

Bjørn R. Lescher-Nuland

Styrket innsats mot barnefattigdom. Rapport for 2010

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

Bjørn R. Lescher-Nuland

Styrket innsats mot barnefattigdom. Rapport for 2010

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

© Fafo 2011
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Innledning	6
Om undersøkelsen og rapporteringen	8
Tilskuddenes størrelse	10
Egenfinansiering	11
Omfanget av tiltakene i kommunene	14
Samarbeid – utvelgelse, fordeling og gjennomføring	17
Beslutning om fordeling av midler	17
Utvelging og rekruttering til tiltakene.....	19
Samarbeid med andre aktører	20
Målgruppe for tiltakene	24
Nærmere om tiltakene	26
Arbeidsmarkedsinnretning	27
Innretning mot barn, unge og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn.....	28
Midler til tiltakene	31
Arbeidet med å bekjempelse av fattigdom blant barn og unge i regionene	34
Intern oppfølging av tiltakene i kommuner og bydeler	37
Eventuell videreføring av tiltakene i 2010.....	38
Måloppnåelse	40
Antall barn og unge som ble nådd av tiltakene.....	41
Brukerinnflytelse.....	42
Forankring i kommunen	43
Nye/Gamle tiltak og videreføring av tidligere tiltak	45

Generelle tilbakemeldinger fra kommunene.....	47
Andre kommentarer til rapporteringsskjemaet	48
Litteraturliste.....	50
Vedlegg 1: Regioninndeling av kommunene	51

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hensikten er å sammenfatte og presentere rapporteringene fra kommuner som fikk tilskuddsmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom tilskuddsordningen *Styrket innsats mot barnefattigdom* til bruk i 2010. Dette er en videreføring av tilskuddsordningen som tidligere hadde navnet *Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge*.

Notatet føyer seg inn i rekken av rapporteringer gjennomført av Fafo på bruken av tilskuddsmidler til den kommunale innsatsen for å bekjempe fattigdom blant barn og unge. Fafo og NOVA har gjennom samarbeid i Fami tidligere gjennomført en rekke slike nasjonale sammenstillinger og rapporteringer vedrørende bruk av tilskuddsmidler i norske kommuner. De tidligere notatene (Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009, Hyggen 2010) har vært sammenstillinger av rapporteringer for tidligere år. For de tre første årene omfattet rapporteringene både kommuner som fikk tilskudd av Barne- og likestillingsdepartementet/Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og av Sosial- og helsedirektoratet/Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV). Fjorårets notat var, i likhet med dette notatet, kun en sammenstilling av rapporteringer fra kommunene som fikk tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV.

Ellen Elster og Aud Kari Skjøsberg har vært kontaktpersoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi vil gjerne takke Elster, Skjøsberg og deres kolleger for godt samarbeid og nyttige innspill i prosessen. Nytt for årets rapportering er at også fylkesmennene er involvert. For 2010-tildelingen fikk fylkesmennene i oppdrag å bistå Fafo med å fremskaffe korrekt kontaktinformasjon for tilskuddskommunene. Fafo ønsker særlig å takke alle kontaktpersonene som samvittighetsfullt og grundig har rapportert om aktiviteten og bruken av tilskuddene i sin kommune. Vi vil gjerne takke kontaktpersonene for tålmodighet i prosessen, og for godt humør til tross for mange henvendelser fra Fafo.

Hos Fafo har Bjørn R. Lescher-Nuland vært prosjektleder for prosjektet og gjennomført revisjon av rapporteringsskjema, innsamling av data, foretatt analyser og ført notatet i pennen. Tone Fløtten har kvalitetssikret notatet.

Bjørn R. Lescher-Nuland
April 2011

Innledning

Siden 2002 har både handlingsplanene mot fattigdom og ulike offentlige utredninger problematisert oppvekst- og levekårene til barn fra familier med lav inntekt. At alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg, trekkes frem som ett av tre delmål i handlingsplanene mot fattigdom (AID 2006, 2008). Innsatsen mot barnefattigdom er tredelt:

- For det første rettes innsatsen mot å styrke barnefamiliens økonomi slik at familien, og dermed barna, kommer ut av fattigdomssituasjonen. Barna er fattige pga foreldrenes økonomi, og det er gjennom å eventuelt endre foreldrenes inntekt at økonomien kan styrkes. De generelle arbeids- og velferdspolitiske virkemidlene er de sentrale elementene i denne innsatsen.
- For det andre iverksettes det tiltak som skal lette de fattige barnas situasjon i påvente av at familieinntekten forbedres. Med andre ord, det iverksettes tiltak for å bedre barnas situasjon her og nå. Her spiller de ulike tilskuddsordningene for å styrke innsatsen mot barnefattigdom en viktig rolle.
- For det tredje skal de to foregående innsatsene sammen bidra til at framtidig fattigdom motvirkes.

Dette notatet samordner rapporteringen for aktivitet i 2010 for kommuner som har fått tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom tilskuddsordningen ”Styrket innsats mot barnefattigdom”. Denne innsatsen utgjør den delen av fattigdomsbekjempelse som dreier seg om å motvirke de negative konsekvensene av å oppleve fattigdom kortere eller lengre tid i løpet av oppveksten. Ved å se på hva som er gjennomført i tilskuddsordningen, belyses også hva slags tiltak et utvalg norske kommuner og bydeler har iverksatt for å bedre fattige barns situasjon.

Tiltak mot fattigdom kan deles inn i *forebyggende tiltak* (som utdanningspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, herunder kvalifiseringsprogrammet), *direkte fattigdomsreducerende tiltak* (som skattepolitikk eller trygdepolitikk (herunder sosialhjelpen og kvalifiseringsstøtten) og *avhjelpende tiltak* (som helsepolitikk, boligpolitikk og ulike tilskuddsordninger) (Hansen mfl. 2008). Tilskuddsmidlene for bekjempelse av barnefattigdom kommer i størst grad i den siste kategorien tiltak. Det vil si at dette er lindrende eller kompensierende tiltak. Samtidig vil dette notatet også vise at tilskuddene brukes til tiltak som har et forebyggende perspektiv, for eksempel ved at de er rettet mot skole og utdanning, eller mot arbeidsmarkedspolitikk og jobbtilknytning for foreldre og ungdom som står utenfor arbeid.

I tilskuddsordningen har det vært viktig å gjøre fattigdom og sosial ekskludering til et tema for flere enn de relativt få profesjonelle som møter de fattige og ekskluderte. Det overordnede målet for politikken har vært å redusere fattigdom og hindre sosial ekskludering ved å styrke det sosiale og forebyggende arbeidet i kommunene, utvikle

nye lokale tiltak overfor målgruppen, bedre samordningen av de lokale tiltakene, og å styrke og utvikle kunnskapen og kompetansen til aktørene i lokalsamfunnet (Langeng 2006). For å nå målet har myndighetene ønsket å utvikle tiltak på flere nivåer, både tiltak overfor det enkelte barn, overfor familien, og generelle tiltak som involverer målgruppen (ibid.)

Tilskuddsordningen ble evaluert i 2009 av Fafo og NOVA (se Nuland mfl. 2009a), og den kommunale innsatsen for å bekjempe barnefattigdom var også utgangspunkt for et kapittel i en antologi om barnefattigdom som ble gitt ut i 2009 (Nuland mfl. 2009b).

Om undersøkelsen og rapporteringen

Rapporteringen om aktivitet og bruk av tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratets satsing ”Styrking av innsats mot barnefattigdom” har blitt gjort på samme måte som tidligere år (se Christensen mfl. 2008, Hyggen 2009, Nuland 2009, Hyggen 2010). Utgangspunktet har vært et standardisert rapporteringsskjema som ble laget til rapporteringen på tilskudd i 2006, utviklet av Fafo og NOVA i samarbeid på oppdrag for Barne- og likestillingsdepartementet og Sosial- og helsedirektoratet. Skjemaet har blitt revidert hvert år siden 2006, både basert på tilbakemeldinger og erfaringer med bruken av rapporteringen, samt for å tilpasse eventuelle nye føringer fra de bevilgende myndighetene. Det har for eksempel vært viktig å tilpasse rapporteringsskjemaet til utlysningsteksten av tilskuddene.

Kommunene står nokså fritt til å søke tilskudd til lokal tiltaksutvikling, men likevel var det i 2010 skissert tre hovedområder for satsingen. For det første ønsket direktoratet å gi tilskudd til kommuner som søkte tilskudd til utvikling av aktiviteter for fattige barn, unge og familier samt utvikling av lokale utstyrsbanker. For det andre ønsket direktoratet å gi tilskudd til kommuner som ønsket å gjøre noe mer utover det mer ”ordinære” fattigdomsbekjempende arbeidet i kommunene. For eksempel ønsket direktoratet at barn av foreldre i kvalifiseringsprogrammet skulle få oppmerksomhet i tiltak. For det tredje ønsket direktoratet å stimulere til utvikling av lokale handlingsplaner for å bekjempe barnefattigdom og forankring av fattigdomsarbeidet i kommunene.

Tilskudd gis i hovedsak til prosjekter med tre års ramme. Sammenstillingen av rapporteringene fra kommunene har som formål å få frem både mangfoldet av tiltak som er utviklet, hvordan ulike instanser i kommunene har samarbeidet i tiltaksarbeidet, hvilke målgrupper og målsettinger kommunene har satt for tiltakene som har blitt iverksatt og hva kommunene tenker rundt videreføring av tiltakene samt forankring av tiltakene i kommunens strategier og planverk.

Nytt for tildelingen av tilskudd i 2010 har vært at fylkesmennene har vært involvert. I 2010 har fylkesmennene i vesentlig grad bistått i forbindelse med tildelingen av tilskudd i sine fylker. Prosjektet har derfor samarbeidet med fylkesmennene for å få tilgang på kontaktpersonene som var ansvarlig for rapporteringen i sin kommune.

Rapporteringen har blitt gjort ved hjelp av det elektroniske datainnsamlingsverktøyet Questback. Kontaktpersoner og ansvarlige i de enkelte kommunene fikk tilsendt spørsmålene på forhånd og rapporterte deretter direkte inn via dette verktøyet. En slik elektronisk rapportering har både fordeler og ulemper. Fordelene knytter seg særlig til mulighetene for systematisk og relativt standardisert rapportering. Dette muliggjør sammenlikninger over tid og på tvers av tiltak, kommuner og regioner. En av ulempene er at de enkelte tiltakene i mange tilfeller ikke ytes full rettferdighet og at man går glipp av noe av variasjonen og bredden i det arbeidet som nedlegges 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 informasjonen som rapporteres inn. På den ene siden ber vi kontaktpersonene om enkel standardisert informasjon, blant annet gjennom forhåndsdefinerte kategoriseringer av tiltak, målgrupper o.l.. På den annen side gis det rom for mer detaljert beskrivelse og utfyllende kommentarer. Informasjonen håndteres på to ulike måter i dette notatet. Gjennom notatet presenteres den standardiserte informasjonen i tabellform, mens de mer detaljerte beskrivelsene og kommentarene tas det, 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 knytter seg særlig 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 er inntrykket 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 tilskudd har foregått over en relativt lang periode, og rapporteringene også gjennomføres årlig, har dessuten både rapporteringsverktøy og kommunikasjon med kommunene blitt bedre og bedre. Kommunene har formidlet sine utfordringer og frustrasjoner over rapporteringsform og rapporteringsverktøy, og det har blitt tatt hensyn til disse i utarbeidelse og videreutvikling av rapporteringsverktøy og -form.

Et mål med denne formen for rapportering og systematisering av rapporteringene er muligheten til å sammenlikne 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 konsekvensene av fattigdom blant barn og unge på lokalt plan. Det er likevel en del utfordringer til slike sammenlikninger. I sammenlikninger mellom kommuner har det ikke vært mulig til å yte lokale forskjeller i organisering og problemforståelse full rettferdighet. Det er mange lokale forhold som spiller inn når man utformer tiltak.

Sammenlikninger over tid er også noe komplisert på grunn av de store organisasjonsmessige endringene i de etatene som er involvert i arbeidet. NAV-reformen har for eksempel foregått med noe ulik takt over disse årene i de ulike kommunene.

I rapporteringen av standardiserte svaralternativer har av og til enkelte kommuner og bydeler 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 det er 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 82 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, men kan leses ut av denne.

Tilskuddenes størrelse

I 2010 var det 82 kommuner som mottok rapporteringsskjema (tabell 1). Enkelte av disse kommunene fikk ikke nytt tilskudd i 2010, men hadde overført ubrukte midler fra 2009. Derfor er de også del av denne rapporteringen.

Det har skjedd en stor utvikling i antall kommuner involvert i rapporteringen. I 2006 var det 39 kommune/bydeler som fikk tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet. I 2007 økte antallet kommuner/bydeler til 43. I 2008 var antallet kommuner redusert til 41, og det var Arbeids- og velferdsdirektoratet som var bevilgende myndighet. I 2009 økte antallet til 55 kommuner. Og i 2010 er hele 82 kommuner involvert i tilskuddsordningen. Flere av kommunene har deltatt i tilskuddsordningen siden 2006, men det har også kommet med nye kommuner hvert år. Det totale antallet kommuner som har fått tilskudd siden 2006 utgjør derfor etter hvert en betydelig andel av norske kommuner. 2010 er første rapporteringsår der samtlige fylker i Norge har kommuner med i tilskuddsordningen.

