



31. mars 2020

# Barneombudets innspill til samarbeidsstrategi for barn i lavinntektsfamilier

## Innledning

Fattigdom er en av de viktigste årsakene til utenforskap, og fattigdom i seg selv påvirker barns levekår. Mange barn bruker mye energi på å håndtere familiens økonomi, og dette påvirker og går utover barnas livskvalitet. Det snakkes ofte om at fattigdom fører til andre problemer, men foreldrenes lave inntekt er også et selvstendig problem for barna. Fattigdom blant barn er en strukturell utfordring som politikerne må arbeide for å løse. Barneombudet er derfor glad for at regjeringen ønsker å adressere utfordringen i en samarbeidsstrategi.

For å forberede oss til vårt innspill til strategien, inviterte vi forskere og organisasjoner til et stormøte hos Barneombudet<sup>1</sup>. Vi har lyttet til deres anbefalinger og brukt dem i vårt innspill. Mange av disse organisasjonene har spurt barn direkte om utfordringer, ønsker og anbefalinger. Vi har derfor ikke innhentet informasjon direkte selv i denne prosessen.

Vi bruker ikke begrepet barnefattigdom, men velger å omtale denne gruppen barn som barn i fattige familier. Barneombudet presiserer at barn som lever i fattigdom ikke er en homogen gruppe, og kan oppleve utenforskap på ulik måte.

## Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede tiltak for å oppfylle forpliktelsene som følger av konvensjonen. Ved ny lovgivning, utforming av planer og politikk innebærer det at myndighetene må vurdere hvilke konsekvenser forslaget har for oppfyllelsen av barns rettigheter, det vil si å gjennomføre en barnerettighetsvurdering. I utredningsinstruksen punkt 2-1 står det at man alltid må vurdere hvilke prinsipielle spørsmål et tiltak reiser, hva de positive og negative virkningene er, hvor varige de er, og hvem som blir berørt. I veilederen til utredningsinstruksen punkt 2-3-2 er det presisert at også de menneskerettslige konsekvensene skal vurderes. Barnekonvensjonen er en del av disse.

Det er noen artikler i barnekonvensjonen som er spesielt relevante å vurdere når regjeringen skal lage nye tiltak for barn i fattige familier. For det første gir barnekonvensjonen artikkel 27 gir barn rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Det er foreldrene som har det overordnede ansvaret for barns levekår, men staten skal hjelpe dem. Artikkelen bør ses i sammenheng med barnekonvensjonens artikkel 6, som gir barn rett til liv og utvikling.

Barnekonvensjonens artikkel 31 gir barn rett til hvile og fritid, og til å delta i fritidsaktiviteter. Vi vil fremheve fritidsaktiviteter som en veldig viktig arena for barn i fattige familier, fordi disse kan gi mulighet til vekst, sosial omgang, trening, mestring osv som barnet ikke opplever hjemme.

Barnekonvensjonens artikkel 28 gir alle barn rett til utdanning. Barn i fattige familier er spesielt utsatt for frafall fra skole og mister med dette muligheten til å bryte en sosial arv.

Barnekonvensjonens artikkel 12 gir barn rett til å delta og bli hørt i saker som handler om dem. Barn i fattige familier blir sjelden lyttet til. De frivillige organisasjonene har gjort en stor innsats for å få barn stemme og perspektiver fram. Barns anbefalinger er viktige i det arbeid man gjør for å skape gode endringer for fattige familier. Dette gjelder ikke bare i utforming av politikk, men også i saksbehandling som berører barna.

Barnekonvensjonens artikkel 2 gir barn rett til oppfyllelse av rettigheter i konvensjonen uten diskriminering og uavhengig av foreldrenes sosiale stilling. Artikkelen gir staten både en forpliktelse til å hindre diskriminering, men også en positiv forpliktelse til å sette inn ekstra tiltak for å avverge diskriminering av barn på bakgrunn av foreldrenes sosiale stilling. I forbindelse med diskriminering er det også relevant å dra fram barnekonvensjonens artikkel 23, om rettigheter for barn med funksjonsnedsettelse. Funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom hos barn eller foreldre påfører familiene store ekstrautgifter, samtidig som inntekten kan være redusert. Funksjonsnedsettelse er også uavhengig av familiens økonomi, et stort hinder for barn i både barnehage, skole og fritid. Dårlig økonomi vil medføre et enda større hinder for deltakelse for barn med funksjonsnedsettelse.

