

Christer Hyggen

**Bekjempelse av fattigdom blant
barn og unge. Rapport for 2009**
Rapportering fra kommuner som får tilskudd
fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Christer Hyggen

**Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge.
Rapport for 2009**

**Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra
Arbeids- og velferdsdirektoratet**

© Fafo 2010
ISSN 0804-5135

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 4 |
| Innledning | 5 |
| Om undersøkelsen og rapporteringen | 6 |
| Tilskuddenes størrelse | 8 |
| Omfanget av tiltakene i kommunene | 10 |
| Samarbeid – utvelgelse, fordeling og gjennomføring | 12 |
| Beslutning om fordeling av midler | 12 |
| Utvelgning og rekruttering til tiltakene..... | 13 |
| Samarbeid med andre aktører | 13 |
| Målgruppe for tiltakene | 16 |
| Nærmere om tiltakene | 18 |
| Arbeidsmarkedsinnretning | 20 |
| Innretning mot barn, unge og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn..... | 21 |
| Midler til tiltakene | 24 |
| Arbeidet for bekjempelse av fattigdom blant barn og unge i regionene | 27 |
| Intern oppfølging av tiltakene i kommuner og bydeler | 30 |
| Eventuell videreføring av tiltakene i 2009 | 30 |
| Måloppnåelse | 33 |
| Antall barn/ unge som ble nådd av tiltakene | 34 |
| Brukerinnflytelse..... | 35 |
| Forankring i kommunen | 37 |
| Videreføring av tidligere tiltak | 38 |
| Generelle tilbakemeldinger fra kommunene | 39 |
| Litteraturliste | 40 |
| Vedlegg 1. Regioninndeling av kommunene | 41 |

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hensikten er å sammenfatte og presentere rapporteringene fra kommuner som fikk tiltaksmidler fra NAV gjennom tilskuddsordningen *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge* til bruk i 2009. Notatet føyer seg inn i rekken av rapporteringer gjennomført ved Fafo. Fafo og NOVA har gjennom prosjektet Fami tidligere gjennomført en rekke slike nasjonale sammenstillinger av rapporteringene vedrørende bruk av tiltaksmidlene i de ulike kommunene. Fafo og NOVA gjennomførte også en større evaluering av tilskuddsordningen *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge* (Nuland mfl. 2009). De tidligere notatene (Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009) har vært sammenstilling av rapportering både fra kommuner som har fått tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet og Sosial- og Helsedirektoratet, senere Arbeidsdirektoratet og NAV. I denne runden er det bare Arbeids- og velferdsdirektoratet som har valgt å presentere sine resultater på denne måten.

Irene Anibrika og Ellen Elster har vært kontaktpersoner i direktoratet. De to har bidratt med nyttig kunnskap og bistand underveis. Fafo ønsker særlig å takke alle kontaktpersonene som samvittighetsfullt og grundig har rapportert om bruk av tiltaksmidlene.

Bjørn Richard Nuland har vært prosjektleder og kvalitetssikrer ved Fafo, mens Christer Hyggen har gjennomført innsamling av data, foretatt analyser og ført notatet i pen-
nen.

Christer Hyggen
Mai 2010

Innledning

Fattigdom blant barn og unge er et problem som har høy prioritet på den politiske dagsordenen. Sammen med statsbudsjettet for 2007 ble det lagt fram en handlingsplan mot fattigdom. Handlingsplanen inngår i det som presenteres som en samlet politikk for sosial utjevning, inkludering og fattigdomsbekjempelse. Tiltak for at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg er ett av tre hovedinnsatsområder i denne planen (Vedlegg til St.prp.nr 1 (2006 – 2007)).

I 2004 ble det lansert kompetanse- og utviklingstiltak med den hensikt å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og familier. Dette arbeidet er et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Formålet er å bidra til at barn og unge i områder med særlig store levekårsulemper kan delta på lik linje med andre. Det er også et uttalt mål å motvirke marginalisering, sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom. Disse målene skal nås gjennom å iverksette lokale tiltak og lokale modeller. Hensikten er at disse modellene igjen skal kunne danne utgangspunkt for arbeidet med å kartlegge og samordne tjenester rettet mot barn og familier som lever i fattigdom (BLD 2010).

Fra 2006 har Fami, et samarbeid mellom forskningsinstituttene Fafo og NOVA arbeidet med systematisering og rapportering fra de ulike kommunene som inngår i satsningene fra direktorat og departement (Christensen m.fl 2008, Hyggen 2009 og Nuland 2009). Det foreliggende notatet er ført over tilnærmet samme lest som de tidligere rundene med rapportering fra satsningen. Dette er gjort med den hensikt å muliggjøre sammenligninger over tid for på denne måten gi et utgangspunkt for å identifisere tendenser og utvikling i bruk av midlene. Den tilsvarende kapittelmessige inndelingen er også ment å skulle lette en samlesing av rapporteringene for de ulike årene. I motsetning til de tidligere rapporteringene inneholder dette notatet kun informasjon om tiltakene i de kommunene som har fått midler fra NAV til bruk i 2009, og ikke de kommunene som fikk midler fra BLD. Dette gir rom for en noe grundigere sammenstilling over tid og også tilføyelse av noen nye analyser og områder.

Nytt i denne omgangen av rapporteringen er at vi i større grad har forsøkt å kategorisere og tallfeste egenskaper ved de ulike tiltakene i kommunene. Kategoriseringene er gjort med utgangspunkt i de omfattende og detaljerte beskrivelsene av tiltak fra tidligere år. Dette er en forenkling som vi håper vil kunne tydeliggjøre noen trekk ved det betydelige arbeidet som nedlegges i kommunene i arbeidet med å bekjempe fattigdom blant barn og unge.

Om undersøkelsen og rapporteringen

Rapporteringen på bruk av tiltaksmidler fra NAV foregår via det nettbaserte datainnsamlingsverktøyet Questback. Kontaktpersoner og ansvarlige i de enkelte kommunene får tilsendt spørsmålene på forhånd og rapporterer senere direkte inn via dette verktøyet. Denne formen for rapporteringen har en del fordeler, men også en del ulemper. Fordelene knytter særlig til mulighetene for systematisk og relativt standardisert rapportering. Dette muliggjør sammenligninger over tid og på tvers av tiltak, kommuner og regioner. En av ulempene er særlig at de enkelte tiltakene i mange tilfeller ikke ytes full rettferdighet og vi på denne måten går glipp av noe av variasjonen og bredden i det arbeidet som nedlegges rundt om i kommuner og bydeler for å bekjempe og motvirke fattigdom blant barn og unge. Måten dette håndteres og har vært håndtert i tidligere rapporteringsrunder er en todeling av type informasjon som rapporteres inn. På den ene siden ber vi kontaktpersonene om enkel standardisert informasjon, blant annet ved kategorisering av tiltak, målgrupper etc. inn i forhåndsdefinerte kategorier. På den annen side gis det rom for mer detaljert beskrivelse og utfyllende kommentarer. Dette håndteres på to ulike måter. Gjennom rapporten presenteres den standardiserte informasjonen i tabellform, mens de mer detaljerte beskrivelsene og kommentarene tas, så langt det er mulig, hensyn til i forklaringene og de utfyllende beskrivelsene knyttet de enkelte spørsmål og temaer i notatet.

Når man samler inn data på denne måten vil det alltid være en del usikkerhet knyttet til tall og beregninger. Dette er særlig knyttet til den menneskelige faktor, til kommunikasjon og rapporteringsverktøy. Det kan forekomme uklarheter i spørsmålsstillinger i rapporteringsverktøyet og ulike oppfatninger av definisjoner hos den som rapporterer. En del av tiltakene lar seg ikke enkelt innordne i konstruerte kategorier og det er ikke alltid slik at den som rapporterer sitter på førstehåndskunnskap og kjennskap til det enkelte tiltaket. Når det er sagt, opplever vi at kontaktpersonene i de enkelte kommuner og bydeler har lagt ned et betydelig arbeid i sammenstilling av informasjon og har rapportert dette samvittighetsfullt og grundig. Ettersom tildeling av tiltaksmidler nå har foregått over en relativt lang periode, og rapporteringene også gjennomføres årlig er både rapporteringsverktøy og kommunikasjon med kommunene blitt bedre og bedre. Kommunene har spilt inn sine utfordringer og frustrasjoner over rapporteringsform og rapporteringsverktøy, og vi har forsøkt å ta hensyn til disse i utarbeidelse og videreutvikling av rapporteringsverktøy og rapporteringsform.

Et mål med denne formen for rapportering og systematisering av rapporteringene er muligheten til å sammenligne på tvers av kommuner og over tid. Dette er viktig for å gi direktoratet et oversiktsbilde og en viss indikasjon på tendenser og utvikling i det arbeidet som gjøres for å motvirke og bekjempe fattigdom blant barn og unge på lokalt plan. Det knytter en del utfordringer til slike sammenligninger. I sammenligninger mellom kommuner har vi ikke her hatt mulighet til å yte lokale forskjeller i organisering og prob-

lemforståelse full rettferdighet. Det er mange lokale forhold som spiller inn når man utformer tiltak. Sammenligninger over tid er i vårt tilfelle også noe komplisert på grunn av de store organisasjonsmessige endringene i de etater som er involvert i arbeidet. Innføringen av NAV reformen har også foregått med noe ulik takt over disse årene i de ulike kommunene.

I rapporteringen av standardiserte svaralternativer finner vi av og til at enkelte kommuner og bydeler har unnlatt å svare. Dette kan skyldes at spørsmålet ikke har vært relevant for dem, eller at de ikke har hatt tilgjengelig informasjon. Dette betyr at vi vil få noe variasjon i antallet som har svart på enkelte spørsmål. I tabellene kommer dette til uttrykk ved at antallet kommuner, eller antallet tiltak som ligger til grunn for hver tabell varierer. I utgangspunktet var det 55 kommuner som bidro til rapporteringen, men i flere av tabellene som presenteres oppgis altså antallet kommuner eller antallet tiltak å være lavere. Antallet manglende svar oppgis ikke i hver enkelt tabell.

Tilskuddenes størrelse

Tabell 1 viser en oversikt over de kommuner og bydeler som fikk tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til bruk i 2009. Enkelte av kommunene fikk ikke overført midler i 2009, men rapporterer likevel. Dette skyldes overføring av ubrukte midler fra tidligere år.

Størrelsen på overføringene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet varierer betydelig mellom de enkelte kommunene og bydelene som omfattes av ordningen. Den kommunen som fikk den største overføringen fikk drøyt 2,1 millioner til tiltaksarbeidet for å bekjempe fattigdom blant barn og unge i 2009. Den gjennomsnittlige overføringen fra direktoratet i 2009 var på drøyt 450.000 kroner. Totalt rapporterer kommunene og bydelene for bruk av omtrent 25 millioner kroner i denne runden. Dette er en økning på omtrent 4 millioner kroner fra 2008.