I utgangspunktet har kommunene i de årlige rapporteringene rapportert samlet per kommune/bydel. Dette er i tråd med målet om at tilskuddet til den enkelte kommune/bydel skal føre til en helhetlig og samordnet lokal innsats. Likevel er det i 2010 noen kommuner/bydeler som rapporterer med utgangspunkt i enkelttildelinger og ikke samlet. Det er fordi samme kommune/bydel har fått flere tilskudd i samme rapporteringsår, eller fordi kommunen/bydelen har fått overført ubrukte tilskudd fra tidligere år, slik at flere ulike tildelinger gjør seg gjeldende i 2010. Det gjelder Tromsø kommune og Bydel Søndre Nordstrand. I begge tilfellene har det vært flere tildelinger til den samme kommunen/bydelen, der en tildeling har gått til NAV-kontoret og en har gått til en annen del av kommunens apparat (hvh. Utekontakt og barneverntjeneste). I Tromsø eller Søndre Nordstrand har det ikke vært en overordnet instans eller ansvarlig person for *hele* innsatsen i kommunen, og de har derfor rapportert separat. I analysene og presentasjonen i dette notatet blir den enkelte rapporteringen behandlet som enkeltkommune/bydel, og Tromsø og Bydel søndre Nordstrand vil derfor telle som to kommuner hver. I tråd med målet om å stimulere til helhetlig og samordnet arbeid i kommunene kan det være et poeng for fremtidige tilskudd og bidra til at hver kommune har en overordnet ansvarlig for innsatsen i sin kommune slik at hver kommune/bydel kan rapportere samlet for sin innsats.

Ni av kommunene som mottok tilskudd i 2010 har ikke hatt noe aktivitet i 2010, og tilskuddet er overført til bruk i 2011. De har likevel svart på rapporteringen og er inkludert i tabellen under. Aktiviteten som utføres vil det bli rapportert om i 2011.

Tabell 1 viser både oversikt over hvilke kommuner som var involvert i tilskuddsordningen i 2010, hvor stort tilskuddet var for 2010, evt. overføring fra 2009 som til sammen gir grunnlaget for disponible midler i 2010. Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt informasjon om tilskuddssummene. Til sammen omfatter rapporteringene en total til-

skuddsbevilgning i 2010 på 33 502 020 kroner. I tabell 1 er det også oppgitt hvilken sum kommunene selv oppgir som størrelse på tilskudd. Det er noen forskjeller i tallene fra kommunene og tallene fra direktoratet. Total sum basert på kommunenes tall for tilskudd i 2010 er 32 058 360 kroner. Med andre ord rapporterer kommunene til sammen på 1 443 660 kroner mindre enn det totalt oppgitte tilskuddet fra direktoratet. Det må poengteres at kommunene har sendt egne regnskapsrapporter om bruken av tilskuddet som ikke var del av denne rapporteringen. For noen kommuner var ikke denne fullført når rapporteringen ble gjennomført, og dette kan være en viktig årsak til at de beløpene kommunene oppgir selv avviker fra de beløpene Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir. Det ser også ut som det i hovedsak er kommuner som har overført ubrukte midler fra 2009 til 2010 som har annen totalsum for disponible midler enn summen som oppgis fra direktoratet. Det er mulig at oversikten over overførte midler fra 2009 til 2010 ikke er helt oppdatert i tråd med regnskapstallene for 2009.

Det er én kommune som oppgir et vesentlig høyere beløp på tilskudd enn oversikten fra direktoratet skulle tilsi. Dette kan skyldes at kommunen har valgt å egenfinansiere deler av tiltaket og inkludert dette i rapporteringen, eller at kommunen har fått tilskudd fra flere tilskuddsordninger, og oppgitt det totale beløpet for tiltaket i rapporteringen vi har mottatt. Ved rapporteringen om aktivitet kan det være komplisert å skille de ulike tilskuddene fra hverandre. Det har ikke vært vår oppgave å gå nærmere inn på regnskapene i kommunene, og notatet konsentreres om den aktiviteten i kommunene som har vært resultat av tilskuddene. Totalt rapporterer kommunene og bydelene for tilskudd på ca 32 millioner kroner i 2010. Det er en økning på 7 millioner kroner fra 2009.

Egenfinansiering

Flertallet av kommunene bidrar med egne midler i tillegg til tilskuddet fra direktoratet til å gjennomføre tiltakene. 13 av kommunene (16 prosent) har ikke egenfinansiert tiltakene, men de andre 69 kommunene bidrar med noe egenfinansiering. Andelen av totalbudsjettene for tiltakene som er egenfinansiert fra kommunen varierer. Flere kommuner rapporterer at de egenfinansierer tiltak ved at det er kommunen som betaler lønnen til prosjektmedarbeiderne, mens tilskuddet brukes til å dekke andre utgifter ved driften.

Tabell 1: Oversikt over kommuner som har mottatt tilskudd, og størrelse på tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2010

Fylke	Kommune	Overføring fra 2009	Tilskudd 2010	Disponible midler 2010	Oppgitt tilskudd
Akershus	Bærum	62 281	834 719	900 000	861 404
	Hurdal	37 097	0	37 097	37 079
	Ås	550 000	400 000	950 000	400 000
Aust Agder	Risør	0	730 000	730 000	730 000
Buskerud	Drammen	321 000	479 000	800 000	479 000
	Ringerike	0	500 000	500 000	500 000
	Øver Eiker	0	150 000	150 000	150 000
Finnmark	Tana	250 000	0	250 000	250 000
Hedmark	Eidskog	0	500 000	500 000	500 000
	Hamar	0	424 000	424 000	424 000
Hordaland	Bergen	0	600 000	600 000	600 000
	Kvam	0	630 000	630 000	630 000
	Stord	0	400 000	400 000	400 000
Møre og Romsdal	Herrøy	0	500 000	500 000	500 000
	Kristiansund	248 747	549 103	797 850	797 850
	Molde	0	500 000	500 000	500 000
	Sunnadal	0	500 000	500 000	500 000
	Nordland	Fauske	182 530	0	182 530
Nordland	Hadsel	7 408	0	7 408	7 408
	Vefsn	0	200 000	200 000	200 000
	Vågan	200 000	0	200 000	200 000
	RKK Sør-Helgeland ¹	250 000	0	250 000	250 000
	Bø	0	375 000	375 000	375 000
	Alstahaug	0	375 000	375 000	375 000
	Bodø	0	250 000	250 000	250 000
	Brønnøy	0	400 000	400 000	400 000
	Rana	0	410 000	410 000	440 000
	Saltdal	264 542	500 000	764 542	750 000
	Sortland	0	400 000	400 000	400 000
	Vestvågøy	0	450 000	450 000	450 000
	Nord-Trøndelag	Namsos	0	850 000	850 000
Namsskogan		150 000	0	150 000	150 000
Overhalla		0	450 000	450 000	450 000
Oppland		Dovre	300 000	0	300 000
Oppland	Gjøvik	300 000	0	300 000	300 000
	Skjåk	0	175 000	175 000	175 000
	Valdres ²	144 332	255 668	400 000	255 668
	Vågå	0	175 000	175 000	175 000
Oslo	Bydel Alna	465 123	0	465 123	465 123
	Bydel Bjerke	0	150 000	150 000	150 000
	Bydel Frogner	200 000	0	200 000	490 000
	Bydel Gamle Oslo	500 000	0	500 000	437 654
	Bydel Grorud	70 416	429 584	500 000	358 818
	Bydel Grünerløkka	0	1 000 000	1 000 000	1 000 000
	Bydel St. Hanshaugen	0	100 000	100 000	100 000
	Bydel Søndre Nordstrand - NAV	400 000	0	400 000	400 000
	Bydel Søndre Nordstrand - Barneverntjeneste	102 531	0	102 531	102 531
	Bydel Nordstrand	0	700 000	700 000	700 000
Rogaland	Gjesdal	37 695	337 305	375 000	300 000

	Lund	0	125 000	125 000	125 000
	Randaberg	0	200 000	200 000	200 000
	Sola	0	450 000	450 000	450 000
	Stavanger	6 530	343 470	350 000	350 000
Sogn og Fjordane	Fjaler, Hyllestad, Askvoll og Solund	0	150 000	150 000	150 000
	Høyanger	0	600 000	600 000	400 000
Sør-Trøndelag	Bjugn	0	50 000	50 000	50 000
	Hitra	0	120 000	120 000	120 000
	Melhus	0	230 000	230 000	240 000
	Ørland	0	270 000	270 000	270 000
	Trondheim	963 809	593 673	1 557 482	1 530 000
Telemark	Bamble	0	350 000	350 000	350 000
	Drangedal	0	250 000	250 000	250 000
	Notodden	554 150	1 301 000	1 855 150	1 835 150
	Seljord	70 000	50 000	120 000	120 000
	Siljan	0	100 000	100 000	100 000
	Skien	0	500 000	500 000	500 000
Troms	Tromsø - NAV	470 000	0	470 000	470 000
	Tromsø - Utekontakt	450 000	0	450 000	450 000
	Balsfjord	198 000	0	198 000	198 000
	Lenvik	0	500 000	500 000	500 000
Vest-Agder	Kristiansand	193 051	57 000	250 051	250 051
	Sogndalen	250 000	50 000	300 000	300 000
Vestfold	Horten	829 162	0	829 162	640 000
	Larvik	300 000	0	300 000	300 000
	Svelvik	0	250 000	250 000	250 000
Østfold	Eidsberg	0	180 000	180 000	180 000
	Fredrikstad	199 094	650 000	849 094	849 094
	Halden	70 000	0	70 000	70 000
	Hobøl	0	150 000	150 000	150 000
	Marker	0	170 000	170 000	170 000
	Råde	0	266 000	266 000	266 000
	Trøgstad	0	266 000	266 000	266 000
Total				33 502 020	32 058 360

¹ RKK Sør-Helgeland er et nettverk for ansatte på sosialkontor i fem kommuner

² Ungdomsprosjektet Valdres er et samarbeid mellom alle de seks Valdreskommunene

Omfanget av tiltakene i kommunene

Som kommentert innledningsvis ligger det noen føringer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet på hvordan tilskuddsmidlene skal brukes. Samtidig står kommunene og bydelene nokså fritt med hensyn til størrelse på de enkelte tiltakene, innretning, bemanning, målgruppe, osv. Det har vært en målsetting å legge opp til lokal tiltaksutvikling fordi det er lokalt i kommunene det er best kunnskap om hvilke problemer og hvilke utfordringer som krever oppmerksomhet.

Det er altså både stor variasjon 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 antall tiltak sier derfor lite om omfanget av arbeidet som gjøres i kommunene.

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

Antall tiltak	Antall kommuner	Prosent
0	9	11
1	30	37
2	12	15
3	9	11
4	12	15
5	3	4
6	3	4
7	2	2
8	2	2
Total	82	100
Antall tiltak	192	

Til sammen ble det gjennomført 192 tiltak i løpet av 2010 for tilskuddsmidlene fordelt i de 82 kommunene (tabell 2). Disse tiltakene var helt eller delvis finansiert av tilskuddene fra direktoratet. Det var ni kommuner som ikke hadde gjennomført noen tiltak. Disse kommunene har av ulike årsaker ikke kommet i gang med arbeidet i 2010 og har derfor overført midlene til 2011. Den vanligste forklaringen på manglende oppstart har enten vært at kommunen fikk tildelingen fra direktoratet så sent på året at det ikke var mulig å igangsette arbeidet, eller at bemanningssituasjonen i kommunen gjorde det nødvendig å utsette oppstart av tiltak. Det er dermed 73 kommuner som har hatt aktive tiltak i 2010.

Det var tre kommuner som oppga at de hadde gjennomført flere tiltak enn de hadde rapportert om.¹ Antall tiltak for disse to kommunene er derfor endret til det antallet tiltak kommunen har innsendt rapport om i rapporteringsskjemaet.

Totalt antall tiltak er høyere i 2010 enn i tidligere år. I 2009 ble det rapportert om aktivitet i 180 tiltak (Hyggen 2010). Det er likevel færre tiltak per kommune i 2010 enn i 2009. I 2010 hadde mer enn halvparten av kommunene ett eller to tiltak i rapporteringsåret, og det var kun 10 kommuner som rapporterte om fem eller flere tiltak. Til sammenlikning var det 18 kommuner i 2009 som hadde fem eller flere tiltak. Dette kan bety at kommunene samler tilskuddene 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.

Tabell 3: Antall aktive tiltak i rapporteringsperioden – gjennomsnitt per kommune 2007–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Aktive tiltak	2,6	3	3,2	3,3	2,3

Oversikten (tabell 3) viser gjennomsnittlig antall tiltak per kommuner per rapporteringsår. I perioden 2006-2009 har det vært en utvikling mot gjennomsnittlig flere tiltak per kommune. 2010 skiller seg ut med at dette året har det laveste antall gjennomsnittlige tiltak i hele perioden. I 2010 var det i gjennomsnitt 2,3 tiltak per kommune. Noe av forklaringen på dette kan være det høye antallet kommuner som har overført midlene til 2011 og derfor ikke hatt aktivitet i 2010 til tross for at de mottok tilskudd. Sammenliknet med 2009 var det også færre kommuner som hadde gjennomført mange tiltak. I 2010 var det høyeste antallet tiltak gjennomført i én kommune åtte tiltak, og dette var tilfelle i to kommuner. Til sammenlikning var det i 2009 én kommune som hadde 12 aktive tiltak.

