbe, noe som betyr at det må være en differanse mellom stønader og inntekt fra arbeid. For å sikre en slik differanse, fokuseres det som regel på behovet for å kutte i nivået på stønader.

Det er imidlertid viktig å være klar over at en sentral grunn til at Norge historisk har hatt liten fattigdom målt med relative fattigdomsmål som tar utgangspunkt i inntekt, er at den norske «frontfagsmodellen» for lønnsdannelsen¹⁸⁸ har bidratt ikke bare til relativt små lønnsforskjeller etter skatt og overføringer (den sekundære inntektsfordelingen), men også til relativt sett små forskjeller i lønnsfordelingen før skatt (den primære inntektsfordelingen). Dette har kommet de nederst i inntektsfordelingen til gode, og det har bidratt til at stønadsnivået både har kunnet være så høyt at stønadsmottakere ikke havner i relativ lavinntekt, og at differansen til arbeidsinntekt har gitt insentiver til å arbeide. Imidlertid har denne modellen over tid vært under press¹⁸⁹, og særlig de nederst i lønnsfordelingen kommer dårligere ut¹⁹⁰, noe som isolert sett bidrar til økt rel-

¹⁸⁸ I Meld. St. 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* kan man les at «den norske lønnsforhandlingsmodellen, frontfagsmodellen, bygger på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med, gitt utviklingen i produktivitet og priser. Det ivaretas ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatt virksomhet (frontfag) slutter avtaler først, og at dette får virke som en norm for andre avtaleområder. I Norge er lønnsdannelsen videre karakterisert ved stor grad av koordinering mellom organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og myndighetene.

OECD har analysert sammenhengen mellom lønnsfordeling og system for lønnsdannelse, og plasserer den norske lønnsdannelsen i kategorien organisert desentralisert og koordinert forhandlingssystem. Denne formen for lønnsdannelse er assosiert med små lønnsforskjeller [...]» (s. 66). Se også Sysselsettingsutvalgets NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring*, Kapittel 12.1.3 *Lønnskostnader og lønnsdannelsen*, s. 237, og NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*, Vedlegg 3 *Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet*.

¹⁸⁹ Se NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*, s. 146-47 og s. 29. Det pekes videre på at «økt polarisering, slik at det blir flere på bunnen og toppen av inntektsfordelingen, kan bidra til at inntektsmobiliteten vil reduseres» (s. 143).

¹⁹⁰ I Meld. St. 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft* kan man les at «lønnsforskjellene er små i Norge, men har som i de fleste andre land økt noe. Ifølge TBU økte Gini-indeksen for lønn fra 17 prosent i 1997 til 21 prosent i 2015, og har deretter holdt seg rundt dette nivået. Forskjellene har økt både mellom de høyeste lønningene og de middels høye lønningene, og mellom lønningene på midten og de laveste lønningene. [...] Figur 3.10 viser at lønnsveksten i Norge i en årrekke har vært særlig lav i den laveste lønnsdesilen» (s. 66-67). Den svake lønnsutviklingen til dem nederst i lønnsfordelingen må ses i sammenheng med det som i Oppgaveutvalgets rapport beskrives som «prekariatet - en ny samfunnsklasse under utvikling: Andelen folk som job-

ativ fattigdom både fordi lønninger i lavtlønnede jobber og stønadsnivået – arbeidslinjen fordrer at det skal være lønnsomt å jobbe – presses ned.

I et barnefattigdomsperspektiv er det relevant å bemerke at det er på denne bakgrunnen man må forstå Sysselsettingsutvalgets understreking av at selv om lavere lønninger i jobber med lave kompetansekrav vil øke tilgangen på slike jobber og dermed øke etterspørselen etter arbeidstakere med lav kompetanse, så er etter utvalgets mening en generell økning i lønnsforskjellene i Norge ikke en hensiktsmessig metode for å oppnå økt sysselsetting:

En mulig vei ville være å øke lønnsforskjellene i arbeidsmarkedet, slik at lønningene faller for arbeidstakere med lav kompetanse. Lavere lønninger i jobber med lave kompetansekrav vil øke tilgangen på slike jobber og dermed øke etterspørselen etter arbeidstakere med lav kompetanse. Men større lønnsforskjeller vil også lede til større inntektsulikhet og økt fattigdom. Hvis lønningene blir for lave i forhold til trygdeytelsene, kan det svekke insentivene til å ta de dårligst betalte jobbene, og dermed svekke sysselsettingen. Etter vår mening er en generell økning i lønnsforskjellene ikke en hensiktsmessig vei å gå for å øke sysselsettingen (s. 13; se også s. 237-38).¹⁹¹

Tilsvarende poeng finner vi i notatet *En overordnet modell for arbeidet med inkluderingsstrategi*, som er Vedlegg 4 til Oppgaveutvalgets rapport:

En lønn til å leve av i lavtlønnsyrkene er avgjørende ikke bare for å forhindre fattigdom og redusere ulikhet, men for å sikre høy arbeidsdeltakelse. Gode lønninger også på bunnen av lønnsstigen har dessuten vært en viktig faktor i norsk produktivitetsutvikling og omstillingsevne. Forslag om lavere «innslutingslønn» for utsatte grupper risikerer å undergrave arbeidslinja og må unngås (s. 6).

For å øke sysselsettingsgraden, anbefaler Sysselsettingsutvalget på den annen side et mer arbeidsorientert trygdesystem med vekt på kompetanse- og arbeidsevnetiltak i form av utdanning og opplæring, bedre oppfølging og mer bruk av arbeidsrettede tiltak, jf. Oppgaveutvalget i Kristiansands rapport og anbefalinger. Når det gjelder insentiver, så er det verdt å merke seg at det ikke bare er insentivene til å jobbe for personer som mottar ytelser (lavere stønader gjør det *mindre* lønnsomt for stønadsmottakere å ikke jobbe), men også arbeidsgivernes insentiver til å ansette utsatte grupper

ber, men ikke har fast jobb, vokser i hele den vestlige verden. Prekariatet - en raskt voksende samfunnsgruppe av lavtlønnede, vikarer og deltidsansatte» (s. 8).

¹⁹¹ Når det gjelder problematikk knyttet opp mot arbeidsinnvandring, som særlig kan påvirke sysselsettingsmulighetene for arbeidstakere med lav kompetanse, så peker Sysselsettingsutvalget på at «for å styrke innbyggerne i Norge i konkurransen om jobbene, er det nødvendig å bruke flere typer virkemidler. Satsing på økt kompetanse gjennom utdanning og opplæring er sentralt, særlig for dem som har størst behov. Det er også viktig at inntektssikringsordningene gir gode insentiver for å jobbe. I tillegg er det nødvendig å dempe lønnskurransen, for å unngå at en potensiell strøm av arbeidsinnvandrere [Norge har ingen direkte virkemidler til å styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land] fører til at lønningene presses ned. God og effektiv regulering av arbeidslivet for å hindre sosial dumping og uthuling av lov- og avtaleverk er sentralt, og det må føres effektivt tilsyn for å sikre at regelverket følges. Allmenngjøring av tariffavtaler spiller også en viktig rolle for å forhindre at lønningene presses nedover» (s. 14; se også s. 238).

(lønnstilskudd gjør det *mer* lønnsomt for arbeidsgivere å ansette utsatte gruppe¹⁹²), som ifølge Sysselsettingsutvalget eventuelt kan styrkes (s. 13). Oppgaveutvalget i Kristiansand har lagt vekt på denne typen insentiver for arbeidsgiverne i sin analyse. I et barnefattigdomsperspektiv ser vi igjen, som i punkt i), at Oppgaveutvalgets forslag synes å kunne bidra til økt sysselsetting *uten* at det samtidig innebærer at andre kommer dårligere ut og eventuelt havner i en lavinntektssituasjon.

4.1.6 Boligområdet

Som vi så i avsnitt 2.4 over, så skriver Bufdir i *Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom* at

Boligpolitikk er en del av den generelle velferdspolitikken, og er et virkemiddel som kan ha stor betydning for arbeid mot fattigdom.

Strategier, retningslinjer og mål i kommuneplanens samfunnsdel legger føringer for arealdelen.

For eksempel kan kommunen bruke kommuneplanens arealdel til å sørge for nok boliger for vanskeligstilte i boligmarkedet, og bidra til en blandet befolkningssammensetning og unngå segregering av vanskeligstilte.¹⁹³

Videre understreker Bufdir i rapporten *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* at

Kommunene bør gjennom helhetlig planlegging inkludere boligsosiale løsninger i ordinær boligutvikling og samtidig planlegge for tjenester på tvers av sektorer. Samarbeid på tvers av sektorer for å gi vanskeligstilte barnefamilier helhetlig hjelp til å få, og opprettholde, et godt boforhold er av sentral betydning. Samtidig er det identifisert kunnskapshull knyttet til konsekvenser av den norske boligmodellen for ulike innvandrergupper når det gjelder integrering, marginalisering og segregering (s. 163).

Boligutvikling og kommunens boligsosiale arbeid er med andre ord både et viktig virkemiddel i forbindelse med arbeidet mot fattigdom, og et område som det er svært krevende for norske kommunene å finne gode løsninger på, blant annet fordi dette krever koordinering og samhandling på tvers av sektorer som legger forskjellige faglige perspektiver og målsettinger til grunn. Det er også slik at det boligsosiale arbeidet ikke bare handler om barn i lavinntekt, men også om risikoutsatt ungdom, herunder enslige mindreårige flyktninger, personer med kognitiv funksjonsnedsettelse og personer med utfordringer knyttet opp mot rus og psykisk helse. Politikere og administrasjon i Kristiansand er godt kjent med denne problematikken, jf. eksempelvis arbeidet i gamle Kristiansand med *Boligsosial handlingsplan 2017 - 2020*.

Revisjonen bemerker at to forhold synes å spille særlig sentrale roller når det gjelder sammenhengen mellom boligområdet og barn som lever i lavinntektsfamilier:

¹⁹² Lønnstilskudd innebærer at deltaker er ansatt i en bedrift, vanligvis i privat sektor, under ordinære vilkår, men NAV dekker deler av lønnsutgiftene til arbeidsgiver.

¹⁹³ Se https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Planarbeid_i_kommunen/Helhetlig_kommunal_planlegging_for_innsats_mot_fattigdom_i_barnefamilier/.

