

Oslo kommunes hørings svar på ekspertgrupperapport om barn i fattige familier

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til En barndom for livet - Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier fra ekspertgruppen om barn i fattige familier, jf. bystyrebehandling 31. januar:

Oslo kommune deler målene som ligger til grunn for ekspertgruppens arbeid om å forbedre barns levekår og livskvalitet og motvirke at fattigdom går i arv. Rapporten gir et godt kunnskapsgrunnlag om utfordringene. Oslo kommune mener at en endret modell for opptak og foreldrebetaling for barnehagene bør prioriteres.

Oslo kommune skiller seg fra andre kommuner med større sosiale forskjeller mellom fattig og rik, og en større andel barnefamilier med vedvarende lavinntekt enn i landet som helhet (16 vs. 11 prosent). Som rapporten viser, er det stor variasjon i andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i ulike bydeler i Oslo, og det er også store forskjeller innenfor enkelte bydeler. I spesielt utsatte områder vil rundt halvparten av barna være i rapportens målgruppe. Tiltak for å redusere fattigdom hos barnefamilier vil derfor kunne få stor betydning for mange familier i utsatte områder i byen.

Under punkt 8.9.1 Ekspertgruppens helhetlige vurdering tar ekspertgruppen til orde for samkjøring av utbetaling av kontantytelser slik at de utbetales på samme dato. Rapporten peker på at mange utbetalinger på ulike datoer ofte fører til en opplevelse av kaos og uforutsigbarhet. Oslo kommune vil fremheve dette som et godt overordnet tiltak for å forbedre familiers forutsetninger for å håndtere en vanskelig økonomisk situasjon. Oslo kommune stiller seg til disposisjon for en forsøksordning med samkjøring av utbetaling av kontantytelser, dersom det er ønskelig å teste en slik ordning før en eventuell innføring.

Tiltakene som er foreslått i rapporten kan ha store økonomiske og administrative konsekvenser for Oslo kommune. Oslo kommune legger til grunn at det er et sentralt prinsipp i den statlige styringen av kommunesektoren at alle nye oppgaver eller regelendringer som gir kommunesektoren økte kostnader, skal fullt ut kompenseres. Det forutsettes at dette gjøres dersom regjeringen innfører tiltak som berører kommunen.

Oslo kommune stiller seg i hovedsak positiv til forslagene fra ekspertgruppen. Under følger en gjennomgang av Oslo kommunes synspunkter på de ulike forslagene.

Økt og skattlagt barnetrygd

Oslo kommune mener forslaget om å øke og skattlegge barnetrygden og sørge for at den prisreguleres årlig er interessant. Isolert sett vil dette redusere fattigdom i barnefamilier, og forslaget har en kostnadsramme som er realistisk og gjennomførbar.

Ekspertgruppen foreslår også at barnetilleggene i de ulike trygdeytelsene må vurderes videre. Oslo kommune mener at barnetillegg i trygdeytelser som er ment å gi varig inntektssikring, som uføretrygd, ikke bør kuttes. Oslo kommune mener primært at barnetilleggene bør beholdes, sekundært at dersom disse kuttes, bør det skilles på stønader av kortere varighet og stønader som er ment å gi varig inntektssikring.

Oslo kommune vil i den sammenheng peke på at det er viktig å gjøre en grundig vurdering av konsekvensene av ev. fjerning av barnetilleggene. Det er særlig viktig at forslaget om økt barnetrygd vurderes grundig opp mot sosialtjenesteloven. Selv om barnetrygden vil kompensere for kutt av barnetilleggene er det viktig å være oppmerksom på at barnetrygd ikke regnes som inntekt iht. sosialtjenesteloven. Dersom barnetilleggene kuttes, og kompenseres med økt barnetrygd, vil det derfor bety at kommunene må yte mer i sosialhjelp. Oslo kommune er opptatt av at kostnadene ikke veltes over på kommunenes sosialhjelpbudsjett.