Tabell 1. Oversikt over kommuner som har mottatt tiltaksmidler - og størrelse på overføringene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2009.

| Kommune | Bevilgning |
|-------------------------------|------------|
| Alta kommune | 140 000 |
| Arendal kommune | 400 000 |
| Bamble kommune | 350 000 |
| Bergen kommune/Fana bydel * | 460 000 |
| Bergen kommune/ Årstad bydel* | 400 000 |
| Bjugn kommune | 525 000 |
| Bydel Alna | 517 696 |
| Bærum kommune | 900 000 |
| Dovre kommune | 300 000 |
| Drammen kommune | 800 000 |
| Drangedal kommune | 250 000 |
| Fauske kommune | 240 000 |
| Fjell kommune | 400 000 |
| Fredrikstad Kommune | 650 000 |
| Gjesdal kommune | 400 000 |
| Gjøvik kommune | 300 000 |
| Hadsel kommune | 239 108 |
| Hamar kommune | 40 000 |
| Horten kommune | 1800 000 |
| Hurdal kommune | 45 500 |
| Kongsvinger Kommune | 829 408 |

| | |
|---------------------------------------|----------|
| Kristiansand kommune | 681 145 |
| Kristiansund kommune | 800 000 |
| Kvæfjord Kommune | 180 000 |
| Larvik kommune | 300 000 |
| Molde Kommune | 500 000 |
| Namsos kommune | 850 000 |
| Namsskogan kommune | 150 000 |
| Notodden kommune | 2165 159 |
| Oslo kommune, Bydel Bjerke | 220 000 |
| Oslo kommune, Bydel Frogner | 350 000 |
| Oslo kommune, bydel Gamle Oslo | 80 000 |
| Oslo Kommune, Bydel Grorud | 300 000 |
| Oslo kommune, Bydel St. Hanshaugen | 100 000 |
| Oslo kommune, Bydel Søndre Nordstrand | 400 000 |
| Oslo Kommune, Bydel søndre Nordstrand | 1100 000 |
| Ringerike kommune | 300 000 |
| Sandefjord kommune | 562 000 |
| Sauherad Kommune | 135 000 |
| Seljord kommune | 120 000 |
| Siljan kommune | 200 000 |
| Songdalen kommune | 250 000 |
| Stavanger kommune | 654 356 |
| Stord kommune | 400 000 |
| Strand kommune | 0 |
| Sund Kommune | 100 000 |
| Sør-Aurdal kommune | 400 000 |
| Sør-Helgeland kommune | 250 000 |
| Tana kommune | 250 000 |
| Tromsø kommune | 450 000 |
| Trondheim kommune | 1800 000 |
| Vefsn Kommune | 200 000 |
| Vestby kommune | 119 281 |
| Vågan kommune | 200 000 |
| Ås kommune | 550 000 |

* Tilskuddet fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet gis samlet til Bergen kommune, men videreformidles ut til bydelene Fana og Årstad. Det rapporteres direkte fra hver av de to bydelene. I analysene og presentasjonen i denne rapporten behandles de to bydelene hver for seg, på linje med enkeltkommuner.

Omfanget av tiltakene i kommunene

I utlysningen og tildelingsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet legges det en del føringer på hvordan tiltaksmidlene kan brukes. Kommunene og bydelene står likevel relativt fritt med hensyn til størrelse på de enkelte tiltak, innretning, bemanning, målgruppe osv. Tanken bak en slik frihet er blant annet den at den enkelte kommune selv best vet hvilke utfordringer de står overfor og hvordan de best skal kunne håndtere disse utfordringene med utgangspunkt i lokale forhold og tilgjengelige ressurser.

Det er altså stor variasjon og store forskjeller mellom kommunene med hensyn til hva slags type tiltak de gjennomfører med utgangspunkt i tiltakene, og også med hensyn til hva de regner som tiltak (Nuland 2009). Fra tidligere rapporteringsrunder vet vi at noen regner store tiltak som omfatter betydelige ressurser og aktivitet som ett tiltak og en enkelt økonomisk støtte til en familie som et annet. En enkel telling av antallet tiltak vil altså si lite om omfanget av arbeidet som gjøres i kommunene. Vi vil utfylle dette bildet senere i dette notatet.

Tabell 2. Antall aktive tiltak i rapporteringsåret. Antall og prosent.

| Antall tiltak | Antall kommuner | Prosent |
|---------------|-----------------|---------|
| 0 | 7 | 13 |
| 1 | 18 | 33 |
| 2 | 4 | 7 |
| 3 | 5 | 9 |
| 4 | 3 | 5 |
| 5 | 4 | 7 |
| 6 | 5 | 9 |
| 7 | 4 | 7 |
| 8 | 1 | 2 |
| 9 | 1 | 2 |
| 10 | 2 | 4 |
| 12 | 1 | 2 |
| Total | 55 | 100 |
| Antall tiltak | 180 | |

Det var totalt var 180 aktive tiltak i rapporteringsåret som var finansiert, helt eller delvis, av midlene fra NAV. Dette er en økning i antall fra 2008. I 2008 ble det rapportert for 133 aktive tiltak finansiert helt eller delvis finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

En del av kommunene har ikke hatt aktive tiltak i rapporteringsåret til tross for mottatte midler. Den vanligste årsaken er at planlagte tiltak ikke ennå er igangsatt. Det kan være mange grunner til dette, noe vi kommer tilbake til i et senere kapittel.

De aller fleste kommunene og bydelene gjennomfører nokså få tiltak. Dette kan bety at de samler midlene i større og relativt ressurskrevende tiltak. Det kan også bety at arbeidet for å bekjempe fattigdom blant barn og unge er relativt konsentrert og målrettet. Hver tredje kommune har kun hatt ett aktivt tiltak i rapporteringsåret. Halvparten av kommunene hadde altså 2 eller færre aktive tiltak i 2009. Samtidig ser vi at enkelte av kommunene gjennomfører en rekke tiltak med utgangspunkt i tiltaksmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Tabell 3. Antall aktive tiltak i rapporteringsåret - gjennomsnitt 2007 - 2009.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------|------|------|------|------|
| Aktive tiltak | 2,6 | 3 | 3,2 | 3,3 |

Tabell 3 viser at det har vært en jevnt svak økning i antallet aktive tiltak i hver enkelt kommune. I 2007 var det gjennomsnittlige antallet tiltak finansiert av Sosial og helsedirektoratet 3, i 2008 var det gjennomsnittlige antallet finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet steget til 3,2, mens det i 2009 var 3,3. Vi skal være forsiktige med å trekke noen konklusjoner basert på denne tendensen, men utviklingen kan altså tyde på at kommunene i større grad sprer midlene utover færre, mindre tiltak.

Tabell 4. Gjennomsnittlig overføring til hver enkelt kommune/ bydel 2007 - 2009. Kroner

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------|---------|---------|---------|---------|
| Overføring | 359 839 | 387 692 | 520 628 | 456 430 |

Som vi kan se av tabell 4 har den gjennomsnittlige overføringen til de enkelte kommunene økt fra 2006, via en topp i 2008 på drøyt 520 000 kroner og tilbake til drøyt 450 000 kroner i 2009.

Samarbeid – utvelgelse, fordeling og gjennomføring

Tiltaksmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tildeles i utgangspunktet til sosialtjenesten. Sosialtjenesten er i de fleste kommuner nå organisert under den lokale NAV. Organiseringen av NAV lokalt varierer avhengig av blant annet størrelse på kommune, antall ansatte og organiseringens historikk. Fra tidligere regionsamlinger og intervjuer gjennomført i noen av tiltakskommunene vet vi at tilskuddene i noen tilfeller forvaltes av andre etater i kommunen. Det er ofte flere grunner til at en slik organisering og forvaltning oppfattes som hensiktsmessig lokalt.

Beslutninger om bruk av tiltaksmidlene, rekruttering og utvelgelse av deltakere til tiltakene ligger altså som regel hos sosialtjenesten i den enkelte kommunen, men beslutningsprosessene involverer også i mange tilfeller andre offentlige etater. Fra tidligere års rapportering vet vi at det særlig er i utvelgelse og rekruttering av deltakere at det forekommer tett samarbeid mellom ulike etater.

Beslutning om fordeling av midler

Kontaktpersonene i de enkelte kommunene og bydelene rapporterer på hvordan beslutningsprosessen knyttet til bruk og fordeling av tiltaksmidlene foregår. Vi har her spurt om det er slik at sosialtjenesten har tatt denne beslutningen alene eller om det er slik at selve beslutningen om fordeling av midler diskuteres med andre.

Tabell 5. Beslutning om fordeling av midler i kommunen 2006 – 2009. Prosent

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|------|------|------|------|
| Sosialtjenesten tok beslutningen, men diskuterte med andre etater | 37 | 32 | 32 | 28 |
| Sosialtjenesten tok beslutningen alene | 20 | 22 | 15 | 6 |
| Annet | 43 | 46 | 54 | 66 |

Vi ser at det i 2009 var slik at sosialtjenesten tok beslutningen, enten alene eller etter diskusjon med andre etater, i drøyt hver tredje kommune. Når vi ser hvordan dette har utviklet seg fra 2006 ser vi at beslutningen i stadig mindre grad ligger hos sosialtjenesten, det er andre beslutningsprosesser som ligger til grunn for fordelingen av midlene fra NAV. Denne tendensen må for en stor del tilskrives NAV reformen.

Utvelging og rekruttering til tiltakene

Organisering og beslutningsprosesser er altså ikke direkte sammenlignbart med tidligere år på grunn av den omfattende omorganiseringen og reformeringen av NAV systemet. Vi har derfor ikke her gjort særlige sammenligninger med tidligere år med hensyn til hvem som rekrutterer og velger ut deltakere til de ulike tiltakene.

Tabell 6. Andel av tiltakene der den offentlige etaten er med i utvelgelse av deltakere. Antall og Prosent.

| | Antall tiltak | Prosent |
|-----------------------------|---------------|---------|
| Sosialtjenesten utenfor NAV | 64 | 36 |
| NAV | 68 | 38 |
| Barnevernet | 73 | 41 |
| Skolen | 49 | 27 |
| Barnehager | 10 | 6 |
| Kultur/ fritidsetaten | 20 | 11 |
| Introduksjonsprogrammet | 13 | 7 |
| Flyktning- innvandreretaten | 41 | 23 |
| Egenrekruttering | 47 | 26 |
| Annet | 39 | 22 |

Av tabellen ser vi at det er barnevernet, NAV og sosialtjenesten som i størst grad er med når deltakere skal rekrutteres og velges ut til tiltaket. Også skolen står relativt sentralt med hensyn til utvelgelse av deltakere til de ulike prosjektene. Vi ser også at egenrekruttering er nokså utbredt, i omtrent hvert fjerde tiltak skjer rekruttering og påmelding til tiltakene ved brukernes eget initiativ.