Totalt sett var det tildelt 32 058 360 kroner til arbeid i 2010 i henhold til kommunenes tilbakemeldinger. Dette inkluderte både tildeling for 2010 og overførte tilskudd fra 2009. Noen av disse tildelingene har blitt overført til 2011 fordi midlene ikke er brukt opp, og regnskapsrapportene som kommunene sender til direktoratet vil gi et helt nøyaktig tall på tilskudd i 2011.

Tabell 4: Gjennomsnittlig overføring til hver enkelt kommune/bydel 2007–2010. Kroner

	2006	2007	2008	2009	2010
Overføring	359 839	387 692	520 628	456 430	390 955

Basert på kommunenes selvrapportering, er gjennomsnittsnivå for tilskudd i 2010 på 390 955 kroner (tabell 4). Det er en nedgang sammenliknet med 2009 og 2008, men omtrent samme nivå som i 2007. En grunn til at gjennomsnittlig overføring til hver enkelt kommune har gått ned kan være at det er flere kommuner som mottar tilskudd i 2010. Gjennomsnittstall blir også påvirket av om det er noen kommuner som skiller seg

¹ Kommunene blir spurt om hvor mange tiltak de har gjennomført, og deretter blir de spurt oppfølgings-spørsmål for hvert enkelt tiltak. I tellingen av tiltak per kommune har vi korrigert rapporteringene slik at antall tiltak per kommune er i tråd med antall tiltak som det er gitt oppfølgende informasjon om.

ut med særlig høyt eller lavt tilskudd. I 2010 var det laveste tilskuddet 7480 kroner og det høyeste 1 835 150 kroner. Det laveste tilskuddet var overføring av ubrukte tilskuddsmidler fra 2009. Oversikten viser likevel at det er stor forskjell på aktiviteten i kommunene som har rapportert. Median er et mål som i mindre grad lar seg påvirke av at enkeltkommuner skiller seg fra majoriteten. Medianverdien for tilskudd i 2010 var 350 000 kroner, altså noe lavere enn gjennomsnittsverdien.

Samarbeid – utvelgelse, fordeling og gjennomføring

Tilskuddsmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (tidligere sosial- og helsedirektoratet) har i all hovedsak rettet seg mot sosialtjenesten i kommunene. Man ønsket med dette å bidra til at også deler av NAV skulle ha et mandat i den lokale fattigdomsinnsatsen blant barn, unge og familier. Parallelt var det andre tilskuddsordninger som rettet seg for eksempel mot barneverntjenesten med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet / Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (for oversikt over andre tilskuddsordninger, se for eksempel Nuland mfl. 2009a). Likevel er det ikke nødvendigvis sosialtjenesten eller NAV kontoret som er tiltaksutøver. 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. I rapporterings skjemaet ble det derfor stilt noen spørsmål om sosialtjenestens rolle knyttet til tilskuddene, uten å spesifisere organisering i NAV (tabell 5). Men det ble også stilt spørsmål der vi både opererer med sosialtjenesten som del av NAV og sosialtjeneste som ikke er del av NAV (tabell 6 og 7). Vi antar at de fleste vil forstå begrepet sosialtjeneste som sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, iht lov av samme navn. Likevel ble kommunene gitt muligheten for å krysse av for ”sosialkontor utenfor NAV”, dette for å ha et svaralternativ for kommuner som har valgt å legge deler av sosialtjenesten utenfor NAV sin organisering og som samtidig har gitt de en rolle i arbeidet med tiltakene.

I regionsamlinger for tilskuddskommuner og intervjuer gjennomført i noen av tiltakskommunene har det blitt avdekket at midlene i noen tilfeller forvaltes av andre etater i kommunen enn NAV (Nuland mfl. 2009a). Det er ofte flere grunner til at en slik organisering og forvaltning oppfattes som hensiktsmessig lokalt. Det er likevel NAV-kontoret eller deler av sosialtjenesten som i står som hovedansvarlig for innsatsen i de fleste av kommunene.

Beslutninger om bruk av midler, 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 om hvordan beslutningsprosessen knyttet til bruk og fordeling av tiltaksmidlene foregår. Vi har 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 – 2010. Prosent

	2006	2007	2008	2009	2010
Sosialtjenesten tok denne beslutningen alene, men diskuterte med andre etater	37	32	32	28	30
Sosialtjenesten tok beslutningen alene	20	22	15	6	9
Annet	43	46	54	66	61

I 2010 var det sosialtjenesten som tok beslutningen om fordeling av midlene, enten alene eller etter diskusjon med andre etater, i nesten 40 prosent av kommunene. Utviklingen fra 2006 viser at beslutningen i stadig mindre grad ligger hos sosialtjenesten, og at det er andre beslutningsprosesser som ligger til grunn for fordelingen av midlene fra NAV. Denne tendensen må for en stor del tilskrives NAV-reformen. Likevel var det en litt større andel prosjekter i 2010 der sosialtjenesten var involvert enn tilfellet var i 2009.

Den største andelen av kommunene svarer at det var ”annet” som lå til grunn for beslutningen av fordeling av midler i 2010. Disse kommunene ble bedt om å konkretisere hvordan fordelingen av midlene ble gjort. Svarene viser at det for mange kommuner er andre instanser enn sosialtjenesten som tar beslutning om fordeling av midler. Den største gruppen av kommuner oppgir at det er ulike former for styringsgrupper, prosjektgrupper eller arbeidsgrupper som har tatt denne beslutningen. Videre er det en del kommuner som oppgir ulike instanser i NAV (både andre enn eller i tillegg til sosialtjenesten) som har tatt beslutningen, eller instanser som er del av oppvekstetat, for eksempel barneverntjeneste eller SLT (Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak). En siste type instans som trekkes frem av flere kommuner er ulike deler innenfor helsesektoren. I tillegg er det enkelte kommuner som oppgir enhet for bolig, kulturetat og enhet for ungdom og kvalifisering som tar beslutning om fordeling av midler. For én kommune har tiltaket vært en reaksjon på en bestilling fra fylkesmannen, og for en annen kommune har fordelingen av midler vært behandlet politisk i kommunen. For noen kommuner er tilskuddet en videreføring av midler fra 2010 uten ny tildeling, derfor har det ikke vært noen diskusjon om bruken fordi føringene fra 2009 ble liggende til grunn.

Kommuner der sosialtjenesten hadde tatt beslutningen i diskusjon med andre etater, ble spurt om hvilke etater som hadde vært involvert i diskusjonen (tabell 6).

Tabell 6: Instanser involvert i beslutningen om hvordan midlene skulle fordeles i 2010 (flere instanser mulig per kommune). Antall og prosent.

	Antall kommuner	Prosent
Barnevernet	17	77
NAV	15	68
Annet	8	36
Sosialkontoret utenfor NAV	7	32
Kvalifiseringsprogrammet	6	27
Introduksjonsprogrammet	6	27
Flyktning/innvandreretat	6	27
Skolen	6	27
Barnehage	5	23
Kultur/fritidsetaten	4	18
Total	22	

Den instansen som i størst grad er involvert i beslutningen om fordeling av midler er barneverntjenesten. De er involvert i døyt tre av fire kommuner. Den andre instansen som utmerker seg er NAV, som er involvert i drøye to av tre kommuner. I tillegg svarer en av tre kommuner at sosialkontor utenfor NAV er involvert. Dette kan være kommuner der tjenester for eksempel knyttet til bolig, rus og lignende ikke er organisert som del av NAV. En nokså stor andel, mer enn en av tre kommuner, svarer annet. Annet kategorien inneholder flere ulike instanser, men det er i all hovedsak ulike deler av helsetaten som er involvert, eller ulike frivillige organisasjoner og instanser. Samlet sett viser tabell 6 at beslutningen om fordeling av midler involverer mange ulike deler av kommunenes virksomhet.

Utvelging og rekruttering til tiltakene

Samarbeid er også viktig i prosessen med utvelging og rekruttering av deltakere til tiltakene for å sikre at tiltakene når ut til de barna, ungdommene og familiene som inngår i målgruppen (tabell 7). Selv om det ofte er sosialtjenesten som har koordinert innsatsen, skjer ofte utvelgelsen eller rekrutteringen av deltakere til tiltakene i samarbeid mellom flere etater.

Tabell 7: Andel av tiltakene der den offentlige etaten er med i utvelgelse av deltakere. Antall og prosent. (N=191)

	Antall tiltak	Prosent
NAV	92	48
Barnevernet	86	45
Skolen	60	31
Annet	55	29
Helsestasjon	53	28
Deltakerne melder seg selv til/benyttet tiltaket på eget initiativ	50	26
Innvandrer/flyktningetaten	28	15
Sosialtjenesten utenfor NAV	27	14
Kultur/fritidsetaten	21	11
Kvalifiseringsprogrammet	17	9
Barnehager	16	8
Introduksjonsprogrammet	12	6

Det er NAV og barneverntjenesten som størst grad er med når deltakere skal rekrutteres og velges ut til tiltaket. De er med i om lag halvparten av kommunene. Også skolen og helsestasjonen er relativt sentrale i utvelgelsen av deltakere til de ulike prosjektene. Egenrekruttering er også relativt utbredt; i omtrent hvert fjerde tiltak skjer rekruttering og påmelding til tiltakene ved brukernes eget initiativ.

Også på dette spørsmålet var det mange kommuner (29 prosent) som svarte ”annet”. Blant disse trekkes flere ulike etater frem, for eksempel: skolefritidsordning, PPT, utekontakt, styringsgruppe, psykisk helsevern, frivillige tilknyttet prosjektet, eiendomsforvaltning og helsesøstre.

Det er ingen store endringer fra rapporteringen i 2009. En liten endring er at en større andel i 2010 svarer at NAV er involvert (48 prosent sammenliknet med 38 prosent i 2009) og en lavere andel som svarer at sosialtjenesten utenfor NAV er involvert (14 prosent sammenliknet med 36 prosent i 2009). Dette kan ha en sammenheng med at flere har fått etablert NAV-kontor, og at omorganiseringen til NAV har kommet lenger, slik at NAV nå har en mer aktiv rolle i tiltaksarbeidet.

Samarbeid med andre aktører

Som beskrevet 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 om bruk av tilskudd inkluderer også beskrivelser av hvem de samarbeider med, og hva dette samarbeidet består i for det enkelte tiltaket. Kommunene har kunnet krysse av for om det er flere samarbeidspartnere i tiltaket, og om disse består av offentlige etater i samme kommune, offentlige etater i andre kommuner, frivillige organisasjoner eller andre samarbeidspartnere. Flere kryss har vært mulig, så tabellen summerer seg ikke til 100 prosent.

Tabell 8: Samarbeidspartnere i forbindelse med bruk av tilskudd. Flere kryss var mulig. Antall og prosent. (N=80)

	Antall kommuner	Prosent
Offentlige etater i samme kommune	64	78
Offentlige etater i andre kommuner	14	17
Frivillige organisasjoner	35	43
Andre samarbeidspartnere	24	29
Ikke samarbeidet med andre	5	6

Kun fem av kommunene har ikke samarbeidet med andre i forbindelse med bruk av tilskudd. I nær 8 av 10 kommuner forekommer det samarbeid mellom offentlige etater i samme kommune. Disse kommunene ble spurt om hvilke aktører det er snakk om, og svarene er gitt i tabell 9.

Tabell 9: Offentlige instanser i egen kommune som har vært del av samarbeidet i tiltaket. Antall og prosent.

	Antall kommuner	Prosent
Barnevernet	56	89
Skolen	42	67
NAV	40	64
Helsestasjon	34	54
Kultur/fritidsetaten	34	54
Annet	33	52
Innvandrer/flyktningetaten	23	37
Kvalifiseringsprogrammet	21	33
Barnehager	18	29
Sosialtjenesten utenfor NAV	14	22
Introduksjonsprogrammet	13	21
Total	63	

Tabellen viser at mange offentlige etater er involvert. Det er mest samarbeid med barnevernet, men også skolen, NAV, helsestasjon og Kultur/fritidsetat trekkes frem at mer enn halvparten av kommunene.

Kommuner samarbeider også med andre aktører. 52 prosent av kommunene rapporterer om samarbeid med andre offentlige aktører, og disse er for eksempel SLT-koordinator, Namsmannen, PPT, eiendomsavdeling, asylmottak, bestillerkontor, ulike helseinstanser m.m.

Hvilke etater som samarbeider i forbindelse med bruk av tiltaksmidlene henger i stor grad sammen med hvem som er målgruppen for tiltakene. 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. Mange kommuner trekker frem at de samarbeider om rekruttering til tiltak og oppfølging av brukerne. Det er også et samarbeid på tvers av etatene i selve etableringen, gjennomføringen og oppfølgingen av tiltaket, og det rapporteres om utvidet samarbeid i forbindelse med nye prosjektetableringer og prosjektetableringssøknader.