Oslo kommune mener forslaget om økt barnetrygd med beskatning vil kunne differensiere barnetrygden uten at det blir for administrativt krevende. Det er imidlertid viktig at skattleggingen utformes slik at insentivene for arbeid ikke svekkes unødvendig mye. Å ha foreldre i arbeid har betydning for barns skolegang, utdanning og senere deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsinntekt er det viktigste bidraget for å redusere lavinntekt. Det er også viktig at barnefamilier med middels inntekt ikke sitter igjen med lavere inntekter som følge av skattlegging. Dette er særlig viktig i en kommune som Oslo der mange med relativt høy inntekt også har høy gjeldsbelastning og et høyt utgiftsnivå.

En mer forutsigbar bostøtte

Oslo kommune er enig i at bostøtten kan oppleves som uforutsigbar for mottakerne.

En ordning som gir en mer stabil inntekt vil bedre situasjonen til de som mottar AAP eller har andre, varierende inntekter. Det er imidlertid usikkert om en støtte på seks måneder, uavhengig av husholdningens inntekt, er riktig virkemiddel. Oslo kommune har valgt en løsning hvor de siste fire måneders inntekter legges til grunn for bostøtteutmålingen for Oslos kommunale bostøtter. På den måten vil ikke store svingninger fra måned til måned gi store utslag, samtidig som ordningen ivaretar endringer over tid. For husstander som mottar supplerende sosialhjelp, vil en slik endring ikke nødvendigvis føre til sterkere kjøpekraft, men kan gi et mer forutsigbart behov for økonomisk sosialhjelp.

En endring som gir mer stabil inntekt bør gjelde alle mottakere, ikke bare barnefamilier. Oslo kommune mener også at boutgiftstaket må endres. Takene for boutgifter som brukes i dag reflekterer ikke boligprisene i Oslo, og fører til at lavinntektsfamilier i Oslo får en ekstra presset økonomisk hverdag. Dette bør endres slik at boutgiftstaket for Oslo i større grad representerer de reelle boutgiftene i byen.

Oslo kommuner støtter forslaget om å holde inntekten til barn over 18 år som er elever i videregående skoler utenfor beregningen av statlig bostøtte. Det er viktig at unge har muligheter til å skaffe seg jobb i ferier og på deltid ved siden av skolegang.

Ivaretakelse av barns behov i arbeids- og velferdsforvaltningen

Ekspertgruppen foreslår at Arbeids- og velferdsdirektoratets pågående arbeid med å styrke barneperspektivet i NAV forsterkes ytterligere med en ny bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven.

Oslo kommune deler ekspertgruppens syn på at det er viktig at barneperspektivet ivaretas i NAVs arbeid. Samtidig mener kommunen at barneperspektivet er godt ivaretatt av sosialtjenesteloven § 1 der det fremgår at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Barneperspektivet er også ivaretatt i art 27.1 i barnekonvensjonen som er tatt inn i rundskriv hovednr. 35, hvor det fremgår at «loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Barn og unge skal ha en levestandard og livsvilkår som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling.» På denne bakgrunn mener Oslo kommune at barneperspektivet er ivaretatt og at en lovendring ikke vil få stor praktisk betydning på dette området. For at barneperspektivet skal bli godt ivaretatt i NAV er det viktigste at NAV-veilederne har kapasitet og kompetanse til å utvise godt skjønn.

Sosialtjenesteloven er en lov som forutsetter stor grad av skjønnsmessig vurdering. Dersom det kommer inn en egen bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven, blir det viktig at det følger med forskrifter eller veiledning om hva det vil bety i praksis og hvilke forventinger som ligger til etterlevelsen av dette for NAV-kontorene.

Oslo kommune mener generelt sett at det viktigste er at loven praktiseres på en god måte og at det er høy kvalitet i tjenestene. I dag er NAV-kontorene presset på tid grunnet en økt pågang av innbyggere som trenger bistand, samt at det også stilles store krav til omfattende kartlegging av hele familien, individuelle vurderinger og begrunnelser.