Samarbeid med andre aktører

Som vi beskrev innledningsvis har det vært et mål med tilskuddsordningen til kommunene å stimulere til økt samarbeid på tvers av etatene i kommunene, men også til økt samarbeid med andre aktører. Kommunenes rapportering fra bruk av tiltaksmidlene inkluderer også beskrivelser av hvem de samarbeider med, og hva dette samarbeidet består i for det enkelte tiltaket. Her har det vært mulig å krysse av for flere samarbeidspartnere, både offentlige etater i samme kommune, andre kommuner, frivillige organisasjoner og andre samarbeidspartnere. Tabellen summer altså ikke til 100 prosent.

Tabell 7. Samarbeidspartnere i forbindelse med bruk av tiltaksmidler. Flere kryss mulig. Antall og prosent

| | Antall kom- muner | Prosent |
|----------------------------------|----------------------|---------|
| Offentlige etater samme kommune | 43 | 78 |
| Offentlige etater andre kommuner | 5 | 9 |
| Frivillige organisasjoner | 24 | 44 |
| Andre samarbeidspartnere | 22 | 40 |
| Ikke samarbeidet | 3 | 5 |

Det er kun tre av kommunene som ikke har samarbeidet med andre i forbindelse med bruk av tiltaksmidlene. I nær 8 av 10 kommuner forekommer det samarbeid mellom offentlige etater i samme kommune. En rekke slike offentlige etater trekkes fram i samarbeidet om bruk av tiltaksmidlene. Som i beslutningen om fordelingen av tilskuddsmidlene står barnevern, NAV for øvrig og sosialtjenesten sentralt. Men også andre offentlige etater nevnes gjennomgående i tilbakemeldingene fra kommunene. Hvilke etater som samarbeider i forbindelse med bruk av tiltaksmidlene henger i stor grad sammen med hvem som er målgruppen for tiltakene. Videregående skole står sentralt i samarbeidet om tiltaksmidler rettet mot ungdom, men også utdanningsetaten, voksenopplæringen, ulike kulturetater, politiet, rusetaten og politiet har i flere tilfeller vært i et samarbeidsforhold i forbindelse med bruk av tiltaksmidlene. Når det gjelder mindre barn står altså barne- og familietjenesten, barnehager og småskole mer sentralt.

Det er vanskelig å tegne et generelt bilde av hva samarbeidet mellom etatene i samme kommune består i. Det er stor variasjon med hensyn til tiltakenes målgrupper, rekrutteringsgrunnlag, innretning og gjennomføring. Elementer som gjerne trekkes fram knytter til rekruttering og oppfølging av brukere i tiltakene. Særlig oppfølging av ungdom ser ut til å spore til tverretattlig og tverrfaglig samarbeid innad i kommunene. Det foregår altså et samarbeid på tvers av etatene i selve etableringen, gjennomføringen og oppfølgingen av tiltaket, men det rapporteres også om utvidet samarbeid i forbindelse med nye prosjektetableringen og prosjektetableringssøknader.

Samarbeid på tvers av kommune grenser med offentlige etater i andre kommuner er mindre utbredt. Det er kun fem kommuner, altså snaut 10 prosent av kommunene, som rapporterer om slikt samarbeid. Det er særlig mindre kommuner som samarbeider på tvers av kommunegrensene. Vi får vite at samarbeidet gjerne har bestått i informasjonsutveksling, men også med hensyn til å skape et bredere nedslagsfelt og arbeidsmarked for ungdom i jobbtrening.

En rekke frivillige organisasjoner er involvert i samarbeid knyttet til bruk av tiltaksmidlene fra NAV. I 44 prosent av kommunene forekommer det samarbeid med NAV og frivillige organisasjoner. Dette kan være ulike lokale idrettslag eller ulike former for jakt- og fiskarlag, men det er også større organisasjoner som Røde Kors, Frelsesarmeen og Sanitetsforeningen. Røde kors inngår, i følge rapportene fra kommunene, relativt ofte i samarbeid om bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Frivillige organisasjoner bistår gjerne med frivillig personale eller ledsagere til ulike aktiviteter, leire og turer. Organisasjonene bistår også gjerne med kompetanse eller trenere på ulike aktivitetsfelt. Vi ser også at de frivillige organisasjonene kan stille med andre fasiliteter som

lokaler og møterom, men også at de i noen tilfeller har gått inn med økonomiske midler og ekstra tilskudd til de ulike tiltakene.

Vi ser at det også foreligger samarbeid med andre aktører i forbindelse med bruk av tiltaksmidlene. 40 prosent av kommunene rapporterer om samarbeid med andre aktører. Disse aktørene er i mange tilfeller private arbeidsgivere. Det kan være større eller mindre arbeidsgivere som i ulik grad bistår i jobbtrening eller tilbyr praksisplasser. De private aktørene spiller også ofte en rolle som sponsorer eller servicepartnere i forbindelse med utstyrsbanker og idrettslag.

Tabell 8. Samarbeid i forbindelse med bruken av midlene i perioden 2006 - 2009. Prosent

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------------|------|------|------|------|
| Offentlige etater samme kommune | 83 | 77 | 93 | 78 |
| Offentlige etater andre kommuner | 14 | 9 | 10 | 9 |
| Frivillige organisasjoner | 51 | 35 | 54 | 44 |
| Andre samarbeidspartnere | 46 | 42 | 54 | 40 |
| Ikke samarbeidet | 3 | 5 | 7 | 5 |

Når vi ser på utviklingen over tid finner vi ingen tydelige tendenser til økt samarbeid om bruk av midlene. Vi observerer en relativt stor variasjon fra år til år.

Målgruppe for tiltakene

Kommunene står altså ganske fritt til å bestemme hvordan de vil bruke tilskuddsmidlene og hvordan de vil definere målgruppen i hvert enkelt tiltak. Det overordnede målet med satsingen er bredt definert ved at tiltaksmidlene skal bidra til at barn og unge i områder med store levekårsulemper skal ha mulighet til å delta på lik linje med andre, motvirke marginalisering, sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom. Hvilke strategier kommunene velger, om de organiserer mange små tiltak, tiltak rettet mot enkelte familier eller benytter tiltak og tilbud som er åpne for alle, vil være opp til hver enkelt kommune og kan avhenge av lokale forhold og problemforståelser.

Tabell 9. Hvorvidt tiltaket er rettet mot enkelte eller åpent for alle. Antall og prosent.

| | Antall tiltak | Prosent |
|---|---------------|---------|
| Tiltaket er rettet mot enkelte barn/ unge/ familier | 112 | 67 |
| Tiltaket er åpent for alle | 56 | 33 |
| Total | 168 | 100 |

Hvert tredje tiltak er organisert slik at det i prinsippet er åpent for alle. Dette betyr at en god del av tiltakene ikke er målrettet direkte mot barn, unge i fattige familier. En del av kommunene rapporterer at tanken bak en slik innretning av tiltakene er å forhindre stigmatisering av utsatte grupper.

Tabell 10. Primær målgruppe for tiltaket.

| | Antall tiltak | Prosent |
|-------------------------------------|---------------|---------|
| Barn (0 - 12) | 29 | 16 |
| Ungdom (12 - 24) | 50 | 28 |
| Familie | 47 | 27 |
| Ansatte i kommune, etat og lignende | 13 | 7 |
| Annet | 37 | 21 |
| Total | 176 | 100 |

Av tabellen ser vi at det er flest tiltak som har ungdom i alderen 12 – 24 som sin primære målgruppe. Nesten like mange er rettet inn mot familier. 16 prosent av tiltakene er primært rettet mot barn, mens ansatte i kommune, etat og lignende er primær målgruppe for 7 prosent av tiltakene. Det er også en stor andel av tiltakene som har definert en annen primær målgruppe. Dette kan være tiltak som er mer overgripende eller i større grad er åpne for alle.

Tabell 11. Om tiltaket primært har vært rettet inn mot barn/ familier med innvandrerbakgrunn.
Antall og prosent.

| | Antall tiltak | Prosent |
|-------|---------------|---------|
| Ja | 42 | 24 |
| Nei | 131 | 76 |
| Total | 173 | 100 |

Vi har også bedt kommunene rapportere om hvorvidt det enkelte tiltaket primært har vært rettet inn mot barn, unge eller familier med innvandrerbakgrunn. Vi ser at omtrent hvert fjerde tiltak har personer med innvandrerbakgrunn som sin primære målgruppe. Senere i notatet presenteres mer inngående analyser av tiltak som har vært rettet inn mot barn, unge og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn.

Nærmere om tiltakene

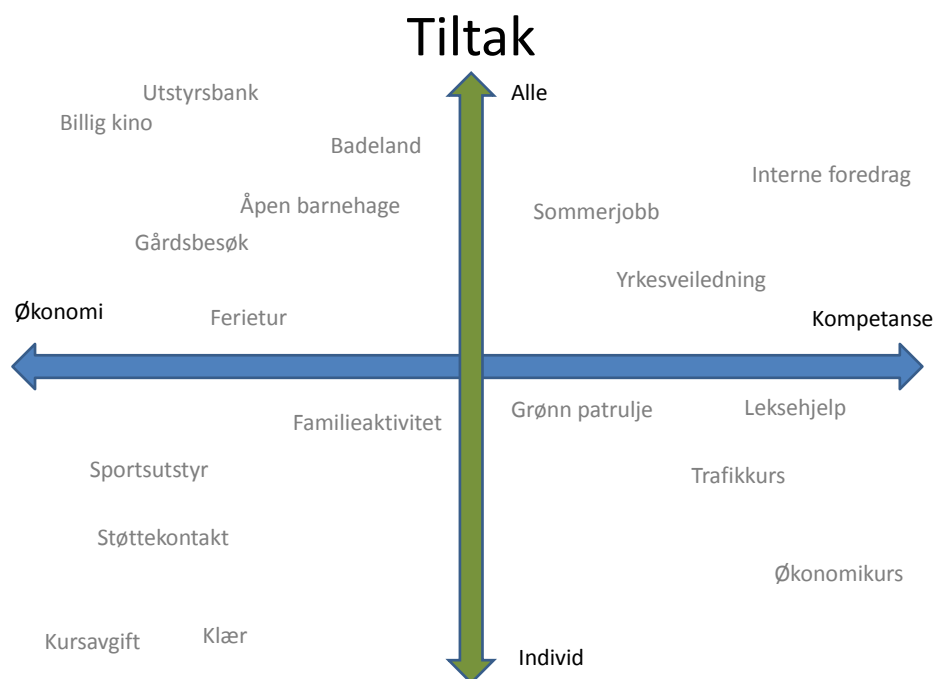
Det er vanlig å dele tiltak mot fattigdom inn i forebyggende tiltak, direkte fattigdomsreducerende tiltak og avhjelpende tiltak (Hansen m.fl. 2008, NOU 2009). Forebyggende tiltak omfatter blant annet utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk, direkte fattigdomsreducerende tiltak omfatter blant annet skattepolitikk, trygdepolitikk og sosialhjelp mens avhjelpende tiltak blant annet omfatter helsepolitikk, boligpolitikk og ulike tilskuddsordninger. Tiltaksmidlene for bekjempelse av fattigdom blant barn og unge sorteres inn under den siste kategorien av tiltak, de vil altså i hovedsak regnes som avhjelpende tiltak. Det å bevilge midler til utstyrsbanker, fritidsaktiviteter, leksehjelp, kulturtilbud osv. kan på mange måter antas å være positive for fattige barns situasjon her og nå, men disse midlene har neppe noen umiddelbar effekt på barnefattighedsratene. Det er imidlertid sannsynlig at de kommunene som får ekstramidler for å sette i gang tiltak for bekjempelse av fattigdom blant barn, unge og familier i større grad vil rette oppmerksomheten mot situasjonen til barn i lavinntektsfamilier og at denne økte oppmerksomheten også kan gi seg utslag i at kommunene iverksetter andre tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen til disse familiene (Hyggen 2009).