Tabell 10 viser at det er samarbeid på tvers av kommunegrenser med offentlige etater i andre kommuner. Det er 14 kommuner (17 prosent) som rapporterer om slikt samarbeid. Det er særlig mindre kommuner som samarbeider på tvers av kommunegrensene.

Etater i andre kommuner man har samarbeidet med har i størst grad vært andre NAV-kontor, men også kultur/fritidsetat og helsestasjon trekkes frem i flere kommuner. Politiet har også vært involvert i samarbeid på tvers av kommunegrensene. For noen kommuner har samarbeidet bestått i informasjonsutveksling og felles opplæring av ansatte. Noen kommuner har valgt å samarbeide for å skape et bredere nedslagsfelt for tiltakene eller for å ha tilgang til et større arbeidsmarked for ungdom i jobbtrening. Det er noen tildelinger som har gått til kommunesamarbeid, for eksempel RKK Helgeland som er et nettverk for sosialkontor og Valdres-kommunene som har utviklet et felles ungdoms-prosjekt.

En rekke frivillige organisasjoner er involvert i samarbeid knyttet til bruk av tiltaks-midlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I 43 prosent av kommunene forekommer det samarbeid med frivillige organisasjoner. Dette kan være lokale idrettslag, ulike former for jakt- og fiskarlag, eller 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 frivillige personale eller ledsagere til ulike aktiviteter, leire og turer. I tillegg bistår organisasjonene gjerne med kompetanse eller trenere på ulike aktivitetsfelt. De frivillige organisasjonene kan dessuten stille med andre fasiliteter som lokaler og møterom, og de går i noen tilfeller inn med økonomiske midler og ekstra tilskudd til de ulike tiltakene. Flere kommuner trekker fram de frivillige organisasjonene som viktige knutepunkter i prosjektarbeidet og som en viktig del av brukermedvirkningen.

Kommunene har i tillegg samarbeidet med andre aktører i egen kommune. Dette gjelder 29 prosent av kommunene. 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 10: Samarbeid i forbindelse med bruken av tilskuddsmidlene i perioden 2006–2010. Pro-sent

	2006	2007	2008	2009	2010
Offentlige etater i samme kommune	83	77	93	78	78
Offentlige etater i andre kommuner	14	9	10	9	17
Frivillige organisasjoner	51	35	54	44	43
Andre samarbeidspartnere	46	42	54	40	29
Ikke samarbeidet med andre	3	5	7	5	6

Spørsmål om samarbeid har vært stilt til kommunene siden 2006, og vi kan se på hvordan utviklingen har vært med hensyn på samarbeid i tilskuddskommunene (tabell 10).

Det har vært noen endringer når det gjelder trender for samarbeid siden 2006. Andelen kommuner som har samarbeid mellom flere offentlige etater i egen kommune holder seg nokså stabil. Men det er en større andel kommuner som har samarbeid med offentlige etater i andre kommuner i 2010 enn det har vært tidligere. Det har vært en trend mot noe nedgang i andelen som samarbeider med frivillige organisasjoner, men andelen i 2010 holder seg på samme nivå som i 2009. Det er en større nedgang i andelen kommuner som har andre samarbeidspartnere som for eksempel med privat næringsliv. Mens denne andelen tidligere var mer enn halvparten (i 2008) er det i 2010 mindre enn

en av tre kommuner som har andre samarbeidspartnere. Andelen som ikke har samarbeidet med andre holder seg på samme lave nivå som tidligere.

Målgruppe for tiltakene

Kommunene står relativt fritt til å bestemme hvordan de vil bruke midlene og hvordan de vil definere målgruppen i hvert enkelt tiltak. Dette har sammenheng med at det kan variere hvilke utfordringer kommunen har, og som nevnt innledningsvis har det vært viktig å la lokale myndigheter ha rom for å tilpasse innsatsen til de lokale utfordringene. 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 11: Hvorvidt tiltaket er rettet mot enkelte eller åpent for alle. Antall og prosent

	Antall tiltak	Prosent
Tiltaket er rettet mot enkelte barn/unge/familier	113	61
Tiltaket er åpent for alle	72	39
Totalt	185	100

Nesten to av fem tiltak er organisert slik at det er åpent for alle barn og unge (tabell 11). Evalueringen av tilskuddsordningen viste at det for flere kommuner har vært viktig å ha en slik universell innretning på tiltak for å hindre stigmatisering, og for å bidra til at også tiltakene har en integrerende effekt på barna som deltar (Nuland mfl. 2009a). Dette betyr at en god del av tiltakene ikke er målrettet direkte mot barn, unge i fattige familier. Samtidig er det mulig at man både kan ha tiltak åpne for alle barn og unge i kommunen, men likevel målrette tiltaket mot de barna og ungdommene som trenger det mest gjennom rekruttering og proaktiv jobbing for å sikre at de mest utsatte blir involvert.

Tabell 12: Primær målgruppe for tiltakene. Antall og prosent

	Antall tiltak	Prosent
Barn (0–12 år)	28	15
Ungdom (12–24 år)	66	35
Familie	41	21
Foreldre	7	4
Ansatte i kommune, etat eller lignende	16	8
Annet	33	17
Totalt	191	100

Den største andelen av tiltakene, drøyt en tredjedel, har ungdom som primær målgruppe for tiltakene (tabell 12). Et av fem tiltak retter seg mot familier, mens 15 prosent retter seg mot barn og 4 prosent mot foreldre. Det er 8 prosent av tiltakene som retter seg mot ansatte i kommune, etat eller lignende. Det er nesten en av fem som har kategorisert primær målgruppe som ”annet”. For mange av disse dreier det seg om at de har

flere av målgruppene som primærmålgruppe, for eksempel både barn og ungdom. Dette kan også være tiltak som er mer overgripende eller i større grad er åpne for alle.

Det er ingen store endringer på dette punktet sammenliknet med 2009. Det er noe større andel tiltak som retter seg mot ungdom og noe mindre andel som retter seg mot familier.

Tabell 13: Andel tiltak som primært har vært rettet inn mot barn/familier med flyktning eller innvandrerbakgrunn. Antall og prosent

	Antall tiltak	Prosent
Tiltak har primært vært rettet mot barn og familier med innvandrerbakgrunn	18	10
Tiltaket har ikke primært vært rettet mot barn og familier med innvandrerbakgrunn	170	90
Totalt	188	100

Barn som vokser opp i familier med innvandrer- eller flyktningbakgrunn er mer utsatt for å oppleve fattigdom (Nadim og Nielsen 2009). Det var derfor ønskelig å avklare om det var tiltak som primært hadde vært rettet inn mot denne målgruppen. Det gjelder hvert tiende tiltak. Dette er en nedgang fra 2009, hvor hvert fjerde tiltak hadde barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn som sin primære målgruppe. Det er vanskelig å vite hvorfor det har vært en slik nedgang. En mulig forklaring kan være at kommunene tenker at barn og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn skal nås gjennom universelle tiltak som ikke primært er målrettet mot dem, men som er åpne for alle. Som tidligere nevnt viste evalueringen av tilskuddsordningen at det for flere kommuner har vært viktig å ha en slik universell innretning på tiltak for å hindre stigmatisering, og for å bidra til at også tiltakene har en integrerende effekt på barna som deltar (Nuland mfl. 2009a).

Nærmere om tiltakene

Evalueringen av tilskuddsordningen viste at kommunene hadde igangsatt en rekke ulike type tiltak (Nuland mfl. 2009a, Nuland mfl. 2009b). For rapporteringen for tildelte midler 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.

I 2010 rapporteres det fra i underkant av 200 tiltak fra kommunene og bydelene som har mottatt tilskudd. Det er også i 2010 stor variasjon og bredde, både når det gjelder hva som er gjort, hvilke mål man har satt seg og hvor stort omfang tilskuddet har hatt. Det er ikke mulig innenfor rammene av et notat som dette å gjennomgå disse tiltakene i detalj. Men ved hjelp av kategoriseringer av tiltakene kan noe av denne bredden belyses.

Fram til 2008 har spørsmålene om målsettinger i tiltakene vært stilt nokså åpent til kommunene, og forskerne ved Fafo har kodet 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 i 2009 ble kommunene selv bedt om å plassere hvert enkelt tiltak inn under de forhåndsdefinerte kategoriene for målsetting med tiltakene. Det samme ble gjort i 2010. Kommunene har imidlertid i mindre grad i 2010 enn tidligere kategorisert det enkelte tiltak inn i de forhåndsdefinerte kategoriene. Dette har blant annet den konsekvensen at flere tiltak kategoriseres under overskriften ”annet”. Direkte sammenlikninger 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 har vært ulike forskere tidligere som har kategorisert tiltakene, og for de to siste årene kommunene selv. Det betyr at subjektive vurderinger kan gjøre at kategoriseringen er forstått noe ulikt. Selv om noen tiltak er lette å kategorisere, vil andre kunne passe inn under flere kategorier, og ulike personer kan ha valgt forskjellige kategorier på det samme tiltaket. Det er viktig å ha dette i bakhodet når man leser dette notatet. Samtidig har instruksjonene til de enkelte forskerne og rapporteringsansvarlig kontaktperson i kommunene vært de samme i alle rapporteringsrundene.

Tabell 14: Målsetting for tiltakene. Antall og prosent

	Antall tiltak	Prosent
Direkte økonomisk støtte (f.eks. kontingentsstøtte)	29	15
Utstyr/skolebøker (for eksempel idrettsutstyr, utstyrsbank)	19	10
Aktiviteter for barn / unge (for eksempel gratis kino, åpen svømmehall)	30	16
Ferie/aktivitet med familie (for eksempel ferietur, støtte til reise)	17	9
Jobbtilbud til unge (for eksempel sommerjobb)	10	5
Kompetanseheving etat/kommune (for eksempel foredrag, prosjektkoordinering)	17	9
Kompetanseheving bruker (for eksempel leksehjelp, økonomikurs for foreldre)	19	10
Annet	51	27
Totalt	192	100

Som for 2009 er kategorien ”annet” den største kategorien av tiltak. De utgjør nesten en tredjedel av tiltakene. Denne kategorien fungerer som en oppsamling av tiltak som ikke naturlig faller inn under de andre kategoriene, men det er også en del tiltak i denne kategorien som vi tolker å kunne passe inn under de andre definerte kategoriene. Vi har likevel valgt å ikke endre kommunenes egne kategoriseringer. Andre ganger er det mer åpenbare årsaker til hvorfor de ikke passer inn under de gitte svaralternativene.

Den største andelen av tiltakene på de gitte kategoriene er tiltak som har aktiviteter for barn og unge som mål. De utgjør 16 prosent av tiltakene. Direkte økonomisk støtte, som for eksempel støtte til kontingent i idrettslag, utgjør 15 prosent av tiltakene.

På samme måte som i 2009-rapporteringen må også 2010-rapporteringen ta høyde for at rapporteringen på målsetting er endret. Før 2009 var ikke ”annet”-kategorien inkludert i spørsmålet. For å bedre muligheten for sammenlikning er derfor ”annet”-kategorien utelatt for 2009 og 2010 (tabell 15).

Tabell 15: Målsetting for tiltak. 2007–2010. Prosent

	2007	2008	2009	2010
Direkte økonomisk støtte til bruker	8	10	23	21
Utstyr/skolebøker	11	15	15	13
Aktiviteter for barn/unge	26	23	15	21
Ferie/aktivitet med familie	14	16	14	12
Jobbtilbud for unge	8	6	7	7
Kompetanseheving etat	11	11	11	12
Kompetanseheving bruker	17	19	15	13
Total	100	100	100	100

Det kan se ut som trenden mot at det er flere tiltak som er direkte økonomisk støtte til bruker øker fortsetter og holder seg nesten like høyt i 2010 som i 2009. Det er kun små endringer på de andre kategoriene, med unntak av en tendens til at det er flere tiltak som faller inn under kategorien ”aktiviteter for barn og unge”.

Arbeidsmarkedsinnretning

Grunnlaget for å beregne om barn eller unge lever i fattigdom er basert på familiens (husholdningens) samlede inntekt. Familiens økonomiske situasjon, og dermed risikoen for fattigdom for barn og unge, er avhengig av foreldrenes inntekt og inntektsevne. Fra

2009 har det også vært en målsetting med tilskuddsmidlene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet å bidra til at foreldre kom i arbeid. Kommunene ble bedt om å rapportere hvorvidt det var et uttalt mål å få foreldre i jobb i det aktuelle tiltaket.

Tabell 16: Andel tiltak der det har vært en målsetting å få foreldre i jobb (f.eks. gjennom kvalifiseringsprogrammet). Antall og prosent

	Antall tiltak	Prosent
Tiltaket har hatt en målsetting om å få foreldre i jobb	29	16
Tiltaket har ikke hatt en målsetting om å få foreldre i jobb	158	84
Totalt	187	100

I 16 prosent av tiltakene har det vært en målsetting om å få foreldre i jobb. Det er noe lavere enn i 2009. Da var det 18 prosent.

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

Som vi allerede har nevnt var det 18 tiltak, eller 10 prosent av tiltakene, som var innrettet primært mot barn, unge eller familier med flyktning- eller innvandringsbakgrunn (tabell 17). I denne delen ser vi nærmere på disse tiltakene.