Helsestasjon

Kommunen støtter ekspertgruppens forlag om økt tverrfaglig innsats i helsestasjonen, for å i større grad gi foreldre og barna et helhetlig og tilpasset tjenestetilbud. Anbefalingene er i tråd med kommunens arbeid og innretning av tjenestetilbud i tråd med oppvekstreformen av 1.1.2022 og bestemmelsene i velferdslovgivningen (endringer i 14 velferdstjenestelover) som trådte i kraft 1.8.22. Oslo kommune støtter

også forslagene om utprøving av mer systematisk foreldreveiledning og systematisk innsamling av data.

Rapporten fra ekspertgruppen tar i liten grad opp utfordringer med at folk har tilgang på de riktige helsetjenestene til rett tid. Helsestasjonens rolle er sentral, men for familier med helseutfordringer kan tilgangen på helsehjelp være avgjørende for å komme tilbake i arbeid og risikoen for å bli varig utenfor. Egenandelen og frikortgrensen oppleves av en del som for høye i en presset økonomi. I tillegg opplever mange terskelen for å få hjelp i spesialisthelsetjenesten som svært høy. Dette gjelder spesielt psykisk helsehjelp. Geografisk plassering av spesialisttjenester, som eksempel psykolog, er ulikt fordelt mellom øst og vest i byen og er derfor en hindring for å oppsøke hjelp.

Oslo kommune mener videre at staten bør vurdere å utvide retten til gratis konsultasjon hos fastlege fra 16 år til 18 år, og fortrinnsvis ut den tiden ungdommen deltar i videregående opplæring. Dette for å sikre tilgang til likeverdige helsetjenester uavhengig av økonomi. Kostnaden for å benytte seg av fastlegen blir for stor for mange, slik at sykdom fører til ugyldig fravær på skolen og i verste fall til avbrutt videregående opplæring.

I tillegg mener Oslo kommune at helsestasjonen bør framheves tydeligere som arena for rekruttering til barnehage og avdekking av levekårsutfordringer.

Barnehage

Oslo kommune mener at barnehagen er en viktig arena der barn skal få utvikle seg i trygge og stimulerende omgivelser, utvikle sosial tilhørighet, leke og lære. Barnehager som gir trygg og god omsorg, og samtidig stimulerer til lek og god språkutvikling på barns premisser er viktige for barns videre utvikling mot voksenlivet. Forskning viser at barnehagedeltakelse er en av de mest målrettede tiltakene for sosial utjevning, og av særlig betydning for barn som vokser opp med levekårsutfordringer, men forutsetningen for dette er at barnehagen er av høy kvalitet med rike språkmiljøer og tilstedeværende voksne.

Oslo kommune er enig i ekspertgruppens omtale om at tidlig barnehagestart virker forebyggende og gir lavere sannsynlighet for behov for språktiltak i skolen, spesielt for barn fra familier med lav inntekt og for minoritetsspråklige barn. De erfaringer barn får i barnehagen, bidrar til å legge grunnlaget for de muligheter de får senere i livet. I ekspertgruppens anbefalinger er betydningen av barnehagens kvalitet og anbefalinger om kvalitetsutvikling ikke omtalt i tiltakene. Nok barnehagelærere og barnehager med god kvalitet er avgjørende for barns utvikling når de går i barnehagen.

Oslo kommune støtter at flere kan få barnehageplass når de har behov for det, og at det er et mål at flere skal få barnehageplass ved fylte ett år. Dersom man går inn for automatisk tildeling av plass er det avgjørende at det gjøres en grundig utredning av de administrative og økonomiske konsekvensene, og en kartlegging av hvilke endringer i regelverket som må til. En endring der plasstilbud sendes automatisk til barn når de

fyller ett år vil med stor sannsynlighet medføre at flere plasser står tomme (da det vil være noen som ikke ønsker plass på dette tidspunkt og som vil takke nei) og er ikke tilrådelig. Da vil man også måtte regne med at kommunene må håndtere en større andel søknader om bytte av barnehager, da foreldrenes ønsker gjennom en søknad ikke ligger til grunn for tildelingen. Det vil kunne være en utfordring at familier vil få tilbud i for eksempel en barnehage med en spesiell pedagogisk retning, uten at de har ønsket det, eller at de vil få tilbud i en barnehage med krevende fysisk plassering for hverdagslogistikken heller enn en som ligger på foresattes arbeidsvei. I tillegg må det kartlegges hvorvidt det kan etableres tilstrekkelig antall barnehageplasser, og at det er tilstrekkelig bemanning til å drifte plassene, før utvidet rett til plass trer i kraft. Oslo kommune vil peke på at det er positivt med tidlig barnehagestart, men understreker at dette forsterker behovet for gode språkstimulerende tiltak og kvalitet i tilbudet.