I 2009 rapporteres det fra nesten 200 tiltak i de deltakende kommunene og bydelene rundt om i Norge. Det er stor variasjon og bredde med hensyn til størrelse på disse tiltakene og med hensyn til innhold og målsetting. Det er ikke mulig innenfor rammene av et notat som dette å gjennomgå disse tiltakene i detalj.

I tidligere rapporteringer har forskere ved Fafo kodet de ulike tiltakene inn i ulike kategorier. Kodingen har vært basert på kommunenes beskrivelse av tiltakene. En slik forenkling og kategorisering av tiltakene yter ikke full rettferdighet til mangfoldet av tiltak og vil ikke i alle tilfeller være egnet til å fange opp målsettinger i de enkelte tiltakene. Det vil også i utgangspunktet finnes en rekke alternative måter å kategorisere tiltakene på. Gjennom de tidligere rapporteringsrundene har vi likevel sett behovet for å forenkle og kategorisere for å kunne følge utvikling over tid og gi et forenklet bilde av aktivitetene som foregår i kommunene med utgangspunkt i tiltaksmidlene.

For rapporteringen for tildelte tilskuddsmidler i 2007 ble det lansert en kategorisering som bygget på to hoveddimensjoner. Den første dimensjonen gikk fra økonomiske overføringer til kompetanseheving og den andre dimensjonen gikk fra tiltak som var direkte rettet mot individer til tiltak som ikke hadde noen konkret målgruppe og altså var åpne for alle (Hyggen 2009). De enkelte tiltakene ble plassert i en matrise slik at direkte økonomiske overføringer i form av for eksempel dekning av kursavgifter rettet mot enkelte barn havnet i det ene ytterpunktet og kompetanseheving i form av foredrag for kommunens ansatte havnet i det andre ytterpunktet.

Figur 1. Tiltak for å bekjempe barnefattigdom i kommuner og bydeler. Eksempler.



For rapporteringen i 2009 ba vi kommunene selv plassere hvert enkelt tiltak inn under de utarbeidede kategoriene for målsetting med tiltakene. Vi ser at kommunene selv i mindre grad har villet kategorisere det enkelte tiltak inn i de enkle kategoriene enn forskerne i de tidligere rapporteringsrundene. Dette har blant annet den konsekvensen at flere tiltak kategoriseres under overskriften ”annet”. Direkte sammenligninger over tid vil altså til en viss grad være forstyrret av ulik praksis for kategorisering, mellom ulike forskere og mellom forskere og kontaktpersoner i kommunene. Det er viktig å ha dette i bakhodet når man skal lese denne rapporten. Samtidig har instruksjonene til de enkelte forskerne og rapporteringsansvarlig kontaktperson i kommunene vært de samme i alle rapporteringsrundene.

Tabell 12. Målsetting for tiltakene. Antall og prosent

| | Antall tiltak | Prosent |
|---|---------------|---------|
| Direkte økonomisk støtte til bruker (kontingent til idrettslag) | 30 | 17 |
| Utstyr/ skolebøker (f.eks idrettsutstyr, utlånsbank) | 20 | 11 |
| Aktiviteter for barn/ unge (f.eks gratis kino, åpen svømmehall) | 20 | 11 |
| Ferie/ aktivitet med familie (f.eks ferietur, støtte til reise) | 18 | 10 |
| Jobbtilbud for unge (f.eks sommerjobb) | 9 | 5 |
| Kompetanseheving etat/ kommune (f.eks foredrag, prosjektkoordinering) | 14 | 8 |
| Kompetanseheving bruker (f.eks leksehjelp, økonomikurs for foreldre) | 20 | 11 |
| Annet | 45 | 26 |
| Total | 176 | 100 |

Vi ser altså at kategorien som rommer tiltakene som kontaktpersonene har valgt å plassere i ”annet” kategorien er stor. Denne kategorien fungerer her som en oppsamling av tiltak som ikke naturlig faller inn under de andre kategoriene. Et dypdykk i rapportene og beskrivelsene av innholdet i tiltakene som plasseres i denne kategorien avslører et vell av ulike tiltak, med ulike målsettinger, organisering og målgrupper. I noen tilfeller kan det være vanskelig å se hvorfor de enkelte tiltakene ikke er plassert under andre kategorier, og i andre er det helt åpenbart.

En del tiltak under ”annet” kategorien er tiltak som innebærer lønn til prosjektansatte av ulike slag. Det er lønn til leksehjelpere, ekstra miljøpersonale eller styrking av oppfølgende virksomhet overfor barn, unge og familier. Vi finner også eksempler på godtgjørelse til miljøpersonale eller frivillige som er i tett kontakt med enkeltbrukere. Under ”annet” kategorien finner vi også flere eksempler på tiltak som er ment å samle og systematisere kunnskap, som for eksempel brukerundersøkelser og i ett tilfelle aksjonsforskning.

Når vi skal se på endring over tid i bruk av tiltaksmidlene må vi altså ta høyde for endrede rapporterings-, og kategoriseringsrutiner, samt den økte bruken av ”annet” kategorien.

Tabell 13. Målsetting for tiltak 2007 – 2009. Prosent.

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Direkte økonomisk støtte til bruker | 8 | 10 | 23 |
| Utstyr/ skolebøker | 11 | 15 | 15 |
| Aktiviteter for barn/ unge | 26 | 23 | 15 |
| Ferie/ aktivitet med familie | 14 | 16 | 14 |
| Jobbtilbud for unge | 8 | 6 | 7 |
| Kompetanseheving etat | 11 | 11 | 11 |
| Kompetanseheving bruker | 17 | 19 | 15 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

For sammenligningens skyld har vi utelatt ”annet” kategorien fra sammenligningen over tid. Prioriteringen og vektleggingen av type tiltak har vært ganske stabil fra 2007 til 2009. Vi har ikke informasjon om tiltakene i 2006 siden det da ikke ble gjort noen inndeling av typer tiltak. Det kan se ut som om det er en viss tendens til økende bruk av midlene til direkte økonomisk støtte til bruker. Samtidig ser vi en viss tendens til en reduksjon i tiltak som faller inn under kategorien ”aktiviteter for barn/ unge”.

Arbeidsmarkedsinnretning

Familiens økonomiske situasjon, og dermed risikoen for fattigdom for barn og unge, er i stor grad avhengig av foreldrenes inntekt og inntektsevne. En av regjeringens viktigste strategier for å forebygge og avhjelpe fattigdom blant barn og unge er gjennom å styrke

arbeidstilknytningen blant foreldre (BLD 2010). Fra 2009 var det også en målsetting med tiltaksmidlene fra NAV å bidra til at foreldre kom i arbeid. Kommunene stod relativt fritt til å utarbeide mål og tiltak som bygget opp om denne målsettingen. Målet om å bidra til å få foreldre i arbeid kunne være direkte eller indirekte. Den kunne være direkte ved å øke deres kompetanse, eller indirekte gjennom å sikre barna mulighet til aktivitet eller lignende som ville muliggjøre foreldrenes arbeidsdeltakelse. Kommunene ble bedt om å rapportere hvorvidt det var et uttalt mål å få foreldre i jobb i det aktuelle tiltaket.

Tabell 14. Hvorvidt det har vært en målsetting å få foreldre i jobb i tiltaket. Antall og prosent

| | Tiltak | Prosent |
|---|--------|---------|
| Målsetting å få foreldre i jobb | 30 | 18 |
| Ikke vært målsetting å få foreldre i jobb | 140 | 82 |
| Total | 170 | 100 |

Vi ser at det i en god del av tiltakene, nesten hvert femte, har vært en målsetting å få foreldre i jobb. Det er første gang kommunene rapporterer om hvorvidt det har vært en eksplisitt målsetting å få foreldre i jobb. Vi har derfor ikke mulighet til å gjøre sammenligninger over tid.

Innretning mot barn, unge og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn

Fra tidligere rapporteringer på bruk av tiltaksmidlene vet vi at mange av de som har vært omfattet av tiltak finansiert ved tiltaksmidler fra både Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet har vært barn og unge i familier med flyktning- og innvandrerbakgrunn. Vi vet også fra forskning og statistikk at barn og unge som vokser opp i familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn med større sannsynlighet er utsatt for risiko for fattigdom (Nadim & Nielsen 2009). I denne rapporteringsrunden ba vi kommunene oppgi om det var en målsetting med det enkelte tiltaket å treffe barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn.

Tabell 15. Har tiltaket primært vært rettet mot barn, unge eller familier med flyktning- innvandrerbakgrunn?

| | Tiltak | Prosent |
|-------|--------|---------|
| Ja | 42 | 24 |
| Nei | 131 | 76 |
| Total | 173 | 100 |

En relativt stor andel av tiltakene som finansieres med tiltaksmidlene fra NAV har hatt en primær målsetting om å omfatte barn, unge eller familier med flyktning- og innvandrerbakgrunn. Nesten hvert fjerde tiltak har hatt denne gruppen som primær målgruppe. De resterende tiltakene kan selvfølgelig også ha vært innrettet slik at de omfatter også

personer med flyktning- eller innvandrerbakgrunn, men da uten å ha dette som et sentralt rekrutteringsgrunnlag.

Tabell 16. Åpent eller målrettet for tiltak med barn, unge og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn som primær målgruppe. Prosent.

| | Rettet mot innvandrere | Ikke rettet mot innvandrere | Total |
|--------------------|------------------------|-----------------------------|-------|
| Rettet mot enkelte | 55 | 71 | 67 |
| Åpent for alle | 45 | 29 | 33 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Av tabell 16 ser vi at strategien som benyttes i tiltak som primært innrettes mot å inkludere barn, unge og familier i større grad enn andre tiltak er såkalt åpne tiltak. Mens 71 prosent av tiltakene som ikke har innvandrere som sin primære målgruppe er rettet mot enkelte unge eller enkelte familier gjelder dette bare 55 prosent av de som er rettet mot innvandrere.