Tabell 17: Har tiltaket primært vært rettet mot barn, unge eller familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn? Antall og prosent

	Antall tiltak	Prosent
Ja	18	10
Nei	170	90
Totalt	188	100

Vi har sett nærmere på hvordan de tiltakene som har barn, unge og familier med innvandringsbakgrunn som primær målgruppe fordeler seg på andre aspekter ved tiltakene. Vi må være litt varsomme med å operere med prosent i disse oversiktene. Det er kun 18 tiltak som utgjør gruppen tiltak primært rettet mot barn, unge og familier med innvandringsbakgrunn, så hvert tiltak i denne gruppen utgjør 6 prosent.

Tabell 18: Åpent eller målrettet for tiltak med barn, unge og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn. Prosent (N=184)

	Rettet mot innvandrere	Ikke rettet mot innvandrere	Total
Rettet mot enkelte	83	58	61
Åpent for alle	17	42	39
Totalt	100	100	100

Som tidligere nevnt er en stor andel av tiltakene universelt innrettet og åpne for alle. På denne måten har f.eks. kommuner ønsket å unngå at tiltakene skal virke stigmatiserende, og å bruke tiltakene til å integrere utsatte barn. Dette gjelder også barn og ungdom med innvandringsbakgrunn. I og med at tiltakene rettet mot barn, unge og familier med inn-

vandringsbakgrunn allerede er mer målrettet med hensyn på målgruppe enn andre tiltak, er det heller ikke overraskende at flertallet av disse, 83 prosent, er rettet mot enkelte. De fremstår derfor ikke bare å være mer målrettet med hensyn på målgruppe generelt, men også mot deltakere spesielt. Til sammenlikning er det 58 prosent av tiltakene som ikke har personer med innvandringsbakgrunn som primær målgruppe som er rettet mot enkelte.

Tallene for 2010 skiller seg her noe fra 2009. Da var det 55 prosent av tiltakene som var rettet mot enkelte, som var en lavere andel enn i de andre tiltakene som ikke hadde barn, unge og familier med innvandringsbakgrunn som primær målgruppe.

Tabell 19: Innrettet mot å få foreldre jobb for tiltak med barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn som primær målgruppe. Prosent (N=184)

	Rettet mot innvandrere	Ikke rettet mot innvandrere	Total
Foreldre i jobb	28	13	15
Annen målsetting	72	87	85
Total	100	100	100

Det er en høyere andel av tiltakene rettet mot innvandrere som har mål om å få foreldrene i jobb (28 prosent) enn det er i tiltakene som ikke er rettet mot innvandrere (13 prosent) (tabell 19). Det er enn større andel av tiltakene i 2009 som har barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn som primærmålgruppe og som er innrettet for å få foreldre i jobb, sammenliknet med 2010. Da var andelen 15 prosent.

Tabell 20: Typer tiltak avhengig av om tiltaket primært er rettet mot barn, unge og familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn eller ikke. Prosent (N=188)

	Rettet mot innvandrere	Ikke rettet mot innvandrere	Total
Direkte økonomisk støtte til bruker	28	14	15
Utstyr/skolebøker	11	10	10
Aktiviteter for barn/unge	22	15	16
Ferie/aktivitet med familie	0	10	9
Jobbtilbud for unge	6	5	5
Kompetanseheving bruker	17	8	9
Kompetanseheving etat	0	9	9
Annet	17	28	27
Total	100	100	100

Det er noen små forskjeller i hvordan tiltakene som primært retter seg om barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn fordeler seg sammenliknet med andre tiltak (tabell 20). Hovedinntrykket er at det er en noe større andel tiltak som har som målsetting å gi direkte økonomisk støtte til bruker, aktiviteter for barn/unge og kompetanseheving for bruker. Det er likevel lite som tyder på at tiltak som primært er rettet inn mot personer med flyktning- eller innvandrerbakgrunn er annerledes enn tiltakene som ikke har innvandrere som sin primære målgruppe. Men som vist tidligere, er de i større grad målrettede tiltak mot enkeltbarn enn tilfellet er for andre tiltak. Det er vanskelig å si noe konkret om hvordan tilskuddskommuner arbeider for å nå barn, unge og familier med flyktning- eller innvandringsbakgrunn, men det er rimelig å anta at flere kommuner bruker tilskuddene til å utforske nye områder for inkludering av barn og unge med flyktning- og innvandrerbakgrunn via åpne tiltak.

Tabell 21: Målgruppe for tiltakene avhengig av om tiltaket er innrettet mot barn flyktning- og innvandrerbakgrunn eller ikke. Prosent. (N=188)

	Rettet mot innvandrere	Ikke rettet mot innvandrere	Total
Barn (0-12 år)	17	15	15
Ungdom (12-24 år)	28	35	35
Familie	22	22	22
Foreldre	11	3	4
Ansatte i kommune, etat eller lignende	0	8	7
Annet	22	17	18
Totalt	100	100	100

Det er også noen forskjeller når det gjelder tiltakene som er rettet mot barn, unge og familier med flyktning- eller innvandringsbakgrunn med hensyn til målgruppe (tabell 21). Det er en større andel tiltak som har foreldre som målgruppe, og en lavere andel tiltak som har ungdom som primær målgruppe.

Sammenliknet med 2009 har det også skjedd noen endringer med hensyn hvilken målgruppe tiltakene som er rettet mot barn, unge og familier med flyktning- eller innvandringsbakgrunn konsentreres om. Det har blitt en lavere andel tiltak med barn som målgruppe, fra 21 prosent i 2009 til 17 prosent i 2010. Andelen tiltak rettet mot ungdom har økt fra 7 prosent av tiltakene i 2009 til 28 prosent i 2010. Det har blitt noe lavere andel tiltak rettet mot familier, fra 31 prosent i 2009 til 22 prosent i 2010. Dette kan nok delvis forklares med at 2010-rapporteringen skiller ut tiltakene rettet mot foreldre. Disse utgjorde 11 prosent. I 2009 var sannsynligvis disse tiltakene kategorisert som tiltak rettet mot familier.

Midler til tiltakene

Tidligere i notatet har vi vist at det er nokså stor variasjon i størrelsen på tilskuddene til den enkelte kommune og bydel. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan tilskuddet fordeles på tiltak.

Det er noe usikkerhet knyttet til denne delen av notatet. 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. For noen kommuner er det også utfordringer knyttet til å skille ulike tilskudd fra hverandre, fordi de har fått tilskudd fra flere ulike tilskuddsordninger som de har brukt til å finansiere større prosjekter som dermed har flere finansieringskilder. 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. Kommunene har sendt egne regnskapsrapporter til direktoratet om bruken av tilskuddet, så vi vil ikke i dette notatet gå nærmere inn på usikkerheten som kan ligge i rapporteringen vi har mottatt. I det følgende ser vi altså på størrelsen på midler til enkelte tiltak og til tiltak med ulik målsetting og målgruppe.

Tabell 22: Størrelse på tilskudd til enkelte tiltak. Antall og prosent

	Antall tiltak	Prosent
Opp til 10.000	12	6
10.000 - 100.000	99	51
Over 100.000	69	36
Har ikke oppgitt beløp	13	7
Total	193	100

I over halvparten av tiltakene har tiltaket vært tilgodesett mellom 10 000 og 100 000 kroner av tilskuddet fra direktoratet. I litt over en tredjedel av tiltakene har budsjettet vært på over 100 000 kroner. Det er kun en liten andel, 6 prosent, som har budsjett på under 10 000 kroner. Disse er i all hovedsak tiltak som er overført fra 2009. Sammenliknet med 2009 er det færre tiltak med mindre enn 10 000 kroner som budsjett og en større andel tiltak på over 100 000 kroner.

Det er 13 tiltak, eller 7 prosent, som ikke har oppgitt beløp for tiltaket. I den videre sammenstillingen av tallene er disse tiltakene tatt ut. Da gjenstår 180 tiltak. Til sammen var det brukt 27 823 500 kroner på disse tiltakene i 2010.

Et gjennomsnittlig tiltak har et budsjett på 154 575 kroner. Det er høyere enn i 2009. Da var gjennomsnittsstørrelsen på et tiltak 125 430 kroner (tabell 23).

Tabell 23: Budsjettstørrelse på enkelttiltak etter målsetting. Gjennomsnitt og antall.

	Gjennomsnitt	Antall tiltak
Direkte økonomisk støtte til bruker	90 056	29
Utstyr/skolebøker	99 565	18
Aktiviteter for barn/unge	89 778	30
Ferie/aktivitet med familie	82 770	16
Jobbtilbud for unge	267 492	10
Kompetanseheving bruker	125 938	16
Kompetanseheving etat	106 816	16
Annet	288 957	45
Total	154 575	180

De tiltakene som har de største budsjettene er i ”annet”-kategorien. Disse tiltakene har et gjennomsnittsbudsjett på 288 957 kroner. I denne tiltakskategorien finner vi også de større mer overordnede tiltakene, noe som kan være en delforklaring på hvorfor de har de største gjennomsnittlige budsjettene. Dessuten er det flere tiltak i denne kategorien som har brukt tilskudd til lønnstilskudd for prosjektledelse av satsingen, og det kan bidra til at gjennomsnittsbudsjettet er høyt for disse tiltakene. Tiltakene med de laveste gjennomsnittsbudsjettene er tiltak som er ferie/aktivitet med familie, aktiviteter for barn og unge og direkte økonomisk støtte til bruker. I disse tre tiltakene har midlene i stor grad gått med på å dekke enkeltoverføringer til barn og familier. I sum ser det ikke ut til at enkeltoverføringene krever store tiltaksbudsjetter.

Tabell 24: Budsjettstørrelse på tiltak som har som målsetting å få foreldre i jobb. Gjennomsnitt og antall.

	Gjennomsnitt	Antall tiltak
Målsetting om å få foreldre i jobb	297 806	29
Ikke målsetting om å få foreldre i jobb	127 953	147
Total	155 940	176

Tiltak som har som målsetting å få foreldre i jobb er i gjennomsnitt dyrere enn andre tiltak. Disse tiltakene har gjennomsnittsbudsjett på nesten 300 000 kroner.

Tabell 25: Budsjettstørrelse på tiltak med ulike primærmålgrupper. Gjennomsnitt og antall.

	Gjennomsnitt	Antall tiltak
Barn (0–12 år)	83 171	27
Ungdom (12–24 år)	125 039	65
Familie	161 256	37
Foreldre	411 167	6
Ansatte i kommune, etat eller lignende	92 856	14
Annet	248 931	31
Totalt	154 575	180

Gjennomsnittlig budsjettstørrelse varierer også betydelig avhengig av hva som er primær målgruppe for tiltaket (tabell 25). Det er særlig tiltakene rettet mot foreldre som skiller seg med et relativt sett høyt gjennomsnittsnivå (over 400 000 kroner). Det er særlig ett tiltak som bidrar til at gjennomsnittsbudsjettet på disse tiltakene er høyt. Dette tiltaket har oppgitt et budsjett som overstiger tilskuddet til kommunen fra direktoratet, så det er grunn til å tro at dette tiltaket har andre finansieringskilder i tillegg til tilskuddet fra ar-

beids- og velferdsdirektoratet. Tiltaket er et arbeidsmarkedstiltak for langtidsledige, der kommunen har valgt å rette seg særlig mot foreldre.

Tiltakene som har barn som målgruppe er de tiltakene som har lavest gjennomsnittlig budsjettstørrelse (83 171 kroner).

Tabell 26: Budsjettstørrelse på tiltak avhengig av om de har barn med flyktning- og innvandrerbakgrunn som primær målgruppe eller ikke. Gjennomsnitt og antall.

	Gjennomsnitt	Antall tiltak
Rettet mot innvandrere	168 369	17
Ikke rettet mot innvandrere	153 558	160
Total	154 981	177

Tiltakene som primært er rettet mot barn, unge eller familier med innvandrer- eller flyktningbakgrunn har noe høyere gjennomsnittsbudsjett enn tiltak med mer generelle målgrupper. Sammenliknet med 2009 har gjennomsnittsbudsjett for tiltak med barn, unge eller familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn økt betydelig, fra 78 921 kroner i 2009 til 168 369 kroner i 2010.

Arbeidet med å bekjempe fattigdom blant barn og unge i regionene

Fra og med 2009-rapporteringen har tilskuddskommunene blitt inndelt i geografiske regioner. De fem geografiske regionene er Nord-Norge, Midt-Norge, Vest-Norge, Sør-Norge og Øst-Norge. I tillegg er det laget en egen gruppe for bydelene i Oslo. I rapporteringen opereres det dermed med 6 geografiske enheter (se vedlegg for oversikt over kommuner per region). Denne regionale inndelingen er gjort for å se hvordan regionene skiller seg fra hverandre og hvordan de er like, med hensyn til størrelse på tilskudd, antall tiltak, type tiltak, innvandrerfokus og arbeidsmarkedsfokus. Hvordan regionene skiller seg fra hverandre kan fortelle noe om hvordan regionene på ulikt vis har utfordringer knyttet til barnefattigdom, og hvordan de løser sine utfordringer på forskjellig måte.

Tabell 27: Størrelse på tilskudd og antall tiltak i regionene. Gjennomsnitt og antall.