- a) den enkelte boligs kvalitet og egnethet, jf. problematikk knyttet opp mot *trangboddhet*.
- b) *nabolagseffekter* og segregering av utsatte grupper med utfordringer i enkelte områder i kommunen. I verste fall kan det nærmeste nabolaget føre til utrygghet for barnefamilier, eksempelvis hvis de er plassert i bygg hvor andre beboere har utfordringer knyttet opp mot rus etc.

Vi har sett i denne rapporten at

- forskning finner at barn i lavinntektsfamilier oftere opplever utfordringer knyttet til bomiljø (dårlig bostandard, flytting og skolebytte, leier bolig snarere enn å eie, utrygge og / eller segregerte bomiljø), jf. avsnitt 2.3.1.
- andelen barn i lavinntektsfamilier og samlet sett som bor i trangbodde eller i leide leiligheter i Kristiansand er omtrent som landsgjennomsnittet, jf. avsnitt 3.2.1.
- de fleste familiene i Kristiansand som deltar i *Nye mønstre* bor i leid bolig, og 40 pst. leier kommunal bolig. 20 pst. bor i leilighet som regnes som uegnet av familiekoordinator på grunn av trangboddhet (*ikke* på grunn av utrygghet). 60 pst. av barna har flyttet de siste tre årene (de fleste en gang), mens 30 pst. har flyttet det siste året, jf. avsnitt 3.3.5.
- tall fra Kristiansand kommune indikerer skjevheter når det gjelder fordelingen av kommunens boliger for vanskeligstilte («gjennomgangsboliger») mellom levekårssonene, jf. avsnitt 3.2.2.
- konsentrasjon av familier med levekårsutfordringer i enkelte levekårssoner i kommunen, jf. kommunens sosioøkonomiske indeks, vanskeliggjør oppvekstområdets arbeid i barnehagen og skolen med å utjevne sosial ulikhet, jf. avsnitt 4.1.1. Forskning viser også eksistensen av negative nabolagseffekter på barn og unges sosiale mobilitet og livsjanser.¹⁹⁴

Boligsosial handlingsplan 2017 - 2020 for Kristiansand kommune tok opp denne problematikken, og hovedmål 2 i planen er at «barn og unge skal sikres gode boforhold i et trygt bomiljø». Innledningsvis vises det imidlertid i planens kapittel 2.2 blant annet til følgende utfordringer knyttet til kommunens boligsosiale arbeid:

- *Det boligsosiale arbeidet fremstår fragmentert både på det strategiske og operative nivået.*
- *Det er behov for større grad av koordinering og integrering av boligsosiale hensyn og behov i kommunens overordnede arbeid med bolig- og arealutvikling.*

¹⁹⁴ Se Brattbakk, Ingar og Bengt Andersen, *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*, Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2017.

- *Rolle- og ansvarsfordeling mellom bestiller (Helse- og sosialsektoren) og ansvarlig for erverv og drift av kommunal boligmasse til vanskeligstilte (Boligselskapet) er ikke tilstrekkelig avklart og strukturert.*
- *Det er behov for felles oppfatning og forståelse av målgruppens utfordringer og behov.*
- *Det mangler plan for langsiktig utvikling av den kommunale boligmassen.*

Agder Kommunerevisjon IKS la høsten 2018 frem rapporten *Evaluering av Kristiansand Boligselskap KF*¹⁹⁵. Revisjonens evalueringsrapport er omfattende og tar for seg forskjellige dimensjoner ved samhandlingen mellom det gamle boligselskapet og helse- og sosialsektoren i gamle Kristiansand. Det er i et barnefattigdomsperspektiv positivt at

Revisjonen opplever at helse- og sosialsektoren setter brukeren i fokus. Man søker å finne et bosted som er tilpasset den enkelte brukers behov, samtidig som det er forenlig med avstand til naboer, andre brukere av kommunale boliger m.m. Gjennom å sette bruker i sentrum viser en toleranse for at det er forskjellige historier til hver enkelt bruker og at dette i stor grad påvirker hvordan den enkelte bruker velger å bo (s. 22).

Når det gjelder samhandlingen i det boligsosiale arbeidet, så er det også interessant å merke seg at

Revisjonen har gjennom våre intervjuer avdekket at det fortsatt er en betydelig grad av friksjon ved at Boligselskapet og helse- og sosialsektoren ikke har sammenfallende målbilde. Dette til tross for at både bestiller og utfører setter brukeren i fokus. Eksempelvis trekker Boligselskapet frem en bruker med mye søppel i boligen som en brannfare og som ikke har tilstrekkelig evne til å bo, der helse- og sosialsektoren fokuserer på en bruker som har en psykisk utfordring, som samler på mye ting og kaster lite (s. 23).

Bystyret i Kristiansand kommune vedtok i sak 7/19 *Forslag til omorganisering av Kristiansand Boligselskap KF til ny enhet Bolig i nye Kristiansand* å avvikle Kristiansand Boligselskap KF fra 31.12.2019. I *Forslag til Boligprogram Kristiansand 2020-2023* vises det i kapittel 8.1 til følgende større tiltak som er prioritert videreført for perioden 2020-2023:

- *Eksisterende boligmasse gjennomgås.*
 - *Det etableres en langsiktig utviklingsplan for boligmassen.*
 - *Videreutvikle ambulante tjenester som gir praktisk booppfølging utover ordinær arbeidstid.*
 - *Personer som har behov for oppfølgingstjenester for å mestre et boforhold prioriteres til disse tjenestene.*
 - *Planlegge og regulere tomter til boligsosiale formål.*
- I perioden vil det jobbes videre med tiltak som kan gi flere mulighet til å eie egen bolig.*

Det pekes videre i *Forslag til Boligprogram Kristiansand 2020-2023* på at områdene Miljø og byutvikling og Helse og mestring har igangsatt, og vil følge opp, tiltak i *Boligsosial handlingsplan 2017 - 2020* med tanke å forbedre koordineringen av planlegg-

¹⁹⁵ Se <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2018/01/Evaluering-av-Kristiansand-Boligselskap-KF.pdf>.

ingsprosesser knyttet til areal og bomiljø, gjennom tettere utviklings- og plansamarbeid mellom sektorene.

Revisjonen bemerker at hovedpunktene når det gjelder boligsosiale tiltak som bidrar til gode oppvekstvilkår for barn i *Boligsosial handlingsplan 2017 – 2020*, herunder

- egnede boliger med god standard i trygge miljø,
- tiltak fra leie til eie¹⁹⁶,
- prosjektet *Nye mønstre* (som blant annet bidrar med informasjonsinnhenting), og
- koordinering

bør videreføres.

Buudir understreker som vi så i sitatet over at

kommunene bør gjennom helhetlig planlegging inkludere boligsosiale løsninger i ordinær boligutvikling og samtidig planlegge for tjenester på tvers av sektorer.

I tillegg bør kommunen i etableringen av en langsiktig utviklingsplan for boligmassen således vurdere om det, som et av flere tiltak for å redusere levekårsforskjeller i Kristiansand kommune, vil være hensiktsmessig med større spredning av gjennomgangsboliger for vanskeligstilte og bostedsløse i kommunen enn det som er tilfellet i dag.¹⁹⁷

4.2 Kommunens strategi for å motvirke lavinntekt i barnefamilier

Kapittel 4 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, som tar for seg revisjonens vurderinger, er som nevnt strukturert med utgangspunkt i figur 1. Her oppsummerer Buudir forskjellige dimensjoner ved arbeidet med å motvirke vedvarende lavinntekt i barnefamilier.

- I kapittel 4.1 har vi, med utgangspunkt i figurens siste kolonne, tatt for oss kommunens arbeid på forskjellige områder som er viktige i arbeidet med å motvirke lavinntekt i barnefamilier.

¹⁹⁶ Her spiller Husbanken en viktig rolle. I *Boligsosial handlingsplan 2017 – 2020* kan man imidlertid lese at «kommunen opplever at Husbankens låne- og tilskuddsordninger ikke er tilstrekkelige for å kunne hjelpe mange av barnefamiliene som burde fått denne hjelpen» (s. 17).

¹⁹⁷ I en artikkel i *Fædrelandsvennen* 27. august 2019, hvor forskerne bak rapporten om nabolageffekter intervjues, kan man i tillegg lese at «Byene våre er gamle og har lange historiske røtter, en del forskjeller mellom områder og bydeler sitter godt i og er vanskelig å endre. Ett tiltak som kan virke, er å øke innslaget av boliger for familier med lave og middels inntekter i velstående områder slik at det blir en mer sosial blanding. Og på den andre siden forsøke å tilføre større og attraktive boliger for de med høyere inntekt og utdanning i utsatte områder. Politikerne kan be de som jobber med denne delen av boligpolitikken om å kjøpe eller bygge leiligheter litt mer spredt. [...] Det handler mye om økonomi. Kommunen kjøper rimelige boliger – og disse finner man oftest i områder som har mange rimelige boliger fra før – for å få råd til flere boliger med de samme pengene. Resultatet kan fort bli at man forsterker uheldige mønstre. Kombinasjonen av å plassere mange mennesker med sosiale utfordringer sammen med mange nyankomne innvandrere på ett sted, er jo ikke bra for integreringen heller.»

- Nå, i kapittel 4.2, tar vi for oss figurens tre første kolonner. Utgangspunktet er følgelig ikke lenger *kommunens organisering* av tjenesteproduksjonen, men *katégorier* som
 - universelle og målrettede / selektive tiltak, jf. avsnitt 4.2.1,
 - målgruppesatsinger (rettet mot enslige, innvandrere og de med svak tilknytning til arbeidsmarkedet), jf. avsnitt 4.2.2, og
 - forskjellige tiltakstyper (redusere / fjerne, forebygge og avhjelpe / lindre barnefattigdom), jf. avsnitt 4.2.3.