Barnekonvensjonens artikkel 3 gir dem som skal ta avgjørelser som berører barn en forpliktelse til å vurdere hva som er best for barn/barnet, og synliggjøre hvordan barnets beste har blitt funnet og vurdert opp mot andre hensyn. Dette er spesielt viktig i saksbehandling hos NAV, men også hos andre tjenester som familien er i kontakt med.

## Barnekonvensjonens artikkel 27- rett til tilstrekkelig levestandard og artikkel 6 rett til liv og utvikling

### Familiens økonomiske situasjon

Den mest alvorlige utfordringen for barn i fattige familier, er at denne situasjonen varer hele oppveksten deres. Mange foreldre står langt unna arbeidslivet, og selv med hjelp fra NAV bruker de lang tid på å nå målet om å komme i arbeid. I Norge har arbeidslinjen vært et politisk førende mål i lang tid. I denne perioden har andelen barn i fattige familier likevel økt<sup>ii</sup>. Å vokse opp i fattigdom kan være skadelig for barns utvikling. Det er derfor viktig at det arbeides både med å få foreldrene i arbeid og med ordninger som sikrer barn gode oppvekstvilkår her og nå. Vi kan ikke frata barn rettigheter fordi det grunnleggende målet er å få foreldrene inn i arbeid.

For barn i fattige familier er det en risiko for at barna havner i samme vanskelige økonomiske situasjon som sine foreldre. Dette vi må forebygge gjennom både universelle og målrettede tiltak. Fattige familier trenger mer penger gjennom universelle tiltak, som for eksempel mer barnetrygd. Beregninger viser at 18 000 færre barn ville levd i fattigdom hvis barnetrygden hadde blitt økt i tråd med lønnsutviklingen siden 1996<sup>iii</sup>.

Familier med lav inntekt er ofte avhengige av sosialhjelp. I noen kommuner regnes barnetrygden som inntekt og påvirker sosialhjelpens størrelse, mens den i andre kommuner holdes utenfor. Denne praksisen er uheldig, vi mener at barnetrygden bør komme barn til

gode uavhengig av foreldrenes stønader. Det bør settes en nasjonal standard for hvordan beregningene skal gjøres.

I FNs barnekomité sine merknader til Norge i 2018 står det at «Komiteen merker seg innføringen av strategien «Barn som lever i fattigdom (2015–2017)», men henleder, i lys av den eksisterende barnefattigdommen, partens oppmerksomhet på mål 1.3 i FNs bærekraftsmål, om innføring av nasjonalt tilpassede velferdsordninger for alle, og anbefaler at parten setter av mer ressurser til bekjempelse av barnefattigdom, herunder ved å øke satsene for barnetrygd og justere dem i samsvar med lønnsveksten.»

*Barneombudets anbefaling: Økningen i barnetrygden må fortsette og barnetrygd må ikke regnes som inntekt ved beregning av sosialhjelp.*

### Jobbmuligheter

Universelle tiltak rettet mot foreldrene, som økt barnetrygd, er ikke motstridende med målrettede tiltak for å nå barn direkte<sup>iv</sup>. Det er spesielt viktig med tiltak rettet mot ungdom. Mangel på penger er en stor utfordring for ungdom i fattige familier og kan øke risiko for kriminalitet. Ungdommene i målgruppen sier selv at det de trenger er jobb. Det er viktig både for ungdommens og familiens økonomiske situasjon. Dette kan også hjelpe dem raskere i jobb etter videregående skole eller studier. Det er derfor viktig å sørge for både jobbsøknadstrening og hjelp med å skaffe jobb til ungdom.

*Barneombudets anbefaling: Økt bruk av jobbtiltak direkte rettet mot ungdom.*

### NAV sin rolle

Barneombudet mener det er viktig å styrke barneperspektivet i NAV. NAV har hatt en satsing i flere år om hjelp til barn i fattige familier. Vår opplevelse av denne satsingen er at arbeidet i stor grad blir organisert i prosjekter som stopper opp etter fullført periode. I tillegg viser det seg at barneperspektivet i arbeidet hos NAV ofte er avhengig av motiverte ildsjeler innenfor NAV som forsøker å motivere andre. Det ble gitt et oppdrag til fylkesmannen i Troms og Finnmark om å se på barneperspektivet i NAV. Det er usikkert hvilken effekt dette prosjektet har hatt.