Tabell 17. Innrettet mot å få foreldre i jobb for tiltak med barn, unge og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn som primær målgruppe. Prosent.

| | Rettet mot innvandrere | Ikke rettet mot innvandrere | Total |
|------------------|------------------------|-----------------------------|-------|
| Foreldre i jobb | 15 | 19 | 18 |
| Annen målsetting | 85 | 81 | 82 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Det er derimot ikke slik at tiltak som har barn med flyktning- eller innvandrerbakgrunn i særlig større grad er rettet inn mot å få foreldre i jobb. I tabell 18 ser vi i nærmere detalj på om det er forskjeller med hensyn til type tiltak og om de er rettet mot barn, unge og foreldre med flyktning- eller innvandrerbakgrunn.

Tabell 18. Om tiltaket primært har vært rettet mot barn, unge eller familier med flyktningbakgrunn og type tiltak. Prosent.

| | Rettet mot innvandrere | Ikke rettet mot innvandrere | Total |
|-------------------------------------|------------------------|-----------------------------|-------|
| Direkte økonomisk støtte til bruker | 17 | 18 | 17 |
| Utstyr/ skolebøker | 14 | 11 | 12 |
| Aktiviteter for barn/ unge | 12 | 12 | 12 |
| Ferie/ aktivitet med familie | 10 | 10 | 10 |
| Jobbtilbud for unge | 2 | 6 | 5 |
| Kompetanseheving etat/ kommune | 7 | 7 | 7 |
| Kompetanseheving bruker | 14 | 11 | 12 |
| Annet | 24 | 26 | 26 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Det er ingenting som tyder på at tiltak som primært er rettet inn mot personer med flyktning- eller innvandrerbakgrunn er annerledes enn tiltakene som ikke har innvandre-

re som sin primære målgruppe. Det eneste som skiller målgruppene fra hverandre er med andre ord det at de tiltakene som i hovedsak er rettet mot innvandrere i mindre grad har enkelte kjente barn og familier som målgruppe. Tiltakene er med andre ord i større grad åpne for alle.

Tabell 19. Flyktning- innvandrerbakgrunn og alder fordelt på målgruppe. Prosent

| | Rettet mot innvandrere | Ikke rettet mot innvandrere | Total |
|-------------------------------------|------------------------|-----------------------------|-------|
| Barn (0 - 12) | 21 | 15 | 17 |
| Ungdom (12 - 24) | 7 | 36 | 29 |
| Familie | 31 | 25 | 27 |
| Ansatte i kommune, etat og lignende | 5 | 7 | 6 |
| Annet, spesifiser | 36 | 17 | 21 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Vi ser at de tiltakene som er rettet mot barn, unge og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn har en noe annen målgruppe med hensyn til alder. Dette gjelder særlig tiltak rettet mot ungdom. Mens 36 prosent av de tiltakene som ikke oppgir å ha unge med flyktning- eller innvandrerbakgrunn som primær målgruppe er rettet mot ungdom i alderen 12 – 24 år gjelder dette bare for 7 prosent av tiltakene med innvandrere som primær målgruppe. En større andel av de tiltakene som har innvandrere som primær målgruppe er rettet mot barn opp til 12 år og familier.

Midler til tiltakene

Vi så innledningsvis at overføringene til de enkelte kommunene og bydelene varierer betydelig. I det følgende ser vi nærmere på hvordan tilskuddsmidlene fordeles til bruk på enkelte tiltak. Det knytter noe usikkerhet til denne delen av rapporteringen. Fra tidligere rapporteringsrunder vet vi at noen kommuner har rapportert hva som totalt ble bevilget til tiltaket, mens andre har rapportert på hvor mye midler som er brukt. Vi vet også at det er tilfeller der kommunene har inkludert egne tilskudd og supplerende finansiering til hvert enkelt tiltak. Til tross for denne usikkerheten knyttet til rapporteringen av budsjetter og midler til hvert enkelt tiltak kan de følgende tabellene og analysene si noe om størrelsen på ulike typer tiltak. I det følgende ser vi altså på størrelsen på midler til enkelte tiltak og til tiltak med ulik målsetting og målgruppe.

Tabell 20. Størrelse på tilskudd til enkelte tiltak. Antall og prosent.

| | Antall tiltak | Prosent |
|------------------|---------------|---------|
| Opp til 10.000 | 32 | 19 |
| 10.000 – 100.000 | 85 | 51 |
| Over 100.000 | 51 | 30 |
| Total | 168 | 100 |

Omtrent halvparten av alle tiltakene som finansieres med utgangspunkt i tiltaksmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har et budsjett på mellom 10.000 – og 100.000 kroner. I underkant av hvert tredje tiltak har et budsjett på mer enn 100.000 kroner og de resterende tiltakene har budsjetter på opp til 10.000 kroner.

Tabell 21. Målsetting og budsjettstørrelse på enkelttiltak.

| | Gjennomsnitt | Antall tiltak |
|-------------------------------------|--------------|---------------|
| Direkte økonomisk støtte til bruker | 85 816 | 30 |
| Utstyr/ skolebøker | 58 652 | 20 |
| Aktiviteter for barn/ unge | 83 029 | 19 |
| Ferie/ aktivitet med familie | 99 908 | 18 |
| Jobbtilbud for unge | 520 037 | 6 |
| Kompetanseheving etat/ kommune | 57 891 | 13 |
| Kompetanseheving bruker | 91 861 | 20 |
| Annet | 197 888 | 41 |
| Total | 125 430 | 167 |

Et gjennomsnittlig tiltak har altså et budsjett på omtrent 125.000 kroner. Vi ser at de tiltakene med de største budsjettene havner inn under kategorien Jobbtilbud for unge. De seks tiltakene med denne eksplisitte målsettingen har et gjennomsnittlig budsjett på drøyt en halv million kroner. Tiltak med de laveste budsjettene er tiltak som er kategorisert som kompetanseheving for etat og kommune. Midlene i disse tiltakene har i stor grad gått til innleie av eksterne foredragsholdere eller kompetanse på brukerundersøkelser og lignende.

Tabell 22. Målsetting om å få foreldre i jobb og budsjettstørrelse

| | Gjennomsnitt | Antall tiltak |
|---|--------------|---------------|
| Målsetting om å få foreldre jobb | 198 963 | 30 |
| Ikke målsetting om å få foreldre i jobb | 111 201 | 131 |
| Total | 127 554 | 161 |

Tiltak som har som målsetting å få foreldre i jobb er i gjennomsnitt noe dyrere enn andre tiltak. Mens tiltak som har som målsetting, enten direkte eller indirekte, å få foreldre i jobb har et gjennomsnittlig budsjett på snaut 200 000 kroner, mens andre tiltak i gjennomsnitt har nærmere 90 000 kroner lavere budsjett.

Tabell 23. Alder på primær målgruppe og budsjettstørrelse

| | Gj snitt | Antall tiltak |
|-------------------------------------|----------|---------------|
| Barn (0 - 12) | 62 752 | 29 |
| Ungdom (12 - 24) | 139 806 | 41 |
| Familie | 96 867 | 47 |
| Ansatte i kommune, etat og lignende | 76 337 | 13 |
| Annet, spesifiser | 206 755 | 37 |
| Total | 124 233 | 167 |

Vi ser også at budsjettstørrelse varierer med hensyn til alder på tiltakets primære målgruppe. Tiltak rettet mot ungdom, og særlig den gruppen som her er kategorisert som ”annet” har relativt større budsjetter enn de andre målgruppene. Dette kan skyldes det at en del av disse tiltakene inkluderer lønnsmidler til koordinatører eller direkte lønnsmidler til unge i praksis og arbeidstrening.

Tabell 24. Primær målgruppe flyktning- og innvandrere og budsjettstørrelse. Gjennomsnitt.

| | Gj.snitt | Antall tiltak |
|-----------------------------|----------|---------------|
| Rettet mot innvandrere | 78 921 | 41 |
| Ikke rettet mot innvandrere | 137 986 | 123 |
| Total | 123 220 | 164 |

Av tabell 24 ser vi at tiltak med barn, unge eller familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn som sin primære målgruppe i gjennomsnitt har noe lavere budsjetter enn tiltak med mer generelle målgrupper.

Arbeidet for bekjempelse av fattigdom blant barn og unge i regionene

Arbeids- og velferdsdirektoratet opererer med 5 geografiske regioner i tillegg til bydelene i Oslo når de arbeider med tilskuddsmidlene.

I dette avsnittet vil vi se nærmere på hvordan de ulike regionene skiller seg fra hverandre, og hvordan de er like, med hensyn til størrelse på overføringene, antall tiltak, type tiltak og ulike innretning av tiltak med hensyn til innvandrerfokus og jobbfokus.

De 5 geografiske regionene er Nord Norge, Midt-Norge, Vest-Norge, Sør-Norge og Øst-Norge¹. Regionene tilsvarer ikke nødvendigvis vanlige forestillinger om kommuneplassing, men er en ren administrativ og geografisk inndeling. Inndelingen gir oss likevel mulighet til å lete etter systematiske forskjeller og likheter mellom kommuner tilhørende samme geografiske plassering. Dette kan være likheter og forskjeller som kan fortelle oss noe om forskjeller i utfordringer knyttet til fattigdom blant barn og unge og i forskjeller og likheter med tanke på hvordan disse utfordringene løses på ulike steder i landet. Hvilke enkeltkommuner som plasseres inn under de ulike regionene kan finnes som vedlegg til dette notatet.

Det er altså 55 kommuner og bydeler som rapporterer for bruk av midler mottatt for bruk i 2009. Disse kan sorteres inn i de 6 ulike regionene vi opererer med når vi regner bydelene i Oslo som en region.

I dette avsnittet vil vi se nærmere på hvordan de ulike regionene skiller seg fra hverandre, og hvordan de er like, med hensyn til størrelse på overføringene, antall tiltak, type tiltak og ulike innretning av tiltak med hensyn til innvandrerfokus og jobbfokus.

¹ Hvilke kommuner som utgjør de 5 regionene presenteres i vedlegg 1 til dette notatet.

Tabell 25. Størrelse på tiltaksmidler og antall tiltak i regionene. Gjennomsnitt og antall.

| Region | | Størrelse på tilskudd | Antall tiltak i kalenderåret |
|-------------------|-----------|-----------------------|------------------------------|
| Region Nord | Gj. Snitt | 238 790 | 1,9 |
| | Kommuner | 9 | 9 |
| Region Midt-Norge | Gj. Snitt | 770 833 | 2,8 |
| | Kommuner | 6 | 6 |
| Region Vest | Gj. Snitt | 351 795 | 4,9 |
| | Kommuner | 8 | 8 |
| Region Sør | Gj. Snitt | 593 807 | 4,1 |
| | Kommuner | 14 | 14 |
| Region øst | Gj. Snitt | 413 419 | 3,5 |
| | Kommuner | 10 | 10 |
| Bydeler Oslo | Gj. Snitt | 383 462 | 1,8 |
| | Kommuner | 8 | 8 |
| Total | Gj. Snitt | 456 430 | 3,3 |
| | Kommuner | 55 | 55 |

Når vi sammenligner kommunene på denne måten ser vi at det er relativt store forskjeller mellom regionene. Region Sør er den klart største regionen og består av 14 kommuner, mens kommunene i Midt-Norge utgjør den minste regionen med 6 kommuner. Vi ser at overføringene til kommunene i region Midt-Norge i gjennomsnitt er betydelig høyere enn overføringene til kommunene i region Nord-Norge. Dette handler delvis om størrelsen på kommunene målt i antall innbyggere. Når vi sammenligner på denne måten ser vi også ganske klart at det ikke er noen tydelig sammenheng mellom gjennomsnittlig størrelse på overføringer til kommunene og antall tiltak som drives finansiert på disse midlene.