Kommunen vil for øvrig anbefale at endringer i regelverket for foreldrebetalingen gjøres på en måte som gir så enkle ordninger som mulig, og som sikrer lav pris til de som trenger det mest. Dagens ordninger, og kombinasjon av disse, kan være vanskelig for foreldre å forstå, og være krevende for kommunene å administrere. Oslo kommune vil ikke anbefale å utvide gratis kjernetid til en universell ordning med utgangspunkt i at det skal gis som et deltidstilbud. Med dagens bemanningsnormer og finansieringsmodell er det administrativt og økonomisk svært krevende for kommunene å tilby deltids plasser i alle barnehager. Oslo kommune mener at moderasjonsordningene rettet mot lavinntektsfamilier bør prioriteres i videreutviklingen av regelverket for foreldrebetaling.

Skole

Oslo kommune støtter ekspertgruppens anbefaling om å prioritere en videre satsing som fremmer deltakelse og kvalitet i barnehage og skole. For at utdanningssystemet skal være en effektiv arena for å forhindre at fattigdom går i arv, må skolen ha tilstrekkelig med ressurser og kompetanse. Skoler i områder med forekomster av fattigdom, og kommuner med høy forekomst av fattigdom, har større ressursbehov enn områder som i mindre grad er preget av levekårsutfordringer.

Når det gjelder skoletilbud mener Oslo kommune at skolenes arbeid med tidlig innsats, styrking av elevenes grunnleggende ferdigheter og å skape trygge læringsmiljø er av de viktigste tiltakene for at alle barn og unge skal gjennomføre skolegang og være rustet til å leve gode liv og komme i arbeid som voksne.

Oslo kommune vil peke på viktigheten av å særlig klare å løfte de mest sårbare elevene, og viser til at det er urovekkende økninger i andelen barn som har manglende grunnleggende ferdigheter inn i ungdomsskolen og at for mange går ut av grunnskolen med svake faglige resultater.

Når det gjelder ekspertgruppens forslag til at det er behov for mer variert aktivitet i skolen på 1.- 4. trinn, og at SFO og kulturskole bør innlemmes i en mer helhetlig skoledag, og at undervisningstimer kan spres utover dagen, med lengre pauser til lek,

og fysisk og kreativ aktivitet, er kommunen enig i at det er viktig med en praktisk og variert skolehverdag. Spesielt for de yngste elevene. Et godt samspill mellom skole, SFO og andre aktører som bidrar til faglig og sosial læring er positivt for elevene, men det er viktig at skolene bevarer tilstrekkelig frihet til å strukturere skolehverdagen på best mulig måte ut ifra sine lokale forutsetninger. Kommunen er også opptatt av å bevare familiens fleksibilitet og valgfrihet, og en obligatorisk utvidelse av skoledagen ved å innlemme SFO-tiden i skoledagen vil utfordre dette. Oslo kommune støtter ikke eventuelle endringer som innebærer et redusert antall timer til fordel for lek og fysisk aktivitet. Et krav om heldagsskole vil medføre økte utgifter for kommunene og vil innebære behov for økte økonomiske rammebetingelser fra staten. Oslo kommune vil også peke på at kvalitet i SFO vil være avgjørende for i hvilken grad SFO virker sosialt utjevne, og at finansiering av gratis deltakelse ikke gir rom for å styrke selve SFO-tilbudet.

Oslo kommune støtter forslaget om å prøve ut ulike tverrfaglige samarbeidsmodeller for å få kunnskap om hvordan skolene kan styrke laget rundt eleven.