		Størrelse på tilskudd	Antall tiltak i kalenderåret
Region nord	Gjennomsnitt	359 371	3,1
	Antall kommuner	16	16
Region midt-Norge	Gjennomsnitt	496 168	3,2
	Antall kommuner	11	11
Region vest	Gjennomsnitt	350 556	2,3
	Antall kommuner	9	9
Region sør	Gjennomsnitt	454 169	3,2
	Antall kommuner	13	13
Region øst	Gjennomsnitt	330 883	2,3
	Antall kommuner	15	15
Bydeler i Oslo	Gjennomsnitt	389 347	1,4
	Antall kommuner	9	9
Total	Gjennomsnitt	393 621	2,6
	Antall kommuner	73	73

Det er noen forskjeller både i antall kommuner per region, gjennomsnittlig størrelse på tilskudd og totalt antall og gjennomsnittlig antall tiltak i rapporteringsåret (tabell 27). Det er gjennomført flest tiltak i region nord, men det er flest tiltak i gjennomsnitt per kommuner i region midt-Norge (3,2 tiltak). Det er færrest tiltak gjennomført i region vest og Oslo, og lavest tiltak per bydel i gjennomsnitt i Oslo (1,4 tiltak). I gjennomsnitt er også overføringene størst til midt-Norge, med 496 168 i gjennomsnitt per kommuner. Lavest er gjennomsnittsoverføringen til region øst, med 330 883 kroner.

Tabell 28: Fordeling av tiltakstyper i de ulike regionene. Prosent

	Region nord	Region Midt-Norge	Region vest	Region sør	Region øst	Bydeler i Oslo	Total
Direkte økonomisk støtte til bruker	8	14	38	10	15	23	15
Utstyr/skolebøker	16	17	5	10	0	0	10
Aktiviteter for barn/unge	22	17	10	13	6	31	16
Ferie/aktivitet med familie	2	9	5	18	9	15	9
Jobbtilbud for unge	2	6	5	5	6	15	5
Kompetanseheving bruker	20	9	0	5	6	0	9
Kompetanseheving etat	14	3	0	15	15	0	10
Annet	14	26	38	25	44	15	27
Total	100	100	100	100	100	100	100
Antall tiltak	49	35	21	40	34	13	192

Prioriteringer i type tiltak varierer også mellom regionene (tabell 28). For eksempel er det en større andel i region vest enn i de andre regionene som bruker tiltak til å gi direkte økonomisk støtte til bruker. Og det er en større andel tiltak blant bydelene i Oslo som er aktiviteter for barn og unge enn i de andre regionene. I region nord er det en større andel tiltak som har kompetanseheving for bruker sammenliknet med de andre regionene.

Tabell 29: Fordeling av tiltak i de ulike regionene etter om tiltaket har barn, unge eller familier med flyktning- eller innvandrerbakgrunn som primær målgruppe eller ikke. Prosent.

	Region						Total
	Region nord	Region Midt-Norge	Region vest	Region sør	Region øst	Bydeler i Oslo	
Ja	8	11	5	5	6	38	10
Nei	92	89	95	95	94	62	90
Total	100	100	100	100	100	100	100
Antall tiltak	48	35	21	37	34	13	188

Andelen av befolkningen som har innvandrer- eller flyktningbakgrunn varierer mellom norske kommuner. Tidligere i notatet ble det vist at hvert tiende tiltak hadde barn, unge og familier med innvandrer- eller flyktningbakgrunn som primær målgruppe. Det er noen regionale forskjeller i målgruppe (tabell 29). I Oslo utgjør tiltak som har et primært innvandringsfokus 38 prosent av tiltakene, mens det varierer fra 5 til 11 prosent i de andre regionene. Dette gjenspeiler i stor grad befolknings sammensetningen i Norge. Andelen barn, unge og familier med flyktning- og innvandrerbakgrunn er betydelig høyere i Oslo enn i resten av landet.

Tabell 30: Fordeling av tiltak i de ulike regionene etter om tiltaket har hatt som målsetting å få foreldre i jobb eller ikke. Prosent.

	Region						Total
	Region nord	Region Midt-Norge	Region vest	Region sør	Region øst	Bydeler i Oslo	
Ja	2	31	5	27	12	15	16
Nei	98	69	95	73	88	85	84
Total	100	100	100	100	100	100	100
Antall tiltak	47	35	21	37	34	13	187

Det er nokså stor variasjon mellom regionene med hensyn til om tiltakene hadde som målsetting å få foreldre i jobb. Høyest er andelen i region sør, der disse tiltakene utgjør 27 prosent. Lavest er andelen i nord med 2 prosent og vest med 5 prosent (tabell 30).

Intern oppfølging av tiltakene i kommuner og bydeler

I denne delen av notatet skal vi se nærmere på hvordan kommunene følger opp arbeidet i tiltakene og hvordan de administrerer arbeidet. I tillegg til kommunenes rapportering til direktoratet om bruken av tilskuddene, er det grunn til å tro at kommunene og bydelene har innført ulike rutiner for intern oppfølging av tiltak og tilbakemeldinger til sentral ledelse i kommunen.

I hvilken grad kommunen følger opp tiltakene, og hvordan det følges opp varierer (tabell 31). Av de 77 kommunene som har svart på spørsmålet er det 40 prosent som har aktiv oppfølging av alle tiltak og prosjekter, mens det er 26 prosent som har oppfølging av noen tiltak og prosjekter. I drøyt en tredjedel av kommunene er det ikke noe oppfølging av tiltak eller prosjekter. Fordelingen er nokså lik som fordelingen i 2009, men det er noe større andel kommuner som ikke har oppfølging av tiltak eller prosjekter i 2010 sammenliknet med året før.

Tabell 31: Oppfølging av de enkelte tiltakene i kommunene. Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Har oppfølging av alle tiltak/prosjekter	31	40
Har oppfølging av noen av tiltakene/prosjektene	20	26
Har ikke oppfølging av tiltak/prosjekter	26	34
Total	77	100

Kommunene som hadde oppfølging av tiltak ble spurt om hvordan denne oppfølgingen ble gjort. Svarene viser at dette varierer en god del, med hensyn til hva slags tiltak som er gjennomført og hvem som er tiltaksutøver.

For mange store tiltak, eller tiltak som er lagt i prosjekter eller aktører utenfor kommunens virksomhet, gjøres oppfølging som løpende kontakt med tiltaket via en bestemt person eller 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, til kommune eller politisk ledelse og/eller til bystyret/kommunestyret i form av rapporter, muntlige overleveringer eller lignende. Andre kommuner har etablert referansegrupper eller styringsgrupper for tiltak og prosjekter som sørger for oppfølging av arbeidet, eller de har laget rutiner for faste møter med de involverte i tiltaket og kommunen, eller de utarbeider månedlige rapporteringer om fremdrift.

Eventuell videreføring av tiltakene i 2010

Tiltakene det rapporteres om er både nye tiltak og tiltak som har vært igangsatt tidligere og videreført i 2010. En del av tiltakene er nyoppstartet og del av tiltaksutvikling der kommunene får muligheten til å prøve noe helt nytt. Hvorvidt tiltakene er aktuelle for videreføring neste år, kan være en god indikasjon på at kommunene har tro på at tiltakene oppnår resultater og fortjener livets rett.

Tabell 32: Vurdering knyttet til videreføring av tiltaket neste år. Antall og prosent

	Antall tiltak	Prosent
Det er aktuelt å videreføre tiltaket neste år	152	80
Det er ikke aktuelt å videreføre tiltaket neste år	18	9
Er usikker på om hvorvidt tiltaket skal videreføres neste år	21	11
Total	191	100

Kommunene oppgir at det er aktuelt å videreføre 80 prosent av tiltakene (tabell 32). Snaut 10 prosent er det ikke aktuelt å videreføre til neste år, mens det er usikkerhet knyttet til 11 prosent av tiltakene. Det vitner om nokså stor tro på arbeidet som gjøres i tiltakene. På dette spørsmålet er det en positiv utvikling sammenliknet med 2009. Da svarte 67 prosent av kommunene at det var aktuelt å videreføre tiltaket til neste år. Det er likevel verdt å merke seg at vi ikke her har spurt om hvorvidt videreføring av tiltaket er aktuelt under forutsetning av at tilskudd fra direktoratet fortsetter. Fra evalueringen av tilskuddsordningen vet vi at andelen tiltak som er aktuelle for videreføring er lavere dersom kommunene må finansiere videreføringen av tiltakene selv (Nuland mfl. 2009a).

Tabell 33: Vurdering av videreføring av tiltak etter tiltakstype. Antall.

	Er det aktuelt å videreføre dette tiltaket til neste år?			Antall tiltak
	Ja	Nei	Vet ikke	
Direkte økonomisk støtte til bruker	25	3	1	29
Utstyr/skolebøker	17	2	0	19
Aktiviteter for barn/unge	25	3	2	30
Ferie/aktivitet med familie	11	1	5	17
Jobbtilbud for unge	9	1	0	10
Kompetanseheving bruker	14	1	2	17
Kompetanseheving etat	9	2	7	18
Annet	42	5	4	51
Total	152	18	21	191

Tabell 33 viser vurderinger knyttet til videreføring av tiltak fordelt etter tiltakstype. Det er kun små variasjoner i svarene på dette spørsmålet, men tiltakene som karakteriseres som direkte økonomisk støtte til bruker, aktiviteter for barn og unge samt kategorien ”annet” blir oftest vurdert som uaktuelle å videreføre til neste år. Man må likevel merke seg at det store flertallet aktiviteter i disse tre kategoriene tiltak også vurderes videreført. Størst usikkerhet er det knyttet til videreføring av tiltak av typen kompetanseheving for etat og ferie/aktiviteter med familie. Tiltakene som i størst grad tenkes å videreføres neste år, er jobbtilbud til unge, utstyr/skolebøker og kompetanseheving bruker. Jobbtilbud til unge er tiltak med relativt langt siktemål, og det tar tid å bygge opp samarbeidsrelasjoner med privat næringsliv og andre viktige samarbeidspartnere. Har man først fått

et slikt tiltak i gang vil det være ønskelig å holde tiltaket i livet videre. Det kan være med å forklare hvorfor dette er tiltak det er naturlig å videreføre. Utstyrskontroll er tiltak som det er nokså lett å videreføre, fordi den største delen av arbeidet er etableringen av selve utstyrskontrollen. Kostnader til å drive en slik videre kan vi forvente er lavere enn etableringen, og det kan også være med å forklare hvorfor dette er en type tiltak kommunene vil videreføre.

Måloppnåelse

De overordnede målene for tilskuddsordningen er gitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i utlysningen av tilskudd samt i tilsagnsbrev til kommunene. Innenfor disse rammene kan kommunene selv definere hvilke mål de ønsker å ha med de tiltakene som finansieres gjennom tilskuddene. Kommunene står relativt fritt til å utarbeide mer eller mindre konkrete mål for sin kommunes strategi og for de enkelte tiltakene. Vi har ikke bedt kommunene om å definere sine lokale målsettinger, men vi har spurt kommunene om hvorvidt de nådde sine egne målsettinger for tiltakene (tabell 34).

Tabell 34: Måloppnåelse i bruken av tilskuddsmidler. Antall og prosent

	Antall kommuner	Prosent
Kommunen nådde sine målsettinger for arbeidet	46	61
Kommunen nådde ikke alle sine målsettinger for arbeidet	30	39
Total	76	100

Drøyt 60 prosent av kommunene nådde sine målsettinger for arbeidet (tabell 34). Dette er omtrent samme nivå som i 2009 (67 prosent). Det er allikevel 39 prosent som oppgir at de ikke nådde de målene de hadde satt seg.

Hvorvidt kommunene setter seg mål som er realistiske å nå er utenfor det vi har mulighet til å vurdere. For mange av kommunene dreide den manglende måloppnåelsen seg om at man kom for sent i gang med arbeidet i tiltaket, og dermed ikke klarer å nå målene før utgangen av året. Det kan både skyldes sent tilsagn fra direktoratet som utsatte oppstart, eller andre forhold i kommunen som gjorde at de ikke kom skikkelig i gang. Det er også kommuner som ikke har nådd målene fordi de har møtt utfordringer med å rekruttere deltakere til noen av tiltakene. Tabell 35 viser hva disse kommunene oppgir som årsak til den manglende måloppnåelsen. Flere kryss var mulig fordi det ofte kunne være flere årsaker til at mål ikke ble nådd.

Tabell 35: Oppgitte årsaker til manglende måloppnåelse. Antall og prosent

	Antall	Prosent
Mangel på kvalifisert personell	3	10
Mangel på tid	6	20
Mangel på økonomiske eller materielle ressurser	2	7
Organisasjonsmessige problemer	2	7
Dårlig respons fra brukere	2	7
Svarte blankt	6	20
Annet	9	30

Den vanligste årsaken er ”annet”-kategorien. Eksemplene som kommunene oppgir er at det er vanskelig å definere en enkelt årsak og at flere forhold har betydning. En kommune trekker frem at det tar tid å få tiltak til å fungere, og at man i oppstarten må være tålmodig med hensyn til måloppnåelse. Det tar tid å finne frem til rette deltakere, å finne

frem til rett personell til tiltakene og å utvikle gode arbeidsmetoder i tiltaksarbeidet. Av de definerte oppgitte årsakene, var den største kategorien mangel på tid, men kommunene fordeler seg nokså jevnt på kategoriene. Mangel på personell blir også oppgitt av tre kommuner. Tiltaksarbeid kan ofte bli sårbart fordi at man blir avhengig av ildsjeler som drar arbeidet i prosjektet, og mister man disse kan det bli vanskelig å fortsette arbeidet som planlagt. Det er seks kommuner som har svart blankt på oppfølgingsspørsmålet.