4.2.1 Universelle og målrettede / selektive tiltak

Vi har sett i kapittel 2.5 i denne rapporten at Bufdir legger vekt på at universelle ordninger og tiltak er viktige blant annet for å få med alle, for å skape legitimitet og tillit til ordningene og for å unngå stigmatisering av grupper. Det er samtidig behov for målrettede / selektive tiltak rettet mot ulike grupper med særlige behov, men ifølge Bufdir bør disse støtte opp om universelle ordninger / målsettinger, jf. avsnitt 2.5.1. I NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene* kom vi nærmere inn på hva som kjennetegner universalisme innenfor velferdsordninger, og, i tråd med Bufdirs poeng om at målrettede bør støtte opp om universelle ordninger og målsettinger, ble det vist til at enkelte selektive ordninger ikke bryter med universalismetankegangen, jf. begrepet «målretting innenfor universalisme» i avsnitt 2.5.2.

Med utgangspunkt i kapittel 2 om revisjonskriterier, tok vi i kapittel 4.1 for oss forskjellige tjenesteområder i kommunen. Oppsummert er revisjonens inntrykk at tjenester som skole og barnehage, som har en universell innretning i kraft av å være rettet mot alle barn, har stort fokus på inkludering og mestring i sitt allmennpedagogiske arbeid. Samtidig bidrar målrettede ordninger som inntektsgradering, gratis kjernetid og likeverdighetsressurs til å øke sannsynligheten for at alle får tilgang til og utbytte av disse tjenestene.

Det samme bildet finner vi igjen når det gjelder fritidsaktiviteter. Idretten i Kristiansand, som i utgangspunktet retter seg mot alle og hvor en betydelig antall barn og unge deltar i løpet av oppveksten, jobber med å øke bevisstheten i klubbene omkring inkludering og utfordringer knyttet opp mot fattigdom. Man har også utviklet et system for å sikre at barn ikke ekskluderes fra idrettsaktiviteter fordi de ikke kan betale som i liten grad bidrar til stigmatisering, og i prøveprosjektet «Aktivitetsguide» har idretten jobbet oppsøkende for å få barn og ungdom som står utenfor, inn i idretten.

Kommunens tilbud når det gjelder fritidsaktiviteter har, i tråd med Bufdirs anbefalinger, jf. avsnitt 2.4, i hovedsak en universell innretning, noe som innebærer at de søker å være attraktive for alle. Dette bidrar til at deltakelse ikke medfører stigmatisering. Samtidig er det en rekke målrettede tiltak som bidrar til at barn som lever i lavinntektsfamilier får mulighet til å delta og å benytte tilbudene, og her finner vi også flere viktige bidrag fra frivillig sektor. En del av tiltakene med stort fokus på å rekruttere fra målgruppen «barn og unge berørt av fattigdomsproblemer» er finansiert gjennom *Nasjonalt tilskuddsordning for å inkludere barn og unge* (tidligere ordning mot barnefattigdom). Her kreves det både at søker spesifiserer hvem tiltaket retter seg spesielt imot,

og at søker har en plan for rekruttering av målgruppen.¹⁹⁸ Også kommunens arbeid med et såkalt fritidsfond må ses på som et tiltak som vil bidra til økt deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter blant barn i lavinntektsfamilier, samtidig som prosedyren for å få tilgang på midlene forenkles og det sikres at den er mindre stigmatiserende enn behovsprøving på NAV. Et eventuelt universelt fritidskort vil også kunne være et viktig tiltak for å oppnå disse målene.

Nye mønstre kan også som vi så i avsnitt 4.1.2 plasseres i kategorien «målretting innenfor universalisme». Prosjektet er målrettet i den forstand at målgruppen er familier som lever i lavinntekt, men det bidrar også til at barn og unge i lavinntektsfamilier får delta i universelt innrettede oppvekstarenaer. Familiekoordinatorene har ifølge kommunen stor oppmerksomhet om barn og unges deltakelse i ordinære fritidsaktiviteter og hvilke barrierer som hindrer slik deltakelse. Familiekoordinatorene tar utgangspunkt i barn og unges egne ønsker for sin fritid, og støtter i oppstart og oppfølging.

Oppsummert synes universelt innrettede tjenester og fritidsaktiviteter i Kristiansand kommune å ha en bevisst tilnærming til inkludering, samtidig som det er tydelig fokus på at målrettede tiltak støtter opp om universelt innrettede tjenester og aktiviteter. Når det gjelder konkrete utfordringer på de forskjellige kommuneområdene eksempelvis i forbindelse med implementeringsgrad, behov for ytterligere utviklingsarbeid og kompetanseutvikling etc., så viser vi til gjennomgangen over i kapittel 3 og i kapittel 4.1.

4.2.2 Målgruppesatsinger

Mens avsnittet over om universelle og selektive tilnærminger først og fremst tar for seg tiltak med barnefokus, så synes Bufdir å ha et voksefokus når de diskuterer såkalte målgruppesatsinger. I figur 1 vises det til følgende grupper som har økt risiko for lavinntekt, jf. avsnitt 2.3.2 i denne rapporten:

- enslige forsørgere
- innvandrere
- de med svak tilknytning til arbeidsmarkedet

Det pekes på at gruppen med svak tilknytning til arbeidslivet er delvis overlappende med de to ovenfor nevnte gruppene. Revisjonen bemerker at man med utgangspunkt i avsnitt 2.3.2 i denne rapporten kunne lagt til to grupper til: de med lav utdanning og de med svak helse.

Når det gjelder enslige forsørgere, så viser Bufdir til at disse har hatt en svakere inntektsutvikling enn andre, noe som ifølge Bufdir blant betyr at man må ha fokus på økonomiske overføringer. Når det gjelder innvandrere, så peker Bufdir på forebyggende tiltak som å sikre at en høy andel barn med innvandrerbakgrunn går i barnehage, at språkundervisningen i skolen er tilgjengelig og god, og at ungdom som kommer til

¹⁹⁸ Som vi så i avsnitt 3.4.2, ga Røde Kors i Kristiansand uttrykk for at de var ukomfortable med krav til en slik grad målretting av tiltak mot fattige barn. I veilederen til *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge* bes man om å «beskrive hvordan dere skal gå frem for å rekruttere barn og unge berørt av fattigdomsproblemer».

Norge i ungdomsskolealder gis en mulighet til å opparbeide gode nok språklige og faglige forutsetninger for å få utbytte av videregående skole. Når det gjelder tiltak som skal bidra til å redusere / fjerne fattigdom ved at foreldre kommer i arbeid, vises det til at ordninger som *Introduksjonsordningen*, *Jobbsjansen* og *Kvalifiseringsprogrammet* må videreutvikles og suppleres med nye tiltak. Samtidig må tiltaksporteføljen ifølge Bufdir ta høyde for at ikke alle klarer å stå i jobb.¹⁹⁹

Når det gjelder Kristiansand kommune og denne typen målgruppesatsinger, så bemerket revisjonen at *Nye Mønstre* vil komme i kontakt med disse målgruppene, og gjennom dette prosjektet vil kommunen kunne få viktig informasjon om hvilke behov familiene har. Vi har videre tatt for oss økonomiske overføringer som kommunen selv styrer i avsnitt 4.1.4. Hva angår innvandrerbarn i barnehagen, så har vi sett i avsnitt 4.1.1 at selv om fortsatt 17, 3 pst. av barna i innvandrerfamilier i Kristiansand ikke går i barnehagen, så bidrar moderasjonsordninger og gratis kjernetid til at denne andelen har økt de seneste årene.²⁰⁰

Når det gjelder tiltak som skal bidra til å redusere / fjerne fattigdom ved at foreldre kommer i arbeid, så er det åpenbart viktig å videreføre arbeidet med forskjellige målgruppesatsinger. Gitt Oppgaveutvalgets rapport, hvor det konkluderes med at Kristiansand kommunes særlig lave andel personer i arbeidsstyrken ikke er bærekraftig, at situasjonen kommunen nå står i er dramatisk, og at det er avdekket betydelige utfordringer på systemnivå, så er revisjonen enig med Oppgaveutvalget i at det mest sentrale for kommunen fremover er å ta tak i nevnte systemutfordringer og å tenke helhet:

Samarbeid og endringer på systemnivå

Det ser ut til å være stort forbedringspotensial i bedre utnyttelse av ressurser som finnes i de ulike systemene. Pågående prosjekt bør sees i sammenheng med tilbud som allerede finnes. I videre arbeid kan det være viktigere å fokusere på systemutfordringer framfor spesielle målgrupper. Viktig at noen tenker helhet, og sikre overganger mellom tilbudene [...] (s. 14).

4.2.3 Motvirke barnefattigdom: i) avhjelpe / lindre, ii) forebygge og iii) redusere / fjerne

I avsnitt 1.2.3 pekte revisjonen på at den normative problematikken knyttet opp mot hva som er en rettferdig fordeling, hvilken ulikhet som er akseptabel, samt vektingen av hensynene til fordeling / sjenerøsitet og arbeidsinsentiver / strenghet, må avgjøres politisk. Vi legger her til at det også er tilfellet når det gjelder balansen mellom forskjellige typer tiltak som skal bidra til å motvirke barnefattigdom.

I dette avsnittet belyser vi Kristiansand kommunes profil når det gjelder tiltakstyper, og vi indikerer også hva man kan forvente å oppnå med de forskjellige typene tiltak (redusere, forebygge, lindre) dersom man legger til grunn et relativt fattigdomsbegrep som

¹⁹⁹ Se Bufdir, *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, s. 161.

²⁰⁰ Språkundervisning i skolen samt det faglige og språklige tilbudet til ungdommer som kommer til Norge har ikke vært et tema i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

tar utgangspunkt i inntekt. Det er imidlertid opp til politikerne å bestemme hvilket spor kommunen skal følge fremover, jf. revisjonens anbefalinger i kapittel 5 under.

i)

AVHJELPE / LINDRE BARNEFATTIGDOMMENS NEGATIVE KONSEKVENSER

Vi har i denne rapporten sett at Kristiansand kommune jobber systematisk med å avhjelpe / lindre barnefattigdommens konsekvenser blant annet gjennom å søke å redusere barrierer for deltakelse i forskjellige type organiserte fritidsaktiviteter og opplevelser. Frivillig sektor er en viktig samarbeidspartner for kommunen på dette området. Vi har også sett at det, i tråd med «målretting innenfor universalisme»-tankegangen, legges vekt på å utvikle tilbud som er attraktive for alle, samtidig som man søker å rekruttere barn i lavinntektsfamilier til aktivitetene. Også prosjektet *Nye mønstre* bidrar som vi har sett på dette feltet, og fritidsfond og eventuelt fritidskort kan bidra til økt deltakelse for barn i lavinntektsfamilier på måter som i liten grad bidrar til stigmatisering.