*Barneombudets anbefaling: Barns rettigheter i NAV må tydeliggjøres og styrkes både i rutiner og standarder for tildeling av ytelser. Lovverket bør i mye større grad reflektere barns rettigheter og det må bli mulig å drive tilsyn med at rettighetene oppfylles.*

### Barnevernets rolle

Det er en overrepresentasjon av barn i fattige familier i barnevernet. Barn som har vært i barnevernet har høyere sannsynlighet for å bli uføre og stå utenfor arbeidslivet. De har dårligere framtidsperspektiver på mange områder enn barn som ikke har vært under barnevernets omsorg. I utforming av politikken på området er det viktig å bruke eksisterende forskning og kunnskap<sup>v</sup>.

Det har vært et politisk ønske å dreie tiltak i barnevernet over fra økonomi til tiltak for å styrke foreldreferdighetene. Å styrke foreldreferdighetene er ofte ikke mulig for foreldre

uten praktisk hjelp og bedre økonomi. Det er derfor viktig at forventinger til barnevernet og deres rolle gjøres tydelig i samarbeidsstrategien. Det er også viktig at de som arbeider i barnevernet har kompetanse om hvordan fattigdom påvirker familier og at det etableres forpliktende samarbeid mellom barnevern og NAV.

*Barneombudets anbefaling: Etablering av nasjonale rutiner for samarbeid mellom NAV og barnevern.*

## Bolig

For mange fattige familier er bokvalitet et problem og mange flytter ofte. Dette minsker stabilitet og øker rotløshet for familiene, og har stor betydning for barnas skolegang, venner og fritidsaktiviteter<sup>vi</sup>. Det er store forskjeller på hvordan kommunene prioriterer boliger til fattige familier.

Barneperspektivet må derfor også styrkes i regjeringens boligpolitikk. Vurderinger av barnets beste bør være tydelige når det tildeles bolig til familier med barn. Dette bør komme tydelig fram i den nye stortingsmeldingen om boligsosial politikk som skal legges fram i 2020.

*Barneombudets anbefaling: Lovverket må sikre at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved tildeling av kommunale boliger til barnefamilier. Det må komme klart frem av regelverket hvordan barnets beste skal vurderes i saksbehandlingen.*

## Barnekonvensjonens artikkel 28- barns rett til utdanning

Barn i fattige familier er særlig utsatte for å ikke fullføre et skoleløp. Skolen må arbeide aktivt for å ikke reprodusere sosial ulikhet. Det er viktig å møte barn og unge med holdningen «hva kan du bidra med og hvilke ressurser har du», heller enn å fokusere på hvilke utfordringer de har. Det er derfor viktig å identifisere hvilke tiltak som kan forebygge skolefrafall for denne gruppen. I rapporten «Fra deltakelse til mestring»<sup>vii</sup> er det flere som snakker om at det å gi mestring til barn som opplever utenforskap er viktig.

Det er flere praktiske tiltak som kan gjennomføres for å gjøre skoledagen enklere og bidra til å minske frafall. For eksempel kom det frem i den siste rapporten fra Kirkens Bymisjon at mat var et av temaene barna var opptatt av. Barna i denne undersøkelsen mener at det er en misforståelse at oppvekst i fattige familier ikke handler om basisbehov som mat og klær. Det bør derfor vurderes hvordan det kan tilrettelegges for mat på skolen og i barnehagen. Dette kan være en motivasjon barn og ungdom til å dra på skolen, og være en hjelp for foreldrenes økonomi.

Det er også grunn til å se nærmere på om gratisprinsippet i skolen er på vei til å bli utvannet. Vi har fått tilbakemeldinger om at det ofte tas omveier ved at foreldre arrangerer blant annet klassesaker, og at dette skaper en vanskelig situasjon for barn i fattige familier.

*Barneombudets anbefaling: Regjeringen bør få bedre oversikt over sammenhengen mellom frafall i skolen og økonomi, og vurdere hvilke tiltak i skolen som kan hindre frafall og reproduksjon av sosial ulikhet.*

## Barnekonvensjonens artikkel 31- barns rett til fritid<sup>viii</sup>

Det er en høy andel barn i fattige familier som ikke deltar i fritidsaktiviteter. I Frivillighet Norge sin undersøkelse svarte 30 prosent ja på spørsmålet om du eller noen i din familie lar være å delta i fritidsaktiviteter på grunn av økonomi. Å delta i fritidsaktiviteter er viktig for fellesskap og læring.

Det er kommunen som vet hvilke barn som lever i fattige familier og som trenger et tilbud om fritidsaktiviteter. Samarbeid mellom kommuner og lokal frivillighet er avgjørende, både for å sikre at de frivillige organisasjonene vet hvilke barn som er i fattige familier, og for at de skal få informasjon om hvordan de kan tilrettelegge tilbudet av fritidsaktiviteter bedre. Regjeringen har satt i gang et prøveprosjekt med fritidskort for barn mellom 6 og 18 år i enkelte kommuner. Barneombudet er bekymret for at tilbudet ikke vil treffe de som trenger det mest. Omtrent halvparten av familiene i Frivillighet Norge sin undersøkelse svarte at de ikke visste hvordan de skulle få tak i informasjon om aktiviteter i sitt nærmiljø. Fritidskortet i seg selv er ikke nok dersom foreldre ikke vet at det finnes aktiviteter eller ikke klarer å håndtere de praktiske utfordringene rundt deltakelse. Det er viktig at det gjennomføres følgeforskning av prosjektet, slik at vi ser om tiltaket når de barna det faktisk er ment for, før det eventuelt blir utvidet.

Idretten opplever utfordringer i arbeidet med å rekruttere og beholde barn og unge i idretten. Vi ser ofte saker i pressen om at det er høye kostnader innenfor mange idretter og at dette kan være grunnen til at barn i fattige familier ikke er med eller slutter tidlig i idrett. Ungdom forteller oss at de heller slutter enn å utsette foreldrene for økonomiske bekymringer. Vår erfaring er at foreldre trenger hjelp både med betaling av innmelding i idrettslag, treningsavgifter og avgifter til deltakelse i cuper eller turneringer. De trenger også hjelp med de praktiske tingene som for eksempel kjøring av barna og kjøp av utstyr.

Det er ikke alle barn som ønsker å delta i organiserte fritidsaktiviteter. Tall fra Ungdata viser at kun 50 prosent av barn og unge er fornøyd med sosiale møteplasser i sitt nærmiljø. Det fantes i 2018 615 fritidsklubber i Norge. Fritidsklubber kan være en viktig møteplass for barn og unge, og avhengig av aktivitetsnivå kan de også bidra med hjelp til jobbsøking, opplæring og leksehjelp. Det er uklart hvilken rolle fritidsklubber spiller i regjeringens fritidserklæring.

### *Barneombudets anbefaling:*

*-Regjeringen bør gi tydeligere føringer til kommunene om å gjøre de fritidstilbudene som finnes for barn og unge synlige og tilgjengelige for alle.*

*-Regjeringen bør utvikle en helhetlig strategi for fritidsklubber.*

## Barnekonvensjonens artikkel 2- retten til å ikke bli diskriminert og artikkel 23 funksjonshemmede barn

Mange av utfordringene for barn i fattige familier gjelder også for unge funksjonshemmede og barn av funksjonshemmede. Familier der barn eller foreldre har funksjonsnedsettelse har ofte dårligere økonomi enn andre. Det er kostbart å ha en funksjonsnedsettelse samtidig som de økonomiske rammebetingelsene til disse familiene er dårlig. Mange er også avhengige av trygd og har store helseutgifter og utgifter til annen oppfølging. Mange

foreldre er også nødt til å jobbe redusert for å følge opp barnet, og dagens økonomiske ordninger klarer ikke å utjevne dette.

Mangel på universell utforming og tilgjengelighet fører til at disse barna faller utenfor både i skole og fritidstilbud. Flere i denne gruppen dropper ut av utdanning på grunn av manglende tilrettelegging på skoler. For å komme og delta på fritidsaktiviteter er denne gruppen ofte avhengig av hjelp fra andre. Tilbudet om, innvilgning av og mangel på personlig hjelp og assistanse (BPA) varierer veldig fra kommune til kommune og bydel til bydel. Universell utforming er derfor også helt nødvendig for at denne gruppen skal kunne delta i fritidstilbud.

*Barneombudets anbefaling:*

*-Regjeringen må sørge for universell utforming av alle skolebygg i tråd med Bufdirs veikart for universell utforming.*

*-Regjeringen bør vurdere å utarbeide et tilsvarende veikart for universell utforming av fritidsarenaer.*

## **Barnekonvensjonens artikkel 12- barns rett til deltakelse og innflytelse**

Barn og unges rett til deltakelse og innflytelse blir ikke ivaretatt godt nok i samfunnet generelt. Dette gjelder både i egen sak og som samfunnsborgere<sup>ix</sup>. Barn i fattige familier blir sjelden tatt med på råd når offentlige myndigheter skal finne tiltak som kan avhjelpe situasjonen deres og i saksbehandling som berører dem. Dette er problematisk sett i lys av barns rett til deltakelse i barnekonvensjonen.

Barn i fattige familier må få mulighet til å bli hørt på en representativ måte om spørsmål som handler om dem selv. Den siste tiden har flere frivillige organisasjoner gitt ut rapporter der barn og unge i fattige familier sine stemmer kommer fram. Dette er viktig informasjon som bør brukes i politikktutforming framover, og komme tydelig fram i samarbeidsstrategien.

Manglende deltakelse av barn og unge i denne gruppen skyldes antakelig manglende kompetanse om barns medvirkning generelt. Det er godt kjent at mange kommuner mangler kompetanse i hvordan barn og ungdom kan medvirke. Det er behov for kompetanseheving og bedre verktøy for å la barn og unge delta og si sin mening om hva de trenger og hvilke tilbud de ønsker seg. Etter vår erfaring gjelder denne utfordringen også i NAV.

Som nevnt krever barnekonvensjonens artikkel 4 at myndighetene gjennomfører barnerettighetsvurderinger, der en avgjørende del er å lytte til barna som påvirkes av endringene man ønsker. Det er derfor behov for mer kunnskap om barns medvirkning også på nasjonalt nivå.

*Barneombudets anbefaling: Det nasjonale kompetansemiljøet for barn og unges medvirkning som nå er plassert i Bufdir må intensivere arbeidet med utvikling av gode metoder, forskning og praktisk bistand i medvirkningsprosesser.*

## **Barnekonvensjonens artikkel 3- barnets beste**

### **Sammensatte utfordringer krever godt samarbeid**

Fattigdom er ofte koblet sammen med andre risikofaktorer hos foreldre, som rus, psykisk eller fysisk sykdom eller funksjonsnedsettelse. Ofte er ulike hjelpetjenester involvert i



familiene og et godt samarbeid mellom disse tjenestene er viktig. En generell utfordring når flere tjenester skal arbeide sammen, er at ingen av dem tar ansvaret for helheten. Denne utfordringen ser vi både i det tverrsektorielle arbeidet i kommunene, i samarbeidet med NAV, i samarbeid mellom kommuner, og i samarbeid mellom kommunen og de frivillige organisasjonene.

Det gjennomføres mange forsøk og prosjekter på tverrfaglig samarbeid, og det er mye bra som foregår i ulike kommuner. Vi ser at det ofte er uklare konklusjoner etter endt forsøksperiode. Myndighetene må i større grad evaluere de tiltakene som settes inn med tanke på å få til gode nasjonale modeller.

Barneombudet mener at plikten de ulike tjenestene har til samarbeid i de ulike lovverkene ikke fungerer som de skal, men bidrar til at støttesystemet rundt barna er fragmentert og sektororganisert. Slik lovverket er i dag, tar de ulike tjenestene ofte kun utgangspunkt i sitt eget mandat og ansvarsområde.

I en rapport foreslår 0-24-samarbeidet, som består av Helsedirektoratet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet, at det bør vedtas en ny samarbeidslov. De mener det ikke er en god løsning å «flikke» på dagens regelverk. Barneombudet er enige i direktoratenes vurderinger.

*Barneombudets anbefaling: Det nedsettes et offentlig utvalg for å utrede en ny felles samarbeidslov for å sikre barn og unge helhetlige og tverrfaglige tjenester*

<sup>i</sup> NOVA/ Oslo Met Institutt for sosialfag, Fafo, Kirkens bymisjon, Voksne for barn, KFUK/KFUM, Frelsesarmeen, Redd Barna, Frivillighet Norge, Norges idrettsforbund, LNU, Ungdom og fritid, Unge funksjonshemmede, Røde Kors, Bufdir, KS, Unge Funksjonshemmede

<sup>ii</sup> SSB/Epland & Normann, 2019 Andel barn og unge under 18 år i Norge i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Perioden 2000–2017

<sup>iii</sup> SSB/Epland & Kirkeberg, 2016

<sup>iv</sup> COFAS- arbeider med dobbelt strategi, både foreldrene og barna

<sup>v</sup> NOVA, Kristofersen og Sverdrup, 2013, Backe-Hansen, Madsen, Kristofersen & Hvinden (red.) 2014

<sup>vi</sup> ISF 2019, von Simson, Kristine; Umblijs, Janis: Boforhold og velferd,

<sup>vii</sup> Fafo 2018: [Fra Deltakelse til mestring](#)

<sup>viii</sup> NOVA 2018, Christer Hyggen, «Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier»

<sup>ix</sup> Se f.eks NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning, [Kidza har rett](#) 2017, Elevundersøkelsen 2019, Tilsyn med opplæringssektoren 2015 <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/tilsyn/fylkesmenn-og-tilsyn.pdf>, Forandringsfabrikken 2106 [God praksis for barnevernet](#)