Oslo kommune vil også trekke frem betydningen av å ha gode praksiser som er i tråd med gratisprinsippet. Aktiviteter i skolens regi som innebærer utstyr, praksis rundt erstatningsansvar, dagens russefeiring hvor økonomiske og sosiale forskjeller blir synlig, eller ressursinnsats som dugnad til skoleturer krever gode løsninger og tydelige rammer for at gratisprinsippet etterleveres.

Fritid

Ekspertgruppen anbefaler en grundig utprøving av modeller og tiltak med mål om å øke barn i fattige familiers deltakelse i fritidsaktiviteter. I tillegg anbefaler ekspertgruppen å endre dagens finansieringsmodell for tilskudd til inkluderingstiltak gjennom Tilskudd til inkludering av barn og unge, slik at kommunene får større handlingsrom og økt forutsigbarhet i bruk av statlige tilskudd.

Oslo kommune er positiv til disse forslagene. Det kan være hensiktsmessig å prøve ut modeller og tiltak med mål om å øke fattige familiers deltakelse, og å styrke kunnskapsinnhenting knyttet til effekter av de ulike tiltakene. Det er også behov for å se på hvordan ulike vellykkede pilottiltak gjennomført i kommunene kan skaleres eller bidra til ny praksis for stat og kommune. Det er viktig at virkemidler tar høyde for Oslos særskilte storbyutfordringer når det gjelder levekår, og at kommunen får et handlingsrom for å tilpasse tiltak og virkemidler til våre utfordringer. I tillegg til å pilotere og innhente ny kunnskap, er det også viktig å bygge videre på eksisterende kunnskap om blant annet fritidskortordningen som regjeringen Solberg la frem, gratis AKS/SFO og universelle ytelser/lavkostnadstilbud som alternativ til tilskuddsordninger.

Oslo kommune støtter forslaget om å endre dagens finansieringsmodell for inkluderingstiltak, og heller la kommuner og bydeler finne modeller som treffer målrettet i sitt lokalmiljø. Som ekspertgruppen påpeker vil det gi større forutsigbarhet og tilskuddet vil sees bedre i sammenheng med lokale tiltak og

utfordringer om kommunen selv får fordele hele tilskuddet. Det vil også gi en ryddigere prosess for de byomfattende kommunale tiltakene, der regelverket i dag ikke passer overens med Oslo kommunes styringslinjer. De objektive kriteriene som legges til grunn for fordelingen bør se hen til levekårsutfordringer i befolkningen, som et viktig fordelingskriterie. Om saksbehandlingen av tilskuddet legges til kommunene bør også ressurser til dette overføres fra statlige myndigheter.

Tett og helhetlig oppfølging

Oslo kommune støtter forsøk med utprøving av familiekoordinator og effekter av dette. Forsøkene bør ha rom for lokale tilpasningen slik at tjenestene kan utvikles i sammenheng med bydel/kommunens øvrige koordinatorfunksjoner. Utprøving av familiekoordinatorer bør ses i sammenheng med barnekoordinatorer, som nå er en lovfestet rett for familier med barn med sykdom, skade eller funksjonshindringer som skaper behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester. Oslo kommune stiller seg til disposisjon for utprøving av dette tiltaket. Det legges til grunn at det vil følge midler tilsvarende kostnadene av en slik ordning med dette.

Områdesatsinger

Oslo kommune støtter forslaget om utprøving av tiltak gjennom flere områdesatsinger og at igangsatte tiltak evalueres slik at det er mulig å vurdere effekt av tiltakene. Det er viktig at man skaffer god kunnskap både underveis i en satsingsperiode og ved prosjekt- og programslutt. Områdesatsingene i Oslo er store programmer som også omfatter tjenesteutvikling på oppvekst- og sysselsettingsfeltet, og kan ikke sammenlignes direkte med andre byer. Det har vært noe tilfeldig hvilke prosjekter som har blitt følgevaluert. Oslo kommune ønsker å bli involvert hvis det blir aktuelt å bruke erfaringer fra Oslo i analyser av hvordan ulike modeller for områdesatsinger fungerer.