Denne typen tiltak er viktige fordi de som vi har sett kan bidra til å lindre fattigdommens konsekvenser for barn og unge på kort sikt, her og nå. Det må også antas at denne typen inkluderende tiltak kan bidra til å redusere risikoen for utenforskap senere i livet, og isolert sett slik bidra til økt sosial mobilitet. Som vi har sett, er det samtidig slik at tiltak som bidrar til å bedre barns levekår, ikke har effekt på fattigdomstallene målt med relative fattigdomsmål, siden slike tiltak ikke påvirker familienes inntektssituasjon, og dermed ikke styrker familienes posisjon i inntektsfordelingen.²⁰¹

ii)

LANGSIKTIG FOREBYGGENDE ARBEID FOR Å MOTVIRKE AT FATTIGDOM VIDEREFØRES NÅR BARNA BLIR VOKSNE

Vi har i denne forvaltningsrevisjonsrapporten sett at arbeidet i *barnehagen* og *skolen* i Kristiansand kommune er de universelt innrettete kommunale tjenestene som er viktigst i et langsiktig forebyggende perspektiv, hvor målet er å bidra til sosial mobilitet og å hindre at fattigdom går i arv. i NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi* kan man lese at

Økt polarisering, slik at det blir flere på bunnen og toppen av inntektsfordelingen, kan bidra til at inntektsmobiliteten vil reduseres. Det er særlig utdanningssystemet som påvirker den sosiale mobiliteten. Mulighetene til å ta høyere utdanning, uavhengig av foreldrebakgrunn, og vektlegging av tidlig innsats i skolen vil kunne bidra til å opprettholde den sosiale mobiliteten (s. 143).

Vi har i denne rapporten sett at oppvekstområdet har stort fokus på inkludering, tidlig innsats og mestring i sitt allmennpedagogiske arbeid, noe som bidrar til å legge forholdene til rette for økt gjennomføring av videregående skole.

I NOU 2016:3 vises det i tillegg til at mobiliteten over generasjoner er mindre blant dem som er nederst i inntektsfordelingen. Prosjektet *Nye mønstre* er som vi har sett et målrettet tiltak hvor man intervensjoner i lavinntektsfamilier blant annet for å søke å

²⁰¹ Se *Del II – Kunnskapsgrunnlag* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 – 2017)*, s. 106.

bryte dette mønsteret hvor utfordringene med lavinntekt overføres fra en generasjon til neste generasjon.

Samtidig er det slik at hverken oppvekstområdets universelt rettede arbeid eller *Nye Mønstres* målrettede arbeid med å forebygge at fattigdom går i arv mellom generasjoner, jf. det vi omtalte som «selektiv forebygging» i avsnitt 4.1.2, har direkte effekt på fattigdomstallene og andelen barn som lever i lavinntekt, igjen fordi dette arbeidet i utgangspunktet påvirker barn og unges muligheter som voksne snarere enn familienes inntektssituasjon her og nå (vi har imidlertid sett at *Nye mønstre* kan bidra til at familienes reelle behov kommer tydeligere frem, noe som kan bidra til noe høyere ytelser og flere tjenester enn familiene ellers ville fått).

Det er imidlertid som vi så i avsnitt 4.1.1 grenser for hva barnehage og skole kan bidra med når det gjelder utjevning av sosial ulikhet og levekårsforskjeller, samtidig som stor relativ fattigdom kan bidra til å vanskeliggjøre barnehage og skoles samfunnsoppdrag når det gjelder å motvirke sosiale forskjeller og å gi alle barn likeverdige muligheter.

Når det gjelder *Nye mønstre*, så har dette interessante prosjektet som vi har sett og skal se flere dimensjoner, men det er verdt å peke følgende poeng: dersom Kristiansand kommunes strategi fremover *kun* vektlegger

- i) å *lindre / avhjelpe* fattigdommens negative konsekvenser og
- ii) *langsiktig forebyggende arbeid* for å motvirke at fattigdom videreføres til neste generasjon (*Nye mønstre* med vekt på *selektiv forebygging*),

så kan man tenke seg en situasjon hvor den relative barnefattigdommen i Kristiansand øker betraktelig (og at dette til en viss grad vil kunne ses i sammenheng med at kommunen i liten grad har fokusert på tiltak som kan redusere fattigdommen på relativ kort sikt²⁰²), samtidig som kommunale lindrende og forebyggende tiltak bidrar til større mulighetslikhet / sosial mobilitet, det vil si til at barn i fattige familier i Kristiansand har større sjanse enn de ellers ville hatt for ikke å forbli fattige som voksne.

Det er her verdt å merke seg at Stavanger kommune ikke har en plan *mot barnefattigdom*, men snarere en plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier, og at *Nye mønstre* er punkt 1 i denne planen, jf. vedlegg I under.

iii)

REDUSERE / FJERNE BARNEFATTIGDOM

I Kristiansand kommune er det som vi så i avsnitt 3.3.3 gjort vedtak om at *barnetrygden* skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for sosialhjelp til livsopphold i mai, juni, juli og desember, det vil si måneder hvor mye skjer og hvor barnefamilier ofte har ekstra utgifter. Det er satt av 4 millioner kroner til dette tiltaket som skal bidra til å styrke

²⁰² Merk, som vi så i avsnitt 1.2.1 over og som vi kommer tilbake til i avsnitt 4.2.4 under, at Bufdir peker på at «den viktigste innsatsen mot fattigdom i barnefamilier skjer på nasjonalt nivå gjennom den bredt innrettede fordelingspolitikken. Flere ulike politikkområder er sentrale: arbeidsmarkedspolitikken, skattepolitikken, utdanningspolitikken og den generelle velferdspolitikken».

inntektssituasjonen til utsatte barnefamilier i Kristiansand kommune. Et slikt tiltak bidrar isolert sett til å redusere relativ fattigdom i utsatte barnefamilier, da økte ytelser påvirker inntektssituasjonen til familier som er avhengig av sosialhjelp, jf. avsnitt 4.1.4.²⁰³

Tiltak som *inntektsgradert foreldrebetaling i SFO og gratis kjernetid og moderasjonsordninger i barnehagene* har som vi så i avsnitt 4.1.1 en fordelings effekt, og må således isolert sett antas å bidra til å redusere relativ fattigdom.²⁰⁴ Forutsetningen for at fordelings effekten realiseres, er imidlertid at målgruppen benytter seg av tilbudet. Et problem med et relativt fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt i inntekt, er at det ikke tas høyde for verdien av denne typen tilgang til offentlige tjenester, selv om kommunen bruker betydelige beløp på ordningene.

Det synes som vi har sett å være bred enighet om at arbeidslinjepolitikken er det viktigste virkemiddelet mot fattigdom.²⁰⁵ Under bibetingelsene som er nevnt i avsnitt 4.1.5, synes *Oppgaveutvalgets* forslag om å prøve ut og å videreutvikle forslagene til hovedsatsinger, samt å jobbe videre med «hovedgrepet», det vil si utfordringene som er avdekket på systemnivå, i så måte å være de viktigste lokale tiltakene fremover for å bidra til en varig reduksjon i andelen barn i lavinntekt i Kristiansand kommune, målt med et relativt fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt i inntekt etter skatt. Her spiller skolene en sentral rolle i forhold til å bidra til at flere gjennomfører videregående skole, og også *Nye mønstre* kan som vi har sett spille en rolle når det gjelder å bidra til å legge forholdene til rette for at foreldrene som deltar i prosjektet, på sikt kan fokusere på og bli klare for arbeid (*Nye mønstre* med vekt på *indikativ* forebygging). Frivillig sektor representerer her en mulighet for arbeidstrening, aktivitet og mestring gjennom deltakelse i frivillig arbeid.

Det er her verdt å merke seg at Bergen og Trondheim kommune har planer *mot fattigdom (med særlig vekt på barnefamiliers situasjon)*. De første punktene i Bergens plan er arbeid og kvalifisering til arbeid, inntektssikring og bolig, men det legges også vekt på avhjelpende / lindrende og forebyggende tiltak. Trondheim kommunes plan har tilsvarende innretning, jf. vedlegg I under.

²⁰³ Merk at i Trondheim vurderes nivået på sosialhjelpen opp mot målene som er fastsatt i fattigdomsplanen, jf. Vedlegg I, avsnitt 8.1.3, punkt 3b.

Det er også som nevnt verdt å merke seg at Oppgaveutvalgets kunnskapsgrunnlag viser at mens det er over 8200 uføre i Kristiansand kommune, så er det om lag 1300 sosialhjelpsmottakere. Nivået på uføretrygden samt det behovsprøvde barnetillegget fastsettes nasjonalt, og er således på den annen side ikke noe kommunene selv kan påvirke.

²⁰⁴ Vi så imidlertid i avsnitt 4.1.1 i denne rapporten at det i NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamilie* understrekes denne typen behovsprøving kan redusere insentivene til å jobbe, og slik svekke arbeidstilbudet: «Siden inntektsprøving kan føre til at folk arbeider mindre, er det ikke sikkert at fordelingsvirkningene, når arbeidstilbudsvirkninger hensyntas, er like gode som de statiske fordelingsvirkningene av en omlegging [...]» (s. 255-56).

²⁰⁵ Se *Del II – Kunnskapsgrunnlag* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 – 2017)*, s. 107.

4.2.4 Krevende å tolke utviklingen fremover når det gjelder andelen barn i vedvarende lavinntekt

Vi har i denne forvaltningsrevisjonsrapporten sett at det som i medier ofte omtales som «barnefattigdom» i Norge måles med utgangspunkt i EUs definisjon av «vedvarende lavinntekt» (EU60). «Lavinntekt» viser som vi har sett her til husholdninger med en samlet inntekt etter skatt som er lavere enn 60 pst. av medianinntekten i populasjonen, og «vedvarende» innebærer at man har kommet i lavinntektskategorien de tre siste årene. Vedvarende lavinntekt i barnefamilier forstått som 60 pst. av medianinntekten, er et *relativt* mål på fattigdom. Det er som nevnt i avsnitt 1.2.2 bred enighet om at man i Norge legger til grunn et relativt fattigdomsbegrep, og forskning viser som vi så i avsnitt 2.3 at det er sammenhenger mellom vedvarende lavinntekt og en rekke levekårsulemper.