Antall barn og unge som ble nådd av tiltakene

Ved tidligere rapporteringer har kommunene blitt spurt om hvor mange barn og unge de anslår å ha nådd med tiltakene sine. Det har vist seg å være et vanskelig spørsmål å svare på, og dermed vanskelig å tolke svarene. Noen kommuner har gitt anslag på antall deltakere i tiltak, mens andre har oppgitt tall som det ikke har vært mulig å bruke i en sammenstilling av svarene. Dette har for eksempel vært svar av typen ”mange”, eller svar som har vist til antall skoleelever i kommunen, antall sosialhjelpsmottakere eller befolkningens størrelse. I en del av tiltakene gir det heller ikke mening å gi et slikt anslag. For 2010-rapporteringen ble det derfor valgt å kutte ut dette spørsmålet, og kommunene ble i stedet spurt om hvor mange de har nådd med tiltakene sammenliknet med de forventningene kommunene hadde (tabell 36).

Tabell 36: Måloppnåelse i forbindelse med antall man forventet å nå. Antall og prosent

	Antall kommuner	Prosent
Tiltakene nådde antall man forventet å nå	53	71
Tiltakene nådde flere enn forventet	7	9
Tiltakene nådde færre enn forventet	9	12
Vet ikke	6	8
Total	75	100

De aller fleste kommunene, 71 prosent, nådde det antall man forventet å nå med tiltakene, mens 9 prosent nådde flere enn de forventet. Disse kommunene ble spurt om hvilke grupper som de opplevde å nå flere av enn forventet. Det er et mangfold av svar fra disse 7 kommunene. De trekker frem etnisk norske barn/ungdom, ungdomsskoleelever, ungdommer rundt 18 år, arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa, familier som i utgangspunktet ikke var del av prosjektet, mer interesse generelt fra skole og barnehage, barn i familier som ikke snakker norsk og barnefamilier som hadde behov for tilskudd til å dra på ferie.

12 prosent av tiltakene nådde færre enn forventet. Kommunene forklarer dette med at de opplevde at det fantes færre i målgruppen enn de først trodde, at tiltakene ikke er gjort godt nok kjent enda, at det har vært vanskeligheter knyttet til rekruttering, at det er familier som hadde opplevd endringer i husholdningens økonomi som følge av finanskrisen, at vanskeligheter med samarbeid med skole som gjorde rekruttering vanskelig, sen oppstart som gjorde at man nådde færre, eller at minoritetsungdom og særlig jenter med minoritetsbakgrunn har vært vanskelige å nå.

Kommunene har også blitt spurt om tiltakene nådde sine spesifiserte målgrupper (tabell 37). De alle fleste kommunene opplevde at de nådde alle sine målgrupper eller at de i stor grad nådde sine målgrupper. Til sammen utgjør disse to svarene 99 prosent av kommunene. Det er kun én kommune som sier at de bare til en viss grad nådde sine målgrupper, og det er ingen kommuner som oppgir at de ikke nådde sine målgrupper.

Tabell 37: Vurdering om tiltakene nådde sine målgrupper. Antall og prosent

	Antall kommuner	Prosent
Alle tiltakene nådde sine målgrupper	40	54
Alle tiltakene nådde i stor grad sine målgrupper	33	45
Alle tiltakene nådde til en viss grad sine målgrupper	1	1
Ingen av tiltakene/prosjektene nådde sine målgrupper	0	0
Total	74	100

Brukerinnflytelse

Brukerinnflytelse og brukermedvirkning har blitt trukket frem som viktige mål for offentlig tjenesteyting og tiltaksutvikling. Med begreper om brukerinnflytelse og brukermedvirkning forstår vi det å sette brukernes behov i fokus. Slik medvirkning eller innflytelse innebærer ofte 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. Tabell 38 viser i hvilken grad tilskuddskommunene rapporterer at brukerne har innflytelse på utformingen av tiltak.

Tabell 38: Brukermedvirkning i utforming av tiltakene. Antall og prosent

	Antall kommuner	Prosent
Brukerne har innflytelse på utformingen av alle tiltak	25	34
Brukerne har innflytelse på utformingen av noen av tiltakene	38	51
Brukerne har generelt liten eller ingen innflytelse på tiltakene	11	15
Total	74	100

I en av tre kommuner har brukerne innflytelse på utformingen av alle tiltak, og i halvparten av kommunene har brukerne innflytelse på utformingen av noen av tiltakene. Dette er gjort på ulike måter i kommunene. Noen har gitt brukere eller brukerorganisasjoner en rolle i referansegrupper eller styringsgrupper for innsatsen i kommunen, eller invitert brukere og brukerorganisasjoner til referanse- eller styringsgruppemøter. Andre har innhentet tilbakemeldinger fra brukerne om hva de kunne ønske seg av tiltak. Det har vært flere ulike varianter av møter med brukerne som ledd i å utforme tiltak, for eksempel informasjonsmøter og høringer. Noen kommuner har også inkludert brukere i selve søknadsprosessen til direktoratet, og et par kommuner har inkludert brukerorganisasjoner som tiltaksutøvere og får på den måten brukerne representert i utformingen av tiltakene.

I 15 prosent av kommunene har brukerne liten eller ingen innflytelse på utformingen av tiltakene.

I tillegg til brukermedvirkning til utforming av tiltak, er også tilbakemeldinger fra brukerne en viktig del av brukermedvirkning. Vi ønsket å skille disse to aspektene ved brukermedvirkning, med hensyn til utformingen av tiltak og tilbakemeldinger fra brukere. Svarene om tilbakemeldinger er gitt i tabell 39.

Tabell 39: Kommuner som har etablert system for tilbakemelding fra brukerne eller deres foresatte. Antall og prosent.

	Antall kommuner	Prosent
Det er etablert system for tilbakemelding	29	40
Det er ikke etablert system for tilbakemelding, men det er vurdert	20	27
Det er ikke etablert system for tilbakemelding	24	33
Total	73	100

I 40 prosent av kommunene er det etablert et system for tilbakemelding fra brukerne av tiltakene eller deres foresatte. Dette sikres gjennom ulike former for tilbakemeldinger fra brukerne som er del av tiltakene, brukerundersøkelser, løpende evalueringer av deltakelse og ulike former for dialog med brukerne i tiltakene. Flere av kommunene har etablert strukturer for brukermedvirkning i tiltakene for eksempel ved representasjon i styringsgruppe eller involvering av brukerråd.

27 prosent av kommunene har ikke etablert noe system for tilbakemelding fra brukerne men de har vurdert å etablere et slikt system. En av tre kommuner har ikke etablert noe system for tilbakemelding, og har heller ikke vurdert dette. Kommunene fordeles seg omtrent likt som i 2009.

Forankring i kommunen

I tildelingen for 2010 oppfordret direktoratet kommunene som mottok tilskudd til å arbeide med forankringen av tiltakene i kommunene og å bidra til utvikling av kommunale handlingsplaner. Noen kommuner har fått tilskudd konkret for å gjøre dette. I rapporteringskjemaet ble alle 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 direktoratet opphører.

Tabell 40: Andel kommuner der arbeidet med fattigdom blant barn og unge forankret i en kommunal plan eller strategi. Antall og prosent.

	Antall kommuner	Prosent
Arbeidet er forankret i en plan/strategi som er politisk vedtatt	30	41
Arbeidet er forankret i en plan/strategi som er til diskusjon blant kommunens politikere	13	18
Satsingen er ikke forankret i en kommunal plan eller strategi	31	42
Total	74	100

Det er 30 kommuner (41 prosent) som har forankret arbeidet i en plan eller strategi som er politisk vedtatt. Ytterligere 13 kommuner (18 prosent) har forankret arbeidet i en plan eller strategi som er til diskusjon blant kommunens politikere (tabell 40).

Det er grunn til å tro at planene skiller seg fra hverandre med hensyn til hvor spesifikke eller generelle de er. Kommunene ble derfor spurt om *hvilke* planer og strategier arbeidet var forankret i. Den største gruppen kommuner svarte at arbeidet var inkludert i den generelle handlingsplanen eller økonomiplanen i kommunen. Det var også flere kommuner som ikke henviste til en konkret plan, men som rapporterte at arbeidet hadde blitt diskutert politisk i kommunen og at det var blitt fattet vedtak om arbeidet som del av kommunens strategi. To kommuner viste til fylkeskommunens satsing på området og på folkehelse, og en kommune viste til statlige myndigheters handlingsplan mot fattigdom.

Majoriteten av kommunene hadde altså forankret arbeidet i nokså generelle og lite spesifikke lokale planer eller strategier. Det var imidlertid også kommuner som hadde forankret arbeidet i egne handlingsplaner på konkrete politikkområder. Tre kommuner viste til konkrete planer eller planer til diskusjon om bekjempelse av barnefattigdom, og fire til helhetlige planer for bekjempelse av fattigdom. Det ble også av flere kommuner vist til andre handlingsplaner på relevante områder som boligsosiale handlingsplaner, oppvekstplaner, planer for forebyggende helsearbeid og planer for ruspolitikk.

Tabell 41: Regional oversikt over kommuner som har forankret, vurderer eller ikke har en kommunal plan. Prosent. N=74

	Forankret i vedtatt plan	Plan er til diskusjon	Ikke forankret i plan	Antall kommuner
Region nord	31	13	56	16
Region Midt-Norge	45	27	27	11
Region Vest	33	0	67	9
Region Sør	43	29	29	14
Region Øst	40	7	53	15
Bydeler i Oslo	56	33	11	9
Total	41	18	42	74

Det er noen regionale forskjeller når det gjelder forankring av arbeidet i en kommunal plan eller strategi (tabell 41). Det er særlig bydelene i Oslo som har forankret tiltaksarbeidet i kommunens/bydelens plan- og styringsdokumenter. Det er mindre vanlig i re-

gion vest og region nord. I region vest svarer to av tre kommuner at de ikke har forankret arbeidet i noe plan eller strategi.

Nye/Gamle tiltak og videreføring av tidligere tiltak

Tilskuddsordningen har pågått i flere år. Noen kommuner har mottatt midler gjennom tilskuddsordningen flere ganger tidligere. Andre kommuner mottar tilskudd for første gang i 2010. En av hovedideene bak tilskuddsordningen 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. Tilskuddet 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. Vi har derfor ønsket å få frem hvorvidt tiltakene i 2010 var nye i rapporteringsåret eller om det var tiltak som var videreføringer fra tidligere år.

Tabell 42: Videreføring eller nyetablering av tiltak. Antall og prosent.

	Antall kommuner	Prosent
Alle tiltakene er nye i rapporteringsåret	22	29
Noen av tiltakene er nye	22	29
Alle tiltakene er videreføringer	31	41
Total	75	100

Nesten en tredjedel av kommunene har aktive tiltak som alle er nye i 2010 (tabell 42). For to av fem kommuner er alle tiltakene videreføringer. Litt mer enn halvparten av kommunene, tre av fem, er kommuner som i 2010 har utviklet nye prosjekter. Dette viser at det skjer mye nyskaping i tilskudsarbeidet, samtidig som det er betydelig aktivitet i arbeid med å videreføre tiltak som allerede har blitt etablert. Noe av denne delingen vil ha sin naturlige årsak i hvorvidt kommunene er nye i rapporteringsåret eller vært med i tilskuddsordningen fra tidligere.

Relatert til forankring av arbeidet er videreføring av arbeidet. Kommunene kan kun få tilskudd til samme tiltak i et begrenset antall år. Et suksesskriterium for tilskuddsmidlene er altså knyttet til hvorvidt tiltak etablert som følge av tilskuddsmidlene videreføres som del av det ordinære tilbudet i kommunen. Vi har allerede vist (tabell 31) at det er aktuelt å videreføre 80 prosent av tiltakene som har vært aktive i 2010. Tabell 42 viser oversikt over hvorvidt tidligere tiltak finansiert av tilskudd fra direktoratet nå er del av det ordinære tilbudet i kommunen.

Tabell 43: Om tidligere tiltak finansiert av direktoratet nå er del av det ordinære tilbudet i kommunen. Antall og prosent

	Antall kommuner	Prosent
Flere tiltak er nå del av det ordinære tilbudet	21	28
Noen få tiltak er nå del av det ordinære tilbudet	15	20
Ingen tidligere tiltak er del av det ordinære tilbudet	16	21
Usikker på om tidligere tiltak er del av det ordinære tilbudet	23	31
Total	75	100

Mer enn en firedel av kommuner har gjort tidligere tiltak til en del av det ordinære tilbudet i kommunen. Videre er det en av fem kommuner der noen få tiltak er del av det ordinære tilbudet. Til sammen har nær halvparten av kommunene videreført alle eller noen av tiltakene i det ordinære tilbudet. Det vitner om at en betydelig andel av tiltakene blir forankret i kommunens tjenester etter at tilskudd opphører. Likevel er det 16 kommuner som rapporterer at ingen av de tidligere tiltakene har blitt en del av det ordinære tilbudet, og i nesten en av tre kommuner er det usikkerhet knyttet til om tidligere tiltak har blitt del av det ordinære tilbudet i kommunen. Noen av disse kommunene kan være nye kommuner i tilskuddsordningen. Samtidig er det heller ikke alle tiltak det er naturlig å videreføre. Det gjelder for eksempel tiltak som har hatt til hensikt å få til kompetanseheving blant kommunes ansatte. Det kan være for eksempel være kurs, fagdager eller foredrag for ansatte som det ikke har noen hensikt å gjenta.

