

Tone Fløtten og
Inger Lise Skog Hansen

Fra deltakelse til mestring

Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom



Fafo-rapport
2018:04

Tone Fløtten og Inger Lise Skog Hansen

Fra deltakelse til mestring

Evaluering av nasjonal tilskuddsordning
mot barnefattigdom

Fafo-rapport

2018:04

© Fafo 2018

ISBN 978-82-324-0424-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0425-4 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	18
1 Innledning	21
Bakgrunn	22
Om tilskuddsordningen.....	25
Problemstillinger.....	27
Gangen i rapporten.....	28
2 Metode og data	29
Evalueringsdesign.....	29
Dokumentanalyse.....	31
Pilotstudie.....	31
Survey.....	32
Casestudiene	33
Erfaringssamlinger.....	36
Dataenes kvalitet.....	37
3 Om tilskuddsordningen	39
Sentrale dokumenter	39
Hensikten med tilskuddsordningen.....	42
Målgruppe.....	43
Tildelingskriterier	43
Knutepunktsfunksjon	45
Kriterier for måloppnåelse	45
Forvaltning	46
Ressursbruk.....	48
4 Kommunenes forståelse av fattigdomsproblemet	51
Varierende fattigdomsandeler i tilskuddskommunene	52
Kommunenes vurdering av