Det er i utgangspunktet relativt enkelt å si noe om hva en økning i andelen barn i familier i vedvarende lavinntekt innebærer. Bufdir skriver i *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017* at

Barn i husholdninger med lavinntekt er barn som er i risiko for å oppleve relativ fattigdom og dets mulige konsekvenser. Lavinntekt eller andre mål på fattigdom, har ikke et enkelt punkt som tydelig avgrenser økt risiko for levekårsulemper. Det relative aspektet ved fattigdom blant barn er derfor viktig. Sosiale forskjeller har betydning.²⁰⁶ Når andelen barn med vedvarende lavinntekt har tredoblet seg siden 2001 fra 3,3 prosent til 10 prosent [10,7 prosent i 2017] (EU60-grense), indikerer det at stadig flere barnefamilier blir hengende etter i velstandsutviklingen. Det er en tre ganger så høy andel barn som risikerer å oppleve relativ fattigdom i dag enn det var for 15 år siden. Vi ser den samme utviklingen om vi benytter en strengere lavinntektsgrense [...] (s. 33).

På den annen side er det mer krevende å si noe om årsakene til denne utviklingen, og revisjonen knytter derfor avslutningsvis noen kommentarer til utviklingen fremover når det gjelder lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand kommune.

i)

Vi har sett i avsnitt 3.1 at en utfordring med et relativt fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt vedvarende lavinntekt, er at andelen fattige kan falle under økonomiske kriser. Årsaken til dette er medianinntekten kan reduseres under økonomiske kriser hvor mange får det verre, og med lavere medianinntekt og uendrete stønader, kan det bli færre som har mindre en 60 pst. av medianinntekten i inntekt.

Med andre ord, en eventuell nedgang i andelen barn i lavinntektsfamilier i Kristiansand i 2020, i kjølvannet av koronakrisen, reflekterer ikke nødvendigvis at situasjonen for utsatte barn i byen reelt sett har bedret seg. Snarere viser eksempelvis Bufdirs første statusrapport fra april 2020 at koronakrisen har ført til at situasjonen har forverret seg for mange barn og unge som i utgangspunktet hadde stor risiko for levekårsulem-

²⁰⁶ Helsedirektoratet peker i *Lokale folkehelseiltak – veiviser for kommunen* på at «det finnes en sosial helsegradient for de fleste helsemål, hvilket tyder på at det finnes noen felles, bakenforliggende og strukturelle årsaker til de sosiale ulikhetene i helse» (se <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelseiltak-veiviser-for-kommunen/prinsipper-for-tiltaksutforming>).

per. Helsedirektoratets ekspertgruppe, som tok for seg tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020, understreker også at koronautbruddet har ført til at flere barn og unge er i en sårbar situasjon.

ii)

Vi så i avsnitt 1.2.1 i denne rapporten at Bufdir peker på at

Den viktigste innsatsen mot fattigdom i barnefamilier skjer på nasjonalt nivå gjennom den bredt innrettede fordelingspolitikken. Flere ulike politikkområder er sentrale: arbeidsmarkedspolitikken, skattepolitikken, utdanningspolitikken og den generelle velferdspolitikken.²⁰⁷

Og i *Del II – Kunnskapsgrunnlag* i dokumentet *Barn som lever i fattigdom – Regjeringens strategi (2015 - 2017)* kan man videre lese at

I Norge har utjevning av forskjeller vært et eksplisitt mål på svært mange politikkområder. Fordelingsutvalget (NOU 2009:10, s. 284) illustrerte a) hvordan familiepolitikken og oppvekst- og utdanningspolitikken påvirker fordelingen av humankapital; b) hvordan den makroøkonomiske politikken og arbeidsmarkedspolitikken påvirker den primære inntektsfordelingen; c) hvordan skattepolitikken og inntektsoverføringen påvirker den sekundære inntektsfordelingen; og d) hvordan boligpolitikken, helse- og omsorgspolitikken og forbrukspolitikken påvirker den endelige fordelingen av økonomiske ressurser. (s. 105).

Dette betyr at selv om den enkelte kommune legger stor vekt på å ta i bruk virkemidlene kommunen rår over, og dette isolert sett bidrar til å redusere andelen barn i lavinntektsfamilier, så kan den nasjonale politikken trekke i motsatt retning og bidra til at andelen barn i lavinntektsfamilier alt i alt stiger. Tabell 1 i denne rapporten viser at det kun har skjedd to ganger de siste fem årene at andelen barn i lavinntektsfamilier i ASSS-kommuner så vidt har falt, nemlig i Oslo i 2014 og i Tromsø i 2017.

En annen målsetning kan være at utviklingen i andelen barn i lavinntektsfamilier i Kristiansand kommune skal være bedre enn utviklingen på landsbasis eller i de andre storbykommunene.

iii)

Ved eventuelle sammenlikninger mellom Kristiansand kommune og andre storbykommuner når det gjelder utviklingen i andelen barn som lever i lavinntektsfamilier, så bør det tas høyde for at Kristiansand kommune har valgt å ta imot en større andel innvandrere som er flyktninger, og en mindre andel som er arbeidsinnvandrere, enn de andre storbykommunene. Dette bidrar isolert sett til en økning i andelen barn i lavinntektsfamilier i Kristiansand kommune.

²⁰⁷ Se https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hvordan_bekjempe_fattigdom/.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Konklusjoner

Problemstilling 1 i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, om status når det gjelder lavinntekt i barnefamilier i Kristiansand kommune, er belyst i kapittel 3.2 i denne rapporten. Vi har videre sett at Kristiansand kommune gjør mye meget godt arbeid på mange områder i arbeidet med å motvirke lavinntekt i barnefamilier, og fokuset på denne problematikken synes å ha økt de seneste årene. Innretningen av kommunens arbeid er i stor grad i tråd med Bufdirs anbefalinger om at universelle ordninger bør vektlegges og at målrettede tiltak bør bidra til å støtte opp om universelt innrettede tiltak, blant annet for å unngå stigmatisering. Prosjektet *Nye mønstre* bidrar blant annet til at kommunen har fokus på samhandling mellom tjenester og områder, samt på at tjenestene skal oppleves som helhetlig av brukerne. Frivillighetens bidrag i dette arbeidet er som vi har sett viktig og verdifullt.

Mange av dagens tiltak synes i utgangspunktet å falle inn under kategoriene «avhjelpende / lindrende» og «forebyggende» tiltak, men kommunen har som vi har sett også tiltak som faller inn under kategorien «reduere / fjerne fattigdom». Det å følge opp Oppgaveutvalgets rapport om – og tilnærming til – utfordringer knyttet til sysselsettingen i Kristiansand, synes å være det tiltaket med størst potensial for bidra til å redusere fattigdom og barnefattigdom i Kristiansand fremover.

Det finnes en rekke gode tiltak som hver for seg og på forskjellig måte kan bidra til å motvirke (avhjelpe, forebygge og redusere) barnefattigdom, jf. eksempelvis vedlegg I under. Revisjonen har i denne rapporten søkt å beskrive de forskjellige tiltakene i Kristiansand kommune, hvordan de er innrettede (universelt og målrettet) og i hvilken grad de påvirker et relativt fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt i inntekt og inntektsfordelingen (avhjelpe, forebygge og redusere). Når det gjelder hovedproblemstillingen i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, jf. avsnitt 1.3 det vil si

I HVILKEN GRAD ER KRISTIANSAND KOMMUNES ARBEID MED VEDVARENDE LAVINNTÉKT I BARNEFAMILIER INNRETTET PÅ EN HENSIKTMESSIG MÅTE?

så viser det seg at dette spørsmålet er vanskelig å svare på fordi det ikke er helt klart hva kommunens mål er på området: mens Stavanger kommune har en plan og et mål om å *inkludere barn i lavinntektsfamilier*, har Trondheim kommune en plan mot fattigdom hvor det slås fast at målsettingen er å *reduere fattigdom* blant innbyggerne Trondheim kommune, jf. Vedlegg I under. I og med at det ikke er helt klart hva målet i Kristiansand kommune er, kan heller ikke revisjonen besvare spørsmålet om Kristiansand kommunes arbeid med vedvarende lavinntekt i barnefamilier er innrettet på en hensiktsmessig måte.

Det er ikke revisjonens oppgave å definere nye Kristiansand kommunes mål på dette feltet eller å vekte hensynene til fordeling og arbeidsinsentiver, ei heller å prioritere mellom en rekke forskjellige tiltak som alle, om enn på forskjellige måter og med forskjellige konsekvenser, kan bidra positivt i forhold til problematikk knyttet opp mot

barn som lever i vedvarende lavinntekt. Revisjonen anbefaler derfor at kommunen lager en plan for arbeidet med barnefattigdom hvor hovedmålet med arbeidet defineres og tiltak prioriteres eller samles og kategoriseres.

VEDRØRENDE MÅL:

Vi har sett at Stavanger kommune har laget plan *for inkludering av barn i lavinntektsfamilier*, mens Trondheim har en handlingsplan *mot fattigdom* (med et barneperspektiv, jf. tiltak i avsnitt 8.1.3) hvor målet eksplisitt er å *reducere fattigdom* blant innbyggerne Trondheim kommune.