Oslo kommune er enig med ekspertgruppen i at det er avgjørende at beboerne i områdene blir involvert og myndiggjort, og at det er viktig at man analyserer den lokale situasjonen godt og ikke undervurderer ressursene som finnes i området. Oslo kommune deler også ekspertgruppens vurdering av at det er viktig at områdesatsingene har realistiske mål. I diskusjonene om områdesatsinger blir de ofte kritisert for ikke å løse nettopp strukturelle utfordringer som grunnleggende fattigdomsproblematikk. Oslo kommune mener derfor at det er viktig for regjeringen å formidle hva områdesatsinger kan løse, og ikke, i de nye områdesatsingene som starter fra 2024.

Oslo kommune mener også at områdesatsingene har et uutnyttet potensial som uttestingsarena for statlig politikk. I dagens modeller bidrar staten i all hovedsak med penger, og i noen grad med tilgang på faglig kompetanse, men det er kommunen som gjennomfører. Selv om kommunen bør ha styring på innretningen av satsingene, finnes det et rom for å bruke områdesatsingene mer aktivt til pilotering av tiltak, også i regi av statlige aktører.

Barnevern

Barnevernet er en viktig del av det offentlige tjenesteapparatet. Det er viktig at erfaringer og kompetanse fra barnevernet blir brukt for å styrke andre offentlige etaters evne til å redusere risiko for at barn får behov for barnevernstjenester. I de tilfeller der barn har behov for barnevernstjenester er det behov for bedre kunnskap, kompetanse, herunder mangfoldskompetanse, og tilrettelegging for at barna får helhetlige tjenester fra flere offentlige etater.

Ekspertgruppen viser til Skivenes-utvalgets NOU 2023: 7, som har hovedfokus på rettssikkerhet primært i tilknytning til de tunge tiltakene i barnevernet, som å plassere barn utenfor hjemmet. Oslo kommune savner beskrivelser av anbefalinger angående praksis og retningslinjer for de delene av barnevernet som dreier seg om samarbeid og samordning med andre tjenester, og som gjelder de mindre drastiske tiltakene enn plassering. Blant lavinntektsfamilier er det en langt høyere andel som mottar tiltak fra barnevernet enn i befolkningen generelt. Derfor bør det gis konkrete anbefalinger for samarbeid og samordning mellom barneverntjenesten og NAV, og mellom barneverntjenesten og relevante oppveksttjenester.

Barnevernet er en viktig del av oppfølgingen av særlig utsatte barn og unge. Det er derfor krevende at Oslo stadig glemmes ved økonomiske satsinger til Bufdir og Bufetat i statsbudsjettet. Oslo kommune har ved flere anledninger henvendt seg til nasjonale myndigheter for å sikre en bedre forutsigbarhet og likebehandling av Oslo sitt barnevern. En klarhet i dette vil være positivt for utsatte barn i Oslo.

Familier med funksjonsnedsettelse

Oslo kommune ønsker å fremheve betydningen som Konvensjonen om rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse (CRPD) har på dette området.

Familier der foreldre eller barn har funksjonsnedsettelse er særlig utsatt. Det er behov for mer kunnskap og forskning om hvordan fattigdom rammer familier med funksjonsnedsettelse. For eksempel er det kjent at i familier der en eller flere har en funksjonsnedsettelse og omfattende behov, er det større fare for at familien har lavere deltakelse i arbeidslivet og dermed lavere inntekt.

En gruppe som i liten grad er beskrevet i rapporten er familier med barn med behov knyttet til funksjonsnedsettelse. Familier i denne situasjonen er ofte under økonomisk press, der barnets behov krever ressurser fra foreldrene, både økonomisk og i tid. I vurderingen av økonomiske tiltak er det derfor viktig å inkludere de ekstraordinære økonomiske utfordringene denne gruppen opplever.

Utprøving av tiltak

Rapporten løfter flere tiltak som har behov for utprøving før en eventuell innføring. Oslo kommune har en stor og sammensatt befolkning og vil kunne egne seg til utprøving av flere av tiltakene. Oslo kommune ønsker å bidra til at færre barn vokser opp i lavinntektsfamilier og ønsker velkomment et samarbeid med nasjonale myndigheter for å teste ut tiltak.