Tabell 26. Type tiltak i de ulike regionene. Prosent. (N=176).

| | Region Nord | Region Midt-Norge | Region Vest | Region Sør | Region øst | Bydeler Oslo | Total |
|-------------------------------------|-------------|-------------------|-------------|------------|------------|--------------|-------|
| Direkte økonomisk støtte til bruker | 13 | 6 | 32 | 12 | 20 | 7 | 17 |
| Utstyr/ skolebøker | 31 | 12 | 8 | 14 | 3 | 7 | 11 |
| Aktiviteter for barn/ unge | 6 | 18 | | 16 | 9 | 29 | 11 |
| Ferie/ aktivitet med familie | 6 | 12 | 16 | 11 | 6 | 7 | 10 |
| Jobbtilbud for unge | 6 | | 3 | 4 | 9 | 14 | 5 |
| Kompetanseheving etat/ kommune | 13 | | 8 | 12 | 6 | | 8 |
| Kompetanseheving bruker | 13 | 24 | 11 | 11 | 9 | 7 | 11 |
| Annet | 13 | 29 | 22 | 21 | 40 | 29 | 26 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Når vi sammenligner regioner mot hverandre finner vi at prioriteringene i typer av tiltak varierer. Vi ser for eksempel at kommunene som utgjør region Vest i større grad enn de

andre regionene benytter tiltaksmidlene i tiltak som her regnes som direkte økonomisk støtte til bruker. Omtrent hvert tredje tiltak i regionen er tiltak av denne typen. I Region Nord ser vi at det særlig er tiltak som kan kategoriseres som utstyr/ skolebøker som prioriteres, i hvert fall med hensyn til antall tiltak. Vi ser at drøyt 30 prosent av tiltakene i denne regionen er tiltak som i en eller annen forstand innebærer kjøp og utlån av ulike typer utstyr, som for eksempel sportsutstyr eller musikkinstrumenter. Bydelene i Oslo skiller seg ut som den regionen som i størst grad prioriterer tiltak med det siktemål å aktivisere barn og unge i ulike former for organiserte aktiviteter. Vi ser også at region Midt-Norge har et betydelig høyere innslag av tiltak med det siktemål å heve kompetansen hos brukerne av tiltakene enn i de andre regionene.

Tabell 27. Om tiltaket har barn, unge eller familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn som primær målgruppe. Prosent. (n=173)

| | Region | | | | | | |
|-------|-------------|-------------------|-------------|------------|------------|--------------|-------|
| | Region Nord | Region Midt-Norge | Region Vest | Region Sør | Region øst | Bydeler Oslo | Total |
| Ja | 19 | 12 | 19 | 38 | 12 | 36 | 24 |
| Nei | 81 | 88 | 81 | 62 | 88 | 64 | 76 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Som vi har sett tidligere har omtrent hvert fjerde tiltak initiert med utgangspunkt i tiltaksmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet et særlig innvandrerfokus. Men det er store variasjoner mellom de ulike regionene i Norge. Region Sør og Bydelene i Oslo skiller seg særlig fra de andre regionene med hensyn til innvandrerfokus. Dette gjenspeiler i stor grad befolkningssammensetningen i Norge. Andelen barn, unge og familier med flyktning- og innvandrerbakgrunn er betydelig høyere i Osloregionen. I regionsinndelingen som benyttes av NAV i dette arbeidet havner også en del kommuner langs Oslofjorden inn under region Sør.

Tabell 28. Om tiltaket har hatt som målsetting å få foreldre i jobb i de ulike regionene. Prosent. (n=170)

| | Region | | | | | | |
|-------|-------------|-------------------|-------------|------------|------------|--------------|-------|
| | Region Nord | Region Midt-Norge | Region Vest | Region Sør | Region øst | Bydeler Oslo | Total |
| Ja | | 18 | 22 | 13 | 33 | 7 | 18 |
| Nei | 100 | 82 | 78 | 87 | 67 | 93 | 82 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Vi ser at det også er noe variasjon mellom kommunene i de ulike regionene med hensyn til hvorvidt det enkelte tiltaket har hatt som målsetting å få foreldre i jobb. Region Nord og region Øst skiller seg særlig ut i hver sin retning. I de kommunene som utgjør kommunene i region Nord rapporteres det ikke om noen tiltak som har hatt som målsetting å få foreldre i jobb, mens hvert tredje tiltak i region øst har hatt en slik målsetting.

Intern oppfølging av tiltakene i kommuner og bydeler

Vi har tidligere i dette notatet sett at kommunene organiserer arbeidet og bruken av tiltaksmidlene på ulikt vis, at de har noe ulik innretning og at de har ulike målgrupper. I det følgende ser vi nærmere på hvordan tiltakene og kommunene organiserer og administrerer de enkelte tiltakene. Vi ser på hvorvidt det forekommer aktiv oppfølging av de enkelte tiltakene.

Tabell 29. Oppfølging av de enkelte tiltakene i kommunene. Antall og prosent.

| | Antall | Prosent |
|---------------------------------------|--------|---------|
| Ja, for alle tiltakene/prosjektene | 18 | 36 |
| Ja, for noen av tiltakene/prosjektene | 19 | 38 |
| Nei | 13 | 26 |
| Total | 50 | 100 |

De fleste kommunene har aktiv oppfølging av alle eller noen av tiltakene og prosjektene som finansieres av tilskuddsmidlene. Drøyt hver fjerde kommune rapporterer at sosialtjenesten ikke har noen aktiv oppfølging av tiltakene.

Måten denne oppfølgingen er organisert og gjennomført varierer mellom de ulike kommunene og i noen tilfeller fra tiltak til tiltak. I en del av de store kommunene og i kommuner som har mottatt relativt store tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er gjerne oppfølgingen forankret hos en bestemt person eller i et team. En del av kommunene har ansatt personer i prosjektstillinger med ulike stillingsbrøker som har hovedansvaret for oppfølgingen av tiltakene. Disse nøkkelpersonene, koordinatorene eller teamene rapporterer gjerne til NAV lokalt, kommune eller politisk ledelse og bystyret i form av rapporter, muntlige overleveringer eller lignende.

Oppfølging av tiltakene skjer også i en del kommuner med diskusjoner og planleggingsmøter i tverrfaglige og tverretatlige prosjektmøter.

Formen på oppfølgingen kan variere med type tiltak. Der tiltaksmidlene benyttes til direkte støtte til enkelte barn, unge eller familier følges de gjerne opp av kommunepersonell eller miljøarbeidere. Der tiltakene består av samarbeid mellom ulike etater og aktører fungerer gjerne oppfølgingen fra sosialtjenesten som en koordinator av tiltaket.

Eventuell videreføring av tiltakene i 2009

Mange av tiltakene det rapporteres for i denne omgangen er nye av året, en del er fortsatt bare på planleggingsstadiet og en del har bare så vidt kommet i gang. I rapportering-

en på hvert enkelt tiltak ba vi kontaktpersonene vurdere hvorvidt det vil være aktuelt å videreføre tiltakene også inn i 2010.

Tabell 30. Hvorvidt det er aktuelt å videreføre tiltaket neste år. Antall og prosent.

| | Antall tiltak | Prosent |
|----------|---------------|---------|
| Ja | 119 | 67 |
| Nei | 31 | 18 |
| Vet ikke | 27 | 15 |
| Total | 177 | 100 |

Av tiltakene som er planlagt eller i gang ser vi at det i mange tilfeller oppleves som aktuelt å videreføre tiltaket også neste år. To tredjedeler av tiltakene vil med stor sannsynlighet videreføres, mens snaut hvert femte ikke vil videreføres. I en del tilfeller er det også usikkert hvorvidt tiltaket vil videreføres neste år. Andre undersøkelser viser at videreføring av en del tiltak avhenger av tilskudd fra NAV (Nuland m.fl 2009).

Tabell 31. Hvorvidt det er aktuelt å videreføre tiltaket neste år og type tiltak. Prosent.

| | Er det aktuelt å videreføre dette tiltaket neste år? | | |
|-------------------------------------|--|-----|----------|
| | Ja | Nei | Vet ikke |
| Direkte økonomisk støtte til bruker | 47 | 33 | 20 |
| Utstyr/ skolebøker | 85 | 5 | 10 |
| Aktiviteter for barn/ unge | 70 | 20 | 10 |
| Ferie/ aktivitet med familie | 56 | 17 | 28 |
| Jobbtilbud for unge | 89 | 11 | |
| Kompetanseheving etat/ kommune | 64 | 14 | 21 |
| Kompetanseheving bruker | 70 | 10 | 20 |
| Annet, spesifiser her | 71 | 18 | 11 |
| Total | 67 | 18 | 15 |

Vi ser av tabellen at de tiltakene som i størst grad tenkes videreført også inn i neste år er tiltak som er rettet inn mot jobbtilbud mot unge og utstyr/ skolebøker. Jobbrelaterte tilbud for unge har i mange tilfeller et relativt langsiktig siktemål og er ofte basert på samarbeidsrelasjoner på tvers av etater, på tvers av kommuner og mellom det offentlige og private aktører. Dette er relasjoner og samarbeid det tar tid å etablere.

Også tiltak som faller inn under kategorien utstyr/ skolebøker har ofte et relativt langsiktig mål. Disse tiltakene er gjerne utstyrsbanker med utlån til ulike aktiviteter. De største utgiftene til slike utstyrsbanker er gjerne knyttet til en etableringsfase med innkjøp av kostbart utstyr som for eksempel sportsutstyr eller musikkinstrumenter. Kostnader til supplering, drift og service kan tenkes å være lavere og mer forutsigbare. Dette er tiltak som gjerne er åpne for alle.

I den andre enden av skalaen finner vi tiltak som i større grad er rettet mot enkelte barn, unge eller familier. I underkant av halvparten av de tiltakene som kategoriseres

som direkte økonomisk støtte til brukes er aktuelle å videreføre neste år. Dette kan skyldes at den enkelte families behov for slik støtte er uforutsigbar. Også tiltak som omfatter ferie eller aktivitet for enkelte barn, unge eller familier er i mindre grad aktuelle å videreføre neste år. Vi ser også at det er knyttet størst usikkerhet til videreføringen av nettopp disse typer av tiltak.