Revisjonen bemerker følgende:

- *Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier*: dersom dette er målet med Kristiansand kommunes arbeid mot barnefattigdom, så synes det sentrale å være om tiltak øker sjansen for at fattige barn ikke forblir fattige når de er voksne, det vil si om tiltakene antas å bidra til økt sosial mobilitet. Det er da ikke nødvendigvis et mål i seg selv å redusere andelen barn som lever i lavinntektsfamilier her og nå eller på relativt kort sikt, jf. det relative fattigdomsbegrepet knyttet opp mot inntekt, men det er sentralt å avhjelpe / lindre barnefattigdommens konsekvenser og å forebygge at fattige barn blir fattige som voksne.²⁰⁸
- *Plan mot (barne-)fattigdom*: dersom dette er målet med Kristiansand kommunes arbeid mot barnefattigdom, så må alle de overnevnte avhjelpende og forebyggende tiltakene være med, men i tillegg legges det stor vekt på sysselsetting²⁰⁹, inntektssikring²¹⁰ og boligproblematikk²¹¹ (både knyttet til trangboddhet

²⁰⁸ I Fafo-rapporten *Fra deltakelse til mestring. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom* (2018:04) kan man lese at «Tilskuddsordninger som den nasjonale tilskuddsordningen mot barnefattigdom, er et supplement til den overordnede fordelings- og oppvekstpolitikken (se Hansen mfl. 2008; NOU 2009: 11; Nuland mfl. 2009; Nuland mfl. 2010). På den ene siden bidrar ordningen til å bedre barnas / ungdommens situasjon her og nå ved å gjøre det mulig å delta i aktiviteter sammen med jevnaldrende. På den andre siden kan ordningen ses i et sosialt investeringsperspektiv (Esping-Andersen mfl. 2002; Moriel, Palier & Palme (red.) 2012), der hensikten også er å bedre barnas / ungdommens framtidige livsmuligheter og å hindre at fattigdom går i arv. Det kan argumenteres for at tiltak for å avhjelpe konsekvensene av den fattigdommen barna opplever i en kortere eller lengre periode under oppveksten, er en investering i barnas humankapital. Tilrettelegging for sosial inkludering kan i tillegg ses som en mulig produktiv faktor (Moriel mfl. 2012: 2–3). Sosial inkludering kan ha betydning for den enkeltes psykiske og fysiske helse, for opplevelse av mestring av skole og utdanning og derigjennom for senere økonomisk utvikling og sysselsetting» (s. 24-25).

²⁰⁹ I Trondheim skal NAV også «sørge for at mennesker med varig uføretrygd som ønsker å komme tilbake i arbeid, skal få hjelp til dette uten å miste sin økonomiske trygghet», jf. Vedlegg I, avsnitt 8.1.3, punkt 3a. I Oppgaveutvalgets kunnskapsgrunnlag fremkommer det som vi har sett at det i 2019 i nye Kristiansand var om lag 8200 mottakere av uføretrygd, 3400 på arbeidsavklaringspenger og 1300 på sosialhjelp (om lag halvparten av dem på sosialhjelp var også registrert i andre grupper).

²¹⁰ I Trondheim vurderes nivået på sosialhjelpen opp mot målene som er fastsatt i fattigdomsplanen, jf. Vedlegg I, avsnitt 8.1.3, punkt 3b.

²¹¹ I Trondheim skal boligpolitisk plan «redegjøre for hvordan den sosiale boligpolitikken i større grad kan ha barns beste som premiss, og sikrer god oppfølging av familiene, med kontraktslengder og vilkår tilpasset familiens behov. Det må legges særlig vekt på at barn skal bo trygt og godt og sikres stabile boforhold. Rådmannen bes redegjøre for hvordan endringer i statlig bostøtte virker inn på økonomien i fattige familier, spesielt i kommunale leiligheter», jf. Vedlegg I, avsnitt 8.1.3, punkt 4.

og til langsiktige nabolagseffekter²¹²). Det må legges vekt på tiltak som bidrar til at den relative fattigdommen målt med utgangspunkt i inntekt ikke øker, eller eventuelt at den ikke øker mer enn på landsbasis / i storbykommunene. Skillet mellom barnefattigdom og fattigdom blir mindre sentralt, og fokus på det som Helsedirektoratet omtaler som en «sosial helsegradient for de fleste helsemål, hvilket tyder på at det finnes noen felles, bakenforliggende og strukturelle årsaker til de sosiale ulikhetene i helse»²¹³, øker.

Revisjonen bemerker her at gitt de store utfordringene som Kristiansand kommune har når det gjelder sysselsettingsgrad, så synes Oppgaveutvalgets arbeid i alle tilfeller å være sentralt i det videre arbeidet i kommunen med å motvirke barnefattigdom. Oppgaveutvalgets arbeid innebærer i så måte at forskjellene mellom de to overnevnte strategiene i praksis etter alt å dømme fremover blir mindre i Kristiansand kommune enn de ellers ville vært.

VEDRØRENDE LISTE HVOR TILTAK PRIORITERES ELLER SAMLES:

I kjølvannet av denne forvaltningsrevisjonsrapporten og Oppgaveutvalgets rapport, synes det ikke å være behov for et nytt og omfattende arbeid som gjennomgår kommunens arbeid for å motvirke barnefattigdom.

På den annen side vil det være nyttig å ha en politisk forankret plan / kategorisert liste over det som kommunen oppfatter er tiltak som, i lys av det som er definert som planens hovedmål, har relevans for arbeidet for å motvirke barnefattigdom, jf. Vedlegg I under, som viser til slike planer i andre kommuner.

5.2 Anbefalinger

i)

Med dette utgangspunktet velger revisjonen å ikke gi anbefalinger om hvilke konkrete tiltak som kommunen bør prioritere i det videre arbeidet med barnefattigdom, da valg av tiltak må ses i sammenheng med hva kommunen oppfatter er hovedmålet med arbeidet.

1. Kristiansand kommune bør lage en plan for arbeidet med barnefattigdom hvor hovedmålet med arbeidet defineres og tiltak prioriteres eller samles og kategoriseres.

²¹² I rapporten *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring* (Ingar Brattbakk og Bengt Andersen, Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2017), konkluderes det i rapportens sammendrag med at «I regjeringens strategi mot barnefattigdom vil en rekke av de foreslåtte tiltakene kunne bidra til å styrke viktige nærmiljøarenaer for barn og unge, men basert på funnene i denne rapporten ser vi samtidig behov for tydeligere grep både når det gjelder grunnleggende inntektssikring og overordnet bolig-, plan- og byutviklingspolitikk som kan bidra til mer blandede nabolag, bedre boforhold og en jevnere geografisk fordeling av byrder og goder i utgangspunktet, slik at behovet for lindrende tiltak reduseres» (s. ix).

²¹³ Se <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelseiltak-veiviser-for-kommunen/prinsipper-for-tiltaksutforming>. Her vises det også til det såkalte «forebyggingsparadokset»: «Forebyggingsparadokset innebærer, satt på spissen, at den totale folkehelseeffekten av et forebyggende tiltak er minst der problemene er størst».

På den annen side gir vi enkelte mer generelle anbefalinger som kan bidra til å styrke kommunens tjenesteproduksjon på feltet.

ii)

Det har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vært krevende å skaffe til veie relevante data om utviklingen når det gjelder forskjellige indikatorer for fattigdom i de forskjellige levekårssonene i Kristiansand. Revisjonen har flere steder i denne rapporten måttet vise til Fædrelandsvennens artikler.

Gode analyser og målrettet innsats fordrer god oversikt over relevant og oppdatert statistikk. Samtidig er det slik at dette vil medføre kostnader for kommunen.

2. Kristiansand kommune bør sikre at kommunen har tilgang til oppdatert statistikk med relevans for barnefattigdomsproblematikk. Statistikken bør vise utviklingen for kommunens levekårssoner der hvor slik statistikk er tilgjengelig.

iii)

Vi har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet sett at frivillig sektor spiller en meget viktig rolle som supplement til kommunale tjenester i arbeidet med å motvirke barnefattigdom. Røde Kors har som vi så i avsnitt 3.4.2 spilt inn at de ser samtidig et betydelig potensial for at frivillige organisasjoner i Kristiansand kan styrke samarbeidet med kommunen og i samråd eventuelt spisse tiltakene i forhold til særlige humanitære behov i kommunen. Røde Kors i Kristiansand spiller i så måte inn at de mener det er behov for å skape et nytt fast forum eller treffpunkt hvor frivillige organisasjoner kan møte kommunen og hvor man kan drøfte og utveksle tanker og erfaringer.

3. Kristiansand kommune bør vurdere å opprette et fast forum hvor kommunen og frivillige organisasjoner kan utveksle tanker og erfaringer og bedre koordinere den frivillige innsatsen i kommunen.

iv)

Det vil være viktig at de forskjellige kommuneområdene jobber videre med å utvikle kunnskap og kompetanse om de kumulative levekårsulempene som er forbundet med at barn lever i lavinntektsfamilier. Når det gjelder oppvekstområdet, inkluderer dette bevissthet omkring gratisprinsippet i skolen. I den grad det er mulig, bør også frivillige aktører få dra nytte av kommunens kunnskap og kompetanse.

4. Kristiansand kommune bør jobbe videre med kunnskaps- og kompetanseutvikling i organisasjonen om de kumulative levekårsulempene som er forbundet med at barn lever i lavinntektsfamilier.

6 Litteratur

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, *Barn som lever i fattigdom – Regjeringens strategi (2015-2017)* (inkludert *Kunnskapsgrunnlag* og *Erfaringer og råd fra barn og unge* (Høring gjennomført av Redd Barna)).

Brattbakk, Ingar og Bengt Andersen, *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*, AFI Rapport 02:2017, Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2017.

Bufdir, *Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom* (nettportal) (<https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/>).

Bufdir, *Kunnskapsgrunnlag barnefattigdom*, rapport 07/2016.

Bufdir, *Oppvekstrapporten 2017. Økte forskjeller – gjør det noe?*

Bufdir, *Barn som lever i fattigdom – Rapport om regjeringens strategi 2015-2017*, 2018.

Dahl Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel, *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2014.

Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg, *Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004-2014*, SSB-rapport 2016/11.

Fløtten, Tone og Inger Lise Skog Hansen, *Fra deltakelse til mestring. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom*. Fafo-rapport 2018:04.

Frelsesarmeen, *Der skoen trykker - Innspill til stortingsvalgperioden 2017–2021*.

Helsedirektoratet, *Lokale folkehelseiltak – veiviser for kommunen* (nettportal) (<https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelseiltak-veiviser-for-kommunen>).

Helsedirektoratet, *Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling: Familiestressmodellen og familieinvesteringsperspektivet*, IS-2412, 2015.

Helsedirektoratet, IMDi, NAV, Bufdir, Husbanken, *Tiltaksplan: Bolig for velferd 2018-2020*, Bolig for velferd – nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020).