Den manglende kjennskapen til egen kommunes videreføring av tiltak kan ha sammenheng med at det kan være bytte av personer som arbeider med tiltakene, og at nye personer ikke nødvendigvis har god kjennskap til hva som er igangsatt tidligere som nå har blitt integrert i det ordinære tjenestetilbudet.

Det er bredde i den type tiltak som har blitt overført som det ordinære tilbudet i kommunen. Det gjelder for eksempel etablerte utstyrsbanker som ble opprettet ved hjelp av tilskudd som er videreført og som kommunene drifter videre. Det er også flere kommuner som ved hjelp av tilskuddene har etablert ulike team for arbeid med barn og ungdom, som har valgt å videreføre disse etter at tilskudd opphørte. Noen kommuner trekker også frem at arbeidet er videreført i den forstand at man har endret hvordan saksbehandlere og rådgivning gjøres mot målgruppen, og at den metodeutviklingen som tiltakene produserte nå har blitt del av den måten man arbeider på i kommunen. Flere kommuner trekker også frem at ulike typer av aktiviteter for barn og unge, samt ferietiltak for barn, unge og familier nå har blitt del av det tilbudet kommunen selv finansierer og tilbyr sine innbyggere.

Generelle tilbakemeldinger fra kommunene

Tilbakemeldingene fra kommunene i rapporteringen gir i stor grad uttrykk for, som ved tidligere rapporteringer, at kommunene ønsker slike tilskudd velkommen, og det er behov for slike midler i arbeidet med å bekjempe fattigdom blant barn og unge. De fleste kommunene som gir kommentarer, trekker frem at tilskuddsmidlene har vært viktige i å muliggjøre prosjekter og tiltak som de ellers ikke ville ha hatt mulighet til å starte opp, og som de opplever har hatt en positiv effekt i kommunen.

Det har imidlertid også vært noen mer kritiske tilbakemeldinger knyttet til erfaringer. En tilbakemelding som kommer hvert år, også i 2010, er kritikk av søknadsfrist for tilskuddsordningen og tildelingstidspunkter som gjør det å få gjennomført arbeidet i løpet av kalenderåret. Sen tilbakemelding om tildelte midler har for noen kommuner negativt påvirket muligheten til å gjennomføre tiltak som planlagt. Andre kommuner trekker frem at de har hatt utfordringer knyttet til bemanning av tiltakene og at de ikke har hatt tilstrekkelig tid til å gjennomføre tiltaksarbeidet som planlagt. En siste tilbakemelding som kommer fra flere kommuner er kritikk av den omstendelige rapporteringen som følger med tilskuddsordninger. Dette er ikke kritikk av at kommunene må rapportere om tilskudd, men kritikk av at kommuner som mottar tilskudd fra flere tilskuddsordninger opplever mye administrasjon og tid brukt på rapportering på flere ulike tilskuddsordninger som har nokså like målsettinger. Noen kommuner hadde ønsket at rapporteringene fra de ulike tilskuddsordningene i større grad hadde blitt samordnet. Nedenfor har vi valgt ut noen av kommentarene fra kommunene som viser disse tilbakemeldingene:

“Vi gleder oss over at vi fikk pengene!! Og ønsker oss gjerne å fortsette med bevilgingen til i alt 3 år. Ideene og innsatsviljen er stor!”

“Tilskuddsmidlene har gitt muligheter for styrking av tjenestetilbudet og framskaffet viktige erfaringer til inspirasjon og videreføring inn i ordinærdrift.”

“Det å jobbe på prosjektmidler og få lov å gå i dybden på et felt er veldig bra, både for innovasjon og holdningsendring i kommunen.”

“Får realisert tiltak som vi ellers neppe hadde fått til i kommunen.”

“Det knytter seg jo litt usikkerhet i forhold til tilskudd og innsats - det kan sette en brems for framdrift når en er i gang.”

“Det mest optimale hadde vært å få svar på søknad på et tidligere tidspunkt, slik at en kan planlegge et helt kalenderår om gangen. Når en får sent svar, får en liten tid til planlegging og gjennomføring av prosjektet.”

“Håper direktoratet kan gi oss økt kunnskap om utviklingen. I kommunen vår viser en ny ungdomsundersøkelse (delvis finansiert av fattigdomsmidlene) at antall ungdommer som rapporterer at de ikke har råd til å delta i bursdager, skolearrangementer som koster penger mm ØKER fra 2007 til 2010.”

“Det knyttes alt for mange rapporteringskrav til bruk av penger, slik at listen for å søke prosjektmidler blir rimelig høy. Krav til rapportering må samordnes/koordineres, slik at det bare behøver gjøres EN gang.”

Vi ønsket også å finne ut hvor tilfredse kommunene var med kontakten med overordnede instanser i forbindelse med tilskuddsordningen. De ble derfor spurt i hvilken grad de var fornøyde med kontakten med fylkesmannen i sitt fylke, og med kontakten med Arbeids- og velferdsdirektoratet (tabell 43).

Tabell 44: Tilfredshet med kontakten med overordnede instanser i forbindelse med tilskuddsordningen. Prosent.

	I stor grad fornøyd	I noen grad fornøyd	I liten grad fornøyd	Ikke sikker	Ikke aktuelt	Total	Antall kommuner
Fylkesmannen i kommunenes fylke	65	13	7	7	9	100	77
Arbeids- og velferdsdirektoratet	24	23	9	17	28	100	76

En stor andel av kommunene er i stor grad er fornøyd med kontakten med fylkesmannen i sitt fylket, omtrent to av tre. Legger vi sammen de som er i stor grad og i noen grad fornøyd, utgjør disse nesten fire av fem kommuner. Andelen er noe lavere når det gjelder Arbeids- og velferdsdirektoratet, men nesten halvparten av kommunene er i stor eller noen grad fornøyd med kontakten med direktoratet. For både fylkesmannen og direktoratet, er det en lav andel som i liten grad er fornøyd. Men det er en større andel av kommunene som enten er usikre på kontakten med direktoratet eller opplever at kontakten med direktoratet ikke er aktuell. Disse svarene viser at kommunene i størst grad er i kontakt med fylkesmannen og i mindre grad med direktoratet. Vi har ikke hatt oppfølgingsspørsmål om hva eventuell tilfredshet eller misnøye springer ut av, annet enn de generelle kommentarene til tilskuddsordningen som vi har vist til over.

Andre kommentarer til rapporteringsskjemaet

Rapporteringsskjemaet har blitt brukt til å rapportere på tilskudd siden 2006. Hvert år har vi spurt kommunene om kommentarer og tilbakemeldinger på erfaringene med bruken av skjemaet, og disse blir brukt i diskusjonen om revisjon av skjemaet for fremtidig bruk.

Som ved tidligere år, har det vært en omstendelig jobb med å finne frem til korrekt kontaktperson med oppdatert e-postadresse. I 2010-rapporteringen bisto fylkesmennene i dette arbeidet, men likevel har vi måttet følge opp mange av utsendingene og vi har vært i dialog med noen kommuner for å finne frem til korrekt person.

Det ble også sendt ut en del informasjon sammen med invitasjonen til det elektroniske rapporteringsskjemaet med veiledning til rapporteringen og svakheter ved questback som rapporteringsverktøy, som for eksempel at det kan oppstå problemer om den som fyller ut skjemaet og deretter går tilbake i skjemaet. Likevel opplever vi at en del kommuner har hatt problemer knyttet til at de har mistet informasjon fordi de har gått tilbake i skjemaet, og kommenterer misnøye med dette.

Jevnt over rapporterer kontaktpersonene at det å rapportere i seg selv er greit. Det gir for eksempel muligheten til å få en oversikt over hvor langt de har kommet, se tiltakene under ett, selvrefleksjon og videre planlegging. Samtidig har vi også fått en del tilbakemeldinger knyttet til misnøye med rapporteringsskjemaet. Noen kommuner trekker frem at de synes skjemaet er vanskelig å bruke. Det gjelder særlig nye kommuner i tilskuddsordningen som ikke har rapportert med liknende skjema tidligere. Det er også kommentarer til at spørsmålene ikke helt er tilpasset tiltakene i sin kommune, eller der kommunene har kommet i tiltaksarbeidet når de rapporterer. Dette gjelder for eksempel kommuner som fremdeles er i oppstartsfasen og som ikke har kommet skikkelig i gang, kommuner som har mer overordede prosjekter, og prosjekter og tiltak som er etablert som kommunalt samarbeid mellom flere kommuner.

Alle tilbakemeldinger til rapporteringsskjemaet er viktige. Samtidig er det en utfordring å utarbeide gode spørsmål som treffer alle former for tiltak på en god måte i en tilskuddsordning som har en så stor bredde i aktivitet.

Som anbefaling til direktoratet og fylkesmennene, anbefaler vi for neste år at det gis mer informasjon allerede ved tildeling av midler om rutineene for rapportering, og at man vurderer tydeligere rutiner for rapportering fra hver enkelt kommune, slik at kommuner og bydeler rapporterer likt, enten felles via en kontaktperson/koordinator eller flere rapporteringer per kommune/bydel basert på tildelinger av tilskudd. For å sikre at satsingen fører til en helhetlig og samordnet innsats i kommunene og bydelene vil vi anbefale at en person per kommunene fungerer som koordinator for den lokale innsatsen og rapporterer på vegne av alle tiltak i sin kommune/bydel.

Litteraturliste

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), *Handlingsplan mot fattigdom*. Vedlegg til St.prp. nr 1 (2006-2007)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008), *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats i 2009*. Vedlegg til St.prp nr. 1 (2008-2009)
- Christensen, Johan, Tone Fløtten, Christer 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 (2010), *Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapport for 2009. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Fafo-notat 2010:12
- 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
- Langeng, Per Inge (2006) ”Tiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barn i familier som mottar sosial stønad”. Foredrag på *Nettverkskonferansen Barn/ unge/ familier – fattigdom – sosial inklusjon* – 4. september 2006
- 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
- 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 (2009a), *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. Fafo-rapport 2009:50
- Nuland, Bjørn Richard, Tone Fløtten og Elisabeth Backe-Hansen (2009b), ”Tiltak for å fremme aktivitet og deltakelse”. I: Fløtten, Tone, red., *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademiske

Vedlegg 1 Regioninndeling av kommunene

Region Nord

Alstahaug
Balsfjord
Bodø
Brønnøy
Bø (i Vesterålen)
Fauske
Hadsel
Kvæfjord
Lenvik
Rana
RKK Sør-Helgeland
Saltdal
Sortland
Tana
Tromsø
Vefsn
Vestvågøy
Vågan

Region Midt-Norge

Bjugn
Herrøy
Hitra
Høyanger
Kristiansund
Melhus
Molde
Namsos
Namsskogan
Overhalla
Sunnal
Trondheim
Ørland

Region Vest

Bergen
Fjaler
Gjesdal
Høyanger
Kvam
Lund
Randaberg
Sola
Stavanger
Stord

Region Sør

Bamble
Drammen
Drangedal
Horten
Kristiansand
Larvik
Notodden
Ringerike
Risør
Sauherad
Seljord
Siljan
Skien
Sogndalen
Svelvik
Øver Eiker

Region Øst

Bærum
Dovre
Eidsberg
Eidskog
Fredrikstad
Gjøvik
Halden
Hamar
Hobøl
Hurdal
Marker
Råde
Skjåk
Valdres-kommunene
Trøgstad
Vågå
Ås

Oslo

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

Styrket innsats mot barnefattigdom. Rapport for 2010

Som et virkemiddel i kampen mot barnefattigdom har Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt et utvalg norske kommuner mulighet til å delta i et styrket samarbeid for å bedre situasjonen til barn, unge og familier gjennom tilskuddsordningen «Styrking av innsats mot barnefattigdom». Formålet er at barn og unge i områder med store levekårsproblemer kan delta på lik linje med andre, og å motvirke marginalisering, sosial isolasjon og reproduksjon av fattigdom. Målet skal nås gjennom å iverksette lokale tiltak og lokale modeller som kan danne utgangspunktet for arbeidet med å kartlegge og samordne tjenester rettet mot barn, unge og familier som lever i fattigdom. Kommunene kan også søke tilskudd til å utarbeide en handlingsplan for å bekjempe barnefattigdom. I 2010 rapporteres det om 193 gjennomførte tiltak. 82 kommuner og bydeler mottok tilskudd i 2010 eller overførte ubrukte midler fra 2009. Dette notatet oppsummerer kommunenes og bydelenes innsats og aktivitet i 2010.