Måloppnåelse

De overordnede målene er gitt av utlysningsteksten og tilsagnsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Innenfor disse rammene er det kommunene som selv utarbeider hvilke mål de ønsker å nå med de enkelte tiltakene som finansieres med tilskuddene. Kommunene står relativt fritt til å utarbeide mer eller mindre konkrete mål for kommunens strategi som helhet, og for de enkelte tiltakene. I rapporteringen har kommunene oppgitt hvorvidt de mener de har nådd de målsettinger de hadde satt for tiltakene, eller om det er noen tiltak der målsettingene ikke ble nådd.

Tabell 32. Måloppnåelse i bruken av tiltaksmidler. Antall og prosent.

| | Antall Kommuner | Prosent |
|------------------------------|-----------------|---------|
| Nådde ikke alle målsettinger | 16 | 33 |
| Alle målsettinger ble nådd | 33 | 67 |
| Total | 49 | 100 |

Som vi ser av tabell 32 rapporterer omtrent hver tredje kommune om at ikke alle målsettinger satt av prosjektet ble nådd. De kommunene som rapporterer at de ikke nådde alle målsettinger som ble satt i forkant rapporterer særlig om manglende måloppnåelse på samarbeidsfronten. Dette kan være manglende samarbeid innad i kommunen, mellom etater og skole, mellom ulike deler av NAV og sosialtjenesten, eller utad med frivillige lag og organisasjoner. En del av kommunene rapporterer også om manglende måloppnåelse fordi prosjektene ikke kom i gang som planlagt.

En del av det som her er blitt omtalt som manglende måloppnåelse kan skyldes noe ambisiøse mål, eller urealistiske planer – altså at målene ikke stod i forhold til tilskuddene, men i de aller fleste tilfellene skyldes den manglende måloppnåelsen praktiske problemer.

Tabell 33. Oppgitte årsaker til manglende måloppnåelse. Antall og prosent.

| | Antall kommuner | Prosent |
|---|-----------------|---------|
| Mangel på kvalifisert personell | 3 | 19 |
| Mangel på tid | 6 | 38 |
| Mangel på økonomiske eller materielle ressurser | 2 | 13 |
| Organisasjonsmessige problemer | 4 | 25 |
| Annet | 1 | 6 |

Den vanligste årsaken som oppgis til manglende måloppnåelse er mangel på tid. Seks av kommunene peker på for kort tid som grunn til den manglende måloppnåelsen. Noen av kommunene fikk tilskuddet såpass sent på året at de ikke fikk satt i gang planlagte

tiltak. Hver fjerde kommune oppgir organisasjonsmessige problemer som årsak til den manglende måloppnåelsen. Organisasjonsmessige problemer knyttes gjerne til det som for mange kommuner har vært en omfattende omorganisering som del av NAV reformen de senere årene. Vi ser også at mangel på kvalifisert personell har ført til manglende måloppnåelse. Kommunene har støtt på problemer med høy turnover av kvalifisert personell og utfordringer i ansettelse av personer til stillinger knyttet til ulike tiltak. Manglende måloppnåelse skyldes i mindre grad mangel på økonomiske eller materielle ressurser i følge kommunenes rapportering.

Antall barn/ unge som ble nådd av tiltakene

I alle rapporteringsrundene er det forsøkt å tallfeste antall barn, unge og familier som nås med tiltaksmidlene. Det har også i alle rundene vært vanskelig å gjøre overslag over nettopp dette. I noen tiltak og kommuner har man et presist overslag, mens i andre kommuner har det vært umulig å gi et slikt overslag. Dette handler i stor grad om hva slags tiltak som er gjennomført. Det er lett å telle antallet barn i en familie som har fått støtte til ferietur, antallet barn som har fått leksehjelp eller antallet foreldre som har fått kurs i økonomistyring. Det er vanskeligere å sette tall på antallet barn som deltar på kulturaktiviteter eller åpen dag i svømmehallen. Kommunene og bydelene har likevel rapportert inn overslag over antall barn, unge og familier som har deltatt i eller dratt nytte av tiltakene i løpet av rapporteringsåret. I det følgende forsøker vi å bruke disse anslagene til å si noe om antall barn som nås, men vil understreke at disse tallene må leses med forbehold.

Summert over alle tiltakene opplyses det om at nesten 11.000 barn har nytt godt av tiltakene finansiert med tiltaksmidler fra NAV. Antall barn som oppgis å ha nytt godt av hvert enkelt tiltak spenner fra ett enkelt individ til 1500 barn og unge. Det første tiltaket er for eksempel økonomisk støtte til kursavgift, mens det andre er en utlånsentral for sportsutstyr. Det første er altså et eksempel på et tiltak som er direkte rettet mot et enkelt barn, mens det andre er et eksempel på et tiltak som er åpent for alle.

Tabell 34. Antall barn og unge som ble nådd av ulike tiltak. Tiltak rettet mot enkelte unge eller familier og tiltak som er åpent for alle. Gjennomsnitt.

| | Gjennomsnitt | N |
|---|--------------|-----|
| Tiltaket er rettet mot enkelte barn/ unge/ familier | 36 | 107 |
| Tiltaket er åpent for alle | 148 | 46 |
| Total | 70 | 153 |

Vi ser at tiltak som var rettet mot enkelte barn, unge eller deres familier i gjennomsnitt når 36 barn eller unge, mens tiltak som er åpne for alle i gjennomsnitt når 148 barn. I gjennomsnitt anslås hvert enkelt tiltak å nå omtrent 70 barn.

Måloppnåelse med hensyn til antall kan også anslås på annen måte. Kommunene har i tillegg rapportert hvorvidt de opplever å ha nådd det antallet de hadde forventet å nå.

Tabell 35. Måloppnåelse i forbindelse med antall man forventet å nå. Antall og prosent

| | Antall kommuner | Prosent |
|---|-----------------|---------|
| Nådde antall man forventet å nå | 36 | 77 |
| Nei, tiltakene har nådd flere enn forventet | 5 | 11 |
| Nei, tiltakene har nådd færre enn forventet | 1 | 2 |
| Vet ikke | 5 | 11 |
| Total | 47 | 100 |

De aller fleste kommunene og bydelene opplever at de traff omtrent det antall barn og unge man forventet å nå. Tre av fire kommuner rapporterer at de igangsatte tiltakene har nådd det antall man forventet å nå.

Vi ser også nærmere på om kommunene opplever at tiltakene nådde ut til de tenkte målgruppene.

Tabell 36. Om tiltakene nådde de tenkte målgruppene. Antall og prosent

| | Antall kommuner | Prosent |
|--|-----------------|---------|
| Ja, alle tiltakene nådde sine målgrupper | 23 | 49 |
| Ja, tiltakene nådde i stor grad sine målgrupper | 21 | 45 |
| Nei, tiltakene nådde bare til en viss grad sine målgrupper | 2 | 4 |
| Nei, ingen av prosjektene/tiltakene nådde sine målgrupper | 1 | 2 |
| Total | 47 | 100 |

De gruppene som oftest trekkes fram i forbindelse med hvorvidt tiltakene nådde ut til de tenkte målgruppene er flyktinger og innvandrere, både med hensyn til hvorvidt de nådde flere enn forventet og med hensyn til problemer med å nå ut til målgruppen. Flere kommuner rapporterer altså at de i større grad enn forventet nådde ut til barn, unge og familier med flyktning- og innvandrerbakgrunn. Dette er grupper man av erfaring vet at det kan være vanskelig å nå og at forventningene kanskje gjenspeiler dette. Vi vet fra tidligere undersøkelser at dette er den gruppen mener er minst vanskelig å nå (Nuland m.fl. 2009).

Samtidig rapporterer andre kommuner om problemer med å nå nettopp de mest isolerte flyktningbarna, og særlig jenter med innvandrerbakgrunn.

Brukerinnflytelse

Med begreper om brukerinnflytelse og brukermedvirkning forstår vi det å sette brukernes behov i fokus. Slik medvirkning eller innflytelse innebærer ofte det at brukerne får delta i planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak. I hvor stor grad det foreligger

reell brukermedvirkning og i hvor stor det legges opp til reell brukerinnflytelse avhenger ofte av hvordan tiltak organiseres, hva slags innhold de har og hvem brukerne er. Brukerne kan være individer, grupper av individer eller brukerorganisasjoner på systemnivå. I rapporteringen er kommunene og bydelene bedt om å svare på hvorvidt brukerne har innflytelse på utforming av tiltak i den enkelte kommune. Vi har ikke her sett på om brukerne har reell innflytelse eller medvirkning i hvert enkelt tiltak, men heller om kommunen selv opplever at det er lagt til rette for brukermedvirkning på noen eller alle tiltak. I noen tilfeller vil det ikke være relevant med brukermedvirkning.

Tabell 37. Brukermedvirkning i utforming av tiltakene. Antall og prosent.

| | Antall kommuner | Prosent |
|--|-----------------|---------|
| Ja, brukerne har innflytelse på utformingen av alle tiltakene | 20 | 42 |
| Ja, brukerne har innflytelse på utformingen av noen av tiltakene | 24 | 50 |
| Nei, brukerne har generelt sett liten eller ingen innflytelse på tiltakene | 4 | 8 |
| Total | 48 | 100 |

Av de detaljerte tilbakemeldingene fra kommunene vet vi at det er vanligst med aktiv deltakelse fra brukerne i utformingen av tiltakene når det gjelder individrettede tiltak. Dette skjer ofte på den måten at representanter for kommunen har direkte kontakt med de som får støtte. Utformingen av tiltaket skjer ved dialog, samtale og utredning av behov hos det enkelte barn, ungdom eller familie. Men det finnes også en rekke andre muligheter for deltakelse i utforming av tiltak i den enkelte kommune eller bydel. Behov og ønsker spilles gjerne inn via brukerundersøkelser, nettverksmåter og ulike former for brukerråd. Nytt i denne rapporteringsrunden er også bruk av sosiale media, som for eksempel Facebook. Noen av tiltakene og kommunene har opprettet egne nettsider eller Facebookprofiler som muliggjør innspill fra brukere i planleggingsfasen.

Et viktig element når det gjelder brukerinnflytelse med hensyn til offentlige tiltak og tilbud handler om tilbakemelding, tilbakemelding fra brukerne til det offentlige. I rapporteringen har vi spurt kommunene om det er etablert system for tilbakemelding fra brukerne eller deres foresatte.

Tabell 38. Om det er etablert system for tilbakemelding fra brukerne eller deres foresatte. Antall og prosent.

| | Antall kommuner | Prosent |
|--|-----------------|---------|
| Det er etablert system for tilbakemelding | 21 | 44 |
| Det er ikke etablert system for tilbakemelding, men det er vurdert | 16 | 33 |
| Det er ikke etablert system for tilbakemelding | 11 | 23 |
| Total | 48 | 100 |

Det finnes en rekke ulike systemer og ordninger for tilbakemeldinger fra barn, unge og familier som benytter tiltak finansiert av tiltaksmidlene. Hva slags systemer som er utviklet og hvordan de brukes avhenger av hvilket nivå tiltaket ligger på og hvem som utgjør brukergruppen. I individrettede tiltak og tiltak som går direkte til enkelte familier er vanlig muntlig tilbakemelding og dialog mellom brukere og miljøpersonale fra kommunen

en vanlig metode. Det finnes også mer strukturerte systemer for tilbakemelding fra brukerne. Flere av kommunene og tiltakene benytter evalueringsskjema, brukerundersøkelser, møter med brukerrepresentanter, klientutvalg og brukerråd. I noen tilfeller behandles også tilbakemeldingene systematisk i samarbeid med forsker- eller evalueringsmiljøer.

Forankring i kommunen

I rapporteringsskjemaet ble de enkelte kommunene og bydelene bedt om å oppgi hvorvidt arbeidet med fattigdom blant barn og unge er forankret i en kommunal plan eller strategi eller om en slik plan og strategi er til diskusjon blant kommunenes politikere. En slik forankring antas å være viktig, særlig med tanke på mulighetene for videreføring av tiltakene også etter at støtten fra Arbeids- og velferdsdirektoratet opphører.

Tabell 39. Hvorvidt fattigdomssatsingen er forankret i kommunens plan og strategidokumenter. Antall kommuner og prosent

| | Antall kommuner | Prosent |
|--|-----------------|---------|
| Arbeidet er forankret i en plan/strategi som er politisk vedtatt | 20 | 41 |
| Arbeidet er forankret i en plan/strategi som er til diskusjon blant kommunens politikere | 5 | 10 |
| Satsingen er ikke forankret i kommunal plan eller strategi | 24 | 49 |
| Total | 49 | 100 |

Vi ser at 20 kommuner, eller drøyt 40 prosent av kommunene, har forankret sin fattigdomssatsing i politisk vedtatte plan og strategidokumenter i kommunen. 10 prosent av kommunene har forankret satsingen i dokumenter som er til diskusjon blant kommunens politikere mens snaut halvparten av kommunene ikke har forankret sin fattigdomssatsing i kommunens eller bydelens kommunale plan eller strategidokumenter.

Tabell 40. Hvorvidt fattigdomssatsingen er forankret i kommunens plan og strategidokumenter etter region. Prosent.

| | Forankret i vedtatt plan | Plan er til diskusjon | Ikke forankret i plan |
|-------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Region Nord | 14 | | 86 |
| Region Midt-Norge | 33 | 33 | 33 |
| Region Vest | 29 | 14 | 57 |
| Region Sør | 50 | | 50 |
| Region øst | 40 | 10 | 50 |
| Bydeler Oslo | 71 | 14 | 14 |
| Total | 41 | 10 | 49 |

Vi ser at det særlig er bydelene i Oslo som har forankret fattigdomssatsingen i kommunens plan- og strategidokumenter, mens dette er mindre vanlig i Region Nord. I region Sør har omtrent halvparten av kommunene satsingen forankret i en slik politisk vedtatt plan, mens det samme gjelder 40 prosent av kommunene i region øst. Her er det også slik at 10 prosent av kommunene har slike plan- og strategidokumenter til politisk diskusjon. I region Midt-Norge er arbeidet i to av tre kommuner forankret i plan- og strategidokumenter som enten er vedtatt eller til diskusjon politisk.

Videreføring av tidligere tiltak

En av hovedideene bak tiltaksmidlene er å muliggjøre nyskaping og utvikling av tiltak som kan virke positivt sammen med det generelle tilbudet og tiltak for å bekjempe fattigdom blant barn og unge i kommuner og bydeler. Tiltaksmidlene er altså tenkt å være en slags etableringsstøtte for nye former for tiltak og ikke støtte til eller langvarig supplering av eksisterende tiltak og overføringer rettet mot målgruppene. Kommunene kan også kun få tiltak i et begrenset antall år. Et suksesskriterium for tiltaksmidlene er altså knyttet til hvorvidt tiltak etablert som følge av tilskuddsmidlene videreføres som del av det ordinære tilbudet i kommunen.

Tabell 41. Om tidligere tiltak finansiert av direktoratet nå er del av det ordinære tilbudet i kommunen. Antall og prosent.

| | Antall kommuner | Prosent |
|-------------|-----------------|---------|
| Ja, flere | 6 | 13 |
| Ja, noen få | 14 | 29 |
| Nei, ingen | 11 | 23 |
| Usikker | 17 | 35 |
| Total | 48 | 100 |

Av tabellen kan vi lese at det i kun 20 kommuner er slik at tiltak som tidligere har vært finansiert av NAV nå er en del av det ordinære tilbudet i kommunen. 11 av kommunene, eller altså omtrent hver fjerde kommune, rapporterer om at det ikke er noen slike tiltak i det generelle tilbudet fra kommunen. Dette kan til en viss grad forklares med at flere av disse kommunene er førstegangssøkere, eller at tiltakene ikke enda har fått fotfeste. Det kan også være slik at det ikke oppleves som hensiktsmessig å videreføre en del typer tiltak. Kompetansehevende tiltak kan være eksempler på slike. Dette kan være kurs eller foredrag for ansatte i etatene og det er ikke sikkert det er noe å hente på en gjentakelse av slike. Det er også flere kommuner som svarer at de ikke vet om tiltak er videreført som del av det ordinære tilbudet. Denne manglende kjennskapen til egen kommune kan knyttes til høy turnover og kortsiktige prosjektstillinger i enkelte kommuner. Gitt at det maksimale antall år en kommune eller bydel kan få støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til tiltak mot fattigdom blant barn og unge er på tre år er det ikke overraskende at tallet på kommuner med tidligere tiltak finansiert av direktoratet som del av det

ordinære tilbudet er såpass lavt. En del av de kommunene som har fått støtte over flere år, altså kommuner der det med størst sannsynlighet ville ha vært mulig å inkludere tidligere tiltak som del av det ordinære tilbudet, rapporterer ikke lenger på tiltaksmidlene.

En vanlig måte å benytte tilskuddsmidlene i kommunene er som vi har sett tidligere i dette notatet å etablere såkalte utstyrslagre. Dette er utlånsstasjoner der barn, unge og familier kan låne utstyr til aktiviteter. Slike utstyrslagre er av nokså varig karakter. Tilbakemeldingene fra kommunene er også at dette er tiltak som i relativt stor grad videreføres som del av det generelle tilbudet i kommunen. Dette gjelder også annen type utstyr som verktøy og musikkinstrumenter som brukes i aktivitets- og opplæringstiltak. En del av kommunene forteller også at tiltak som siktet mot kompetanseheving av egne ansatte og utarbeidelse av nye samarbeidsformer og rutiner vil ha positive effekter i arbeidet for bekjempelse av fattigdom blant barn og unge og vil videreføres selv om tilskuddsmidlene opphører.

Generelle tilbakemeldinger fra kommunene

Kommunene er jevnt over svært fornøyd med tilskuddsordningen og særlig den ekstra friheten slike ekstra tilskudd gir i en presset kommuneøkonomi. Et gjennomgående moment i tilbakemeldingene er at tiltaksmidlene har ført til en økt oppmerksomhet på problemstillinger knyttet til fattigdom i barnefamilier. Dette har i flere tilfeller hatt positive ringvirkninger innad i det kommunale hjelpeapparatet og også for engasjement i arbeidet. Det rapporteres også om økt politisk bevissthet rundt fattigdomsproblematikk som følge av vellykkede tiltak.

De vanligste ulempene knyttet til tilskuddsmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet knytter til tildelingsprosedyre, det midlertidige og tidshorisonen i tiltaksmidlene. Flere kommuner opplever det som noe frustrerende å måtte søke midler hvert år. Dette gjør det vanskelig å planlegge større prosjekter med et mer langsiktig siktemål. Det er en utfordring å lage langsiktige planer når midlene må søkes om år for år. Det å utvikle og etablere nye tiltak i kommunenes handlingsplaner krever gjerne at man har hatt dem flere år i prosjekt. Tidsaspektet har også i noen tilfeller gitt utfordringer med hensyn til bemanning. I en del kommuner har tiltaksmidlene vært med å finansiere spesielle stillinger og i noen tilfeller har det vist seg å være vanskelig å rekruttere og beholde personell så lenge ansettelseshorisonen er såpass uklar.

Litteratur

- Arbeids- og Inkluderingsdepartementet (2008), *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats i 2009*. Vedlegg til st. prp. Nr. 1 (2008 – 2009). Statsbudsjettet 2009.
- Arbeids- og Inkluderingsdepartementet (2006), *Handlingsplan mot fattigdom*. Vedlegg til st. prp. Nr. 1 (2006 – 2007).
- Christensen, J., T. Fløtten, C. Hyggen (2008), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet*. Fafo-notat 2008:20
- Hansen, Inger Lise Skog, Hanne Bogen, Tone Fløtten, Axel West Pedersen, Jardar Sørvoll (2008), *Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. Fafo-rapport 2008:18
- Hyggen, Christer (2009), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapport for 2007. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet*. Fafo-notat 2009:06
- Nadim, Marjan og Roy A. Nielsen (2009), *Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Fafo-rapport 2009:38
- Nuland, Bjørn Richard, Jens Lunnan Hjort, Tone Fløtten og Elisabeth Backe-Hansen (2009), *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. Fafo-rapport 2009:50
- Nuland, Bjørn Richard (2009), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapport for 2008. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet*. Fafo-notat 2009:21

Vedlegg 1. Regioninndeling av kommunene

Region Nord

Alta
Fauske
Hadsel
Kvæfjord
Sør- Helgeland
Tana
Tromsø
Vefsn
Vågan

Region Midt-Norge

Bjugn
Kristiansund
Molde
Namsos
Namsskogan
Trondheim

Region Vest

Bergen Bydel Fana
Bergen Bydel Årstad
Fjell
Gjesdal
Stavanger
Stord
Strand
Sund

Region Sør

Arendal
Bamble
Drammen
Drangedal

Notodden
Horten
Kristiansand
Larvik
Ringerike
Sandefjord
Sauherad
Seljord
Siljan
Songdalen

Region Øst

Bærum
Dovre
Fredrikstad
Gjøvik
Halden
Hamar
Hurdal
Kongsvinger
Ringsaker
Sør-Aurdal
Vestby
Ås

Oslo

Bydel Alna
Bydel Bjerke
Bydel Frogner
Bydel Gamle Oslo
Bydel Grorud
Bydel St. Hanshaugen
Bydel Søndre Nordstrand

Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapport for 2009

Som et ledd i satsingen mot barnefattigdom gir Arbeids- og velferdsdirektoratet tilskuddsmidler til utvalgte kommuner. Hovedmålet med tiltaket er å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamilier som mottar bistand fra sosialtjenesten. Midlene kan anvendes direkte overfor familien, til det enkelte barn eller til generelle aktiviteter overfor barn og unge/ barnefamilier som målgruppen deltar i. Dette notatet oppsummerer kommunenes- og bydelenes innsats for 2009.