Helsedirektoratet, *Anbefalte tiltak mot sosial ulikhet i helse*. Fagrådet for sosial ulikhet i helse (IS 2749).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Samarbeid mellom frivillige og kommuner. Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*. Inspirasjonshefte, 2015.

Kristofersen, Lars B., *Barnefattigdom og barn i lavinntektsfamilier - Begrepsdrøfting og forskningskunnskap*, NOVA Notat 2/2019.

Malmberg-Heimonen Ira et al., *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF). Sluttrapport (evaluering)*. Skriftserie 2019 nr. 10, OsloMet.

Meld. St. 13 (2018-2019) *Muligheter for alle: Fordeling og sosial bærekraft*.

NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.

NOU 2009:18 *Rett til læring*.

NOU 2015:2 *Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*.

NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.

NOU 2017:6 *Offentlig støtte til barnefamiliene*.

NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*.

Oppgaveutvalget i Kristiansand, *Rapport og Vedlegg 1-10*, 2020.

7 Kommunedirektørens høringsuttalelse



Kristiansand
kommune

Agder kommunerevisjon

Kristiansand 11.06.20

Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport: Vedvarende lavinntekt i barnefamilier i nye Kristiansand kommune. Utkast til rapport til kontrollutvalget i Kristiansand kommune

Det vises til henvendelse datert 18.05 om høringsuttalelse fra Kristiansand kommune. Høring i denne sammenheng anses som oppklaring/bekreftelse på riktig framstilling etc. Foreløpig rapport er på bakgrunn av dette blitt sendt til informanter i Kristiansand kommune ved NAV, Samfunn og innovasjon, Kultur og innbyggerdialog og Oppvekst. Disse er gitt mulighet til å kommentere den foreløpige rapporten. Vi har valgt å gi innspill rapportens faktagrunnlag, ikke til de analysene som er gjort, ei heller rapportens forslag til videre oppfølging. Innspillene er oversendt revisjonen.

Vår generelle og overordnede vurdering av rapporten er at den er grundig og god. Rapporten gir en god fremstilling av faktagrunnlaget slik den er beskrevet av informantene. Den viser også til omfattende og relevant litteratur som belyser lavinntekt fra flere perspektiv. Data og analyser fremstår som nyttig og relevant for å få en god forståelse av en kompleks situasjon.

Med hilsen

Camilla Bruno Dunsæd (sign)

Kommunedirektør

8 Vedlegg

8.1 Vedlegg I: Anbefalinger i handlingsplaner mot barnefattigdom i norske kommuner

8.1.1 **Bergen: Handlingsplan mot fattigdom med særlig vekt på barnefamiliers situasjon**²¹⁴

Handlingsplan / mål (det er i planen i tillegg knyttet en rekke konkrete tiltak til de forskjellige målene):

Arbeid og kvalifisering til arbeid: Målet er å sikre arbeidsmarkedstilknytning for forsørgere og enslige med arbeidsevne.

Inntektssikring: Målet er å sikre at alle forsørgere og enslige har husholdningsinntekt som dekker mer enn bare grunnleggende behov.

Bolig: Målet er at alle skal disponere en bolig med rett kvalitet og størrelse, i et godt bomiljø, og med en boligkost tilpasset husstanden økonomiske situasjon. Barns behov for stabilitet og trygghet skal ivaretas i den videre utvikling av boligpolitikken i Bergen.

Skole og barnehage: Målet er at skole og barnehage skal være arenaer for inkludering, vekst og utvikling.

Idrett: Målet er at idrett og kultur skal være arenaer for inkludering, vekst og utvikling. Alle barn og unge skal kunne inkluderes i fritids- og kulturaktiviteter uavhengig av egen eller foreldrenes økonomi.

Frivillighet: Bergen skal være en foregangsby for frivilligheten. Frivillige organisasjoner er et verdifullt supplement til offentlige tilbud og bidrar til mer mangfoldig Bergen. Kommunen vil styrke samarbeidet og stimulere utviklingen i tråd med mål og strategier.

Tverrfaglighet, samordnet og koordinert innsats: Målsetting om tverrfaglighet og samordnet innsats er en forutsetning for en effektiv håndtering av fattigdom.

8.1.2 **Stavanger: Plan for inkludering av barn i lavinntektsfamilier 2019-2022, tiltaksplan**²¹⁵

Revisjonen bemerker her at Stavanger har en klart lavere andel barn i lavinntektsfamilier enn Kristiansand, og Stavanger ligger også under landsgjennomsnittet. Mens

²¹⁴ Se https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00286/Handlingsplan_mot_f_286530a.pdf og <https://www.bergen.kommune.no/politikk/byradet/behandlede-saker/helse-omsorg-og-inkludering/statusrapport-for-handlingsplan-mot-fattigdom>

²¹⁵ Se <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/temaplaner/plan-for-inkludering-av-barn-i-lavinntektsfamilier-20192022/#9795>

handlingsplanene i andre kommuner er *mot barnefattigdom* (eller fattigdom), så en planen i Stavanger for *inkludering* av barn i lavinntektsfamilier, og den inneholder i mindre grad tiltak som skal bidra til å *reducere eller fjerne* barnefattigdommen i kommunen:

Familie:

1. Etablere arbeidsmodellen *Nye mønstre - trygg oppvekst*, og vurdere utvidelse til andre bydeler.
2. Boligkontoret skal sørge for at flere vanskeligstilte barnefamilier skal kunne kjøpe egen bolig.
3. Identifisere barn som ikke mottar oppfølging av helsestasjon.
4. Nav skal systematisk kartlegge og dokumentere barnas situasjon og iverksette tiltak når det er nødvendig.
5. Nav skal tilby aktivitetstilskudd til alle barn mellom 6 og 18 år fra økonomisk vanskeligstilte familier som er i kontakt med sosialtjenesten i Nav.
6. Nav skal etablere faste kontakter for utvalgte samarbeidsinstanser og delta i tverr-sektorielle fora.

Barnehage:

7. Etablere bedre struktur for rekrutteringsarbeid til barnehage.
8. Utarbeide tilgjengelig og tilpasset informasjon om barnehage, opptak, moderasjons- og friplassordning
9. Vurdere gratis åpen barnehage som fast ordning
10. Barnehagen skal ha kunnskap om levekårstress for å forstå hvilke konsekvenser dårlig råd kan ha for barn og foreldre.
11. Sikre god overgang fra barnehage til skole i tråd med gjeldende retningslinjer.

Skole:

12. Skolen skal ha kunnskap om levekårstress for å forstå hvilke konsekvenser dårlig råd kan ha for barn og foreldre
13. Arbeide med å øke deltakelsen i SFO.
14. Vurdere å utvide kapasiteten i *Eg vil lære!*

15. Skolene skal ha kjennskap til fritidsaktiviteter og støtteordninger.
16. Øke antall friplasser i kulturskolen.
17. Utarbeide retningslinjer tilknyttet gratisprinsippet for foreldredrevne aktiviteter utenom skolens undervisningstid.

Fritid:

18. Prøve ut nye modeller for samskaping og medvirkning for å gi barn og unge tilbud på deres premisser.
19. Opprette flere tilbud i barn og unges nærmiljø.
20. Lage oversikt over aktiviteter og støtteordninger.
21. Etablere ordning for veiledning og følge til fritidsaktiviteter.
22. Styrke samhandlingen med frivillige lag og organisasjoner.
23. Prøve ut jobbtiltak for ungdom.
24. Evaluere og videreutvikle opplevelseskortet.
25. Videreutvikle ordning med kontingenttilskudd.

8.1.3 Trondheim: Trondheim kommunes handlingsplan mot fattigdom 2019 – 2023²¹⁶

Revisjonen bemerker at Trondheim kommunes første handlingsplan mot fattigdom ble vedtatt i 2008 og revidert i 2011. Deretter ble *Temaplan for arbeid mot fattigdom i Trondheim 2013-2017* lagt frem, og i 2019 ble Trondheim kommunes *Handlingsplan mot fattigdom 2019 – 2023* behandlet. Trondheim er blant ASSS-kommunene både med den laveste andelen barn som lever i lavinntektsfamilier (og andelen er lavere enn i Stavanger) og med den minste økningen i andelen barn i lavinntektsfamilier i perioden 2013-2017, jf. tabell 1.

1. Trondheim kommunes *Handlingsplan mot fattigdom 2019 – 2023* har følgende mål:
 - a. Trondheim kommunes handlingsplan mot fattigdom 2019-2023 har som overordnet målsetting å redusere fattigdom blant innbyggerne.

²¹⁶ Se <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/fattigdomsplan2019-2023/start/vedtak-i-sak-ps-001619> og <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/fattigdomsplan2019-2023>.

- b. Barnefamilier med svak økonomi skal få god og koordinert hjelp fra BFT, HVK og øvrige instanser i Trondheim kommune. Barn og voksne skal følges opp samtidig.
 - c. Alle skal ha et godt sted å bo, og en trygg bolig er et viktig grunnlag for å nå de øvrige målene i fattigdomsplanen. Innbyggere som har behov for kommunal bolig skal sikres mest mulig stabile boforhold
 - d. Fattigdomsplanen skal bidra til å sikre alle barns rett til hvile, fritid og lek og til å delta i kunst og kulturliv. Barn skal kunne velge det fritidstilbudet de selv ønsker. Det er en utfordring å identifisere barnefamilier der barna på grunn av svak økonomi ikke deltar i fritidsaktiviteter. Forutsetningen for å kunne bidra til å sikre disse barna samme mulighet som andre er blant annet mer aktiv innsats fra oppvekstinstitusjonenes side når det gjelder informasjon og oppfølging.
 - e. Et nært og forpliktende samarbeid på tvers av kommunale tjenester skal sikres, og familier med behov for hjelp skal ha en primærkontakt.
 - f. Ungdom som mottar sosialhjelp eller er i risiko for å måtte behøve sosialhjelp skal kartlegges og få relevante tiltak som raskt leder tilbake til utdanning eller arbeid
 - g. NAV-kontorene skal i samarbeid med brukere, arbeidsgiver og andre jakte på de beste formene for tiltak og oppfølging, og hver enkelt bruker skal få den hjelpen som gir vedkommende best og mest effektiv bistand til å bli selvforsørget.
 - h. Innbyggere som har varige helseproblem skal få hjelp som bidrar til at de får en stabil og meningsfylt tilværelse
 - i. Alle ansatte i forvaltningstjenesten (NAV, helse- og velferdskontorene og barne- og familietjenesten) skal ha kompetanse på helhetlig familiearbeid. Ansatte skal ha tilstrekkelig kompetanse på ungdomsarbeid, boligrådgivning og økonomisk råd og veiledning til å kunne henvise riktig.
 - j. Kommunen skal være lærings- og treningsarena, og øke andelen ansatte med nedsatt funksjonsevne.
 - k. Fattigdomsplanen skal bidra til å oppfylle kommunens mål om å øke andelen av tjenester innen helse og velferd som utføres av ideell sektor.
2. Rådmannen bes utarbeide *forslag til resultatmål og tiltak for de nye målene* vedtatt av bystyret, og legge disse frem for formannskapet til politisk behandling.
3. Bystyret godkjenner rådmannens forslag til ny handlingsplan mot fattigdom, med følgende *endringer*:

- a. Bystyret ber NAV sørge for at mennesker med varig uføretrygd som ønsker å komme tilbake i arbeid, skal få hjelp til dette uten å miste sin økonomiske trygghet.
 - b. Nivået på sosialhjelp for familier skal økes i planperioden ved at barnetrygden holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Rådmannen bes vurdere om det er nødvendig med en ytterligere økning i ungdomssatsene for å oppnå fattigdomsplannens mål.
 - c. I situasjoner hvor barnehage og SFO ikke betales, og familien står i fare for å få inkasso og oppsigelse, skal kommunen aktivt undersøke hvorvidt dette er et uttrykk for manglende betalingsevne, og i så tilfelle finne løsninger som bidrar til at barna kan beholde barnehageplassen/SFO-tilbudet. Barna skal få beholde SFO-plassen mens kartleggingen foregår.
 - d. I samarbeid med idretten skal det legges til rette for flere byttedager og utlånsordninger for idrettsutstyr innenfor et bredt spekter av ulike idretter.
 - e. Rådmannen bes gjennomgå retningslinjene for tildeling av stønad til fritidsaktiviteter og utstyr gjennom NAV, slik at man sikrer enhetlig praksis og at alle som trenger det får innvilget sine søknader. Informasjon om stønaden må gis til alle, både direkte og via idretten selv.
 - f. Mennesker som har fått innvilget startlån skal få tilbud om praktisk bistand til kjøp av bolig, slik at man får kjøpt bolig som er i god stand og tilpasset behovet.
 - g. Trondheim kommune skal bidra til at brukere med varige helseproblem opplever økt livskvalitet og livsmestring, for eksempel gjennom frivillig arbeid eller andre meningsfylte aktiviteter.
 - h. Trondheim kommune skal bidra til utviklingen av et nasjonalt aktivitetskort for at barn i lavinntektsfamilier skal kunne delta i fritidsaktiviteter. Den statlige ordningen legger opp til en universell ordning for barn fra 6 til 18 år. Det er viktig at den gjennomføres på en måte som ikke oppleves stigmatiserende. Trondheim kommune bør bidra i utviklingen av ordningen ved å søke om å bli pilotkommune for tiltaket.
 - i. Det skal tilrettelegges for flere utlånsordninger for idrettsutstyr ved skoler og barnehager, for eksempel etter mønster fra Lilleby skole.
4. Bystyret ber rådmannen i *boligpolitisk plan* redegjøre for hvordan den sosiale boligpolitikken i større grad kan ha barns beste som premiss, og sikrer god oppfølging av familiene, med kontraktslengder og vilkår tilpasset familiens behov. Det må legges særlig vekt på at barn skal bo trygt og godt og sikres stabile boforhold. Rådmannen bes redegjøre for hvordan endringer i statlig bostøtte virker inn på økonomien i fattige familier, spesielt i kommunale leiligheter.

5. Bystyret ber rådmannen komme tilbake med en sak om hvordan *likemannsarbeid / erfaringskonsulenter* kan benyttes innen arbeid mot fattigdom.

6. Retten til arbeidsavklaringspenger er redusert fra fire til tre år og kravene er innskjerpet. Dette har medført at en gruppe av ulike årsaker står uten inntekt etter tre år og blir avhengige av sosialhjelp. Bystyret ber rådmannen komme tilbake med en sak hvor omfanget kartlegges og tiltak vurderes.

7. Bystyret ber rådmannen vurdere hvordan tiltak mot fattigdom og sosial ulikhet kan bidra til å forebygge utenforskap, vold og sosial uro blant barn og unge i Trondheim.

8. Bystyret ber rådmannen legge inn nødvendige midler i budsjett- og økonomiplaner for å følge opp handlingsplanen.

8.1.4 Hamar: Handlingsplan mot barnefattigdom 2018-2020, tiltak²¹⁷

1. Flere i arbeid. Kommunen stiller med 50 praksisplasser.
2. Mer praksis i introduksjonsordningen for flyktninger.
3. Økt gjennomføring skole - Los hindrer drop-out.
4. Vi skal snakke med alle barn, og få oversikt over hva de trenger
5. Gratis kjernetid i barnehager til alle 3, 4 og 5 åringer.
6. Gratis Kulturskoletilbud.
7. Utprøving av universalt lommepegekort til barn i lavinntekt.
8. Ferietilbud for barn og familier i lavinntekt.
9. Videreføre familieplanleggingsprosjekt.
10. Øke antallet barnefamilier som eier kontra leier bolig.

8.1.5 Andre kommuner

Blant ASSS-kommuner har også Sandnes²¹⁸ samt enkelte bydeler i Oslo²¹⁹ laget handlingsplaner mot barnefattigdom, men disse er vanskelige å oppsummere fordi de

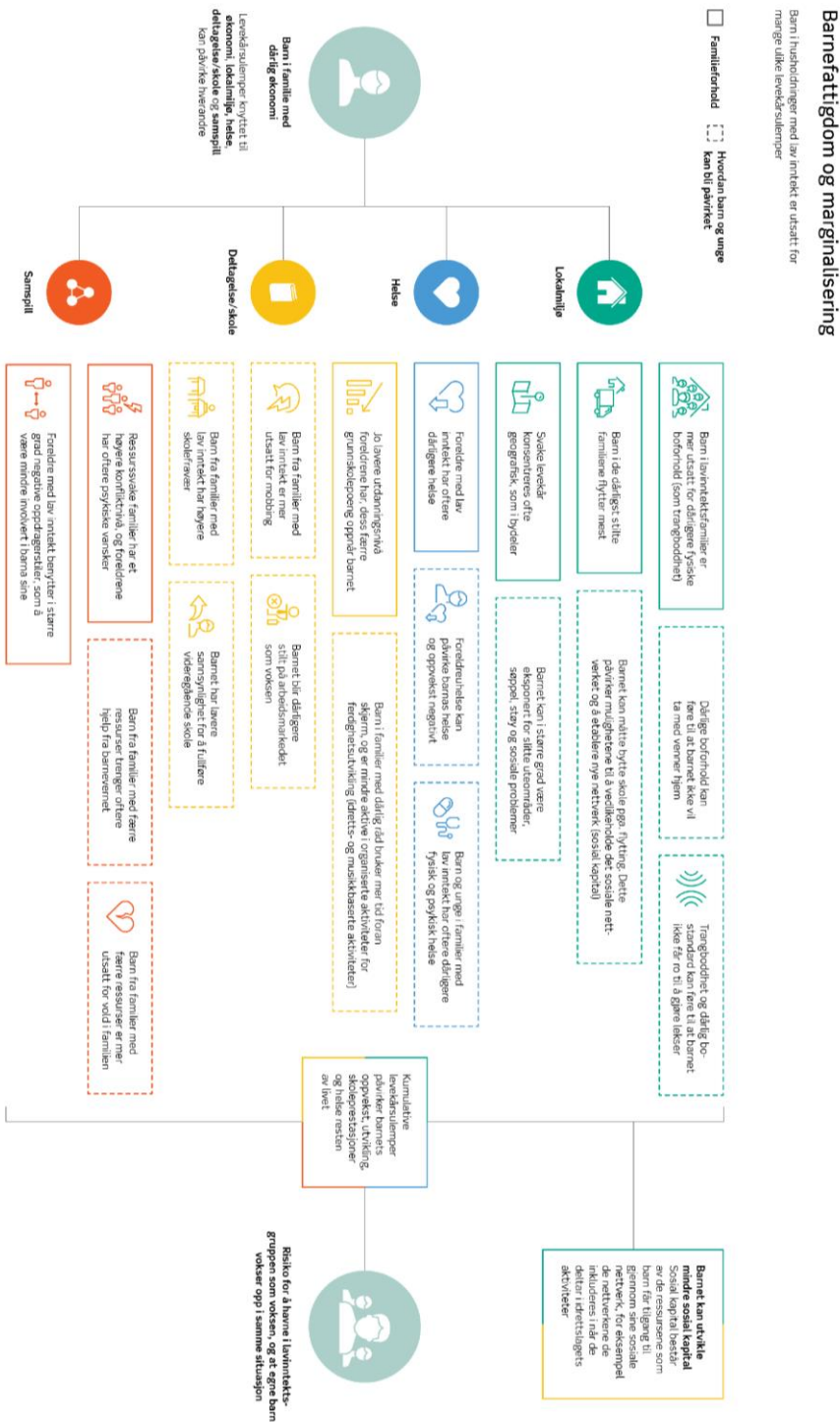
²¹⁷ Se <https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/13418124-1519741636/Bilder/Hamar/Artikkelbilder/Organisasjonen/Barn%20og%20familie/barnefattigdom%20Handlingsplan%20Hamar.pdf>

²¹⁸ Se <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/helsesosial/planer/barnefattigdomsplan-2017--2025.pdf>

ikke munner ut i en klar og oversiktlig tiltaksliste. Det samme gjelder handlingsplaner mot barnefattigdom i flere mindre kommuner.

²¹⁹ Se <https://www.oslo.kommune.no/bydeler/bydel-stovner/politikk-og-politiske-moter/politiske-saker-bydel-stovner/politiske-saker-2015/handlingsplan-mot-fattigdom-i-barnefamilier#gref>

8.2 Vedlegg II: Kumulative levekårsulempers²²⁰



²²⁰ Se https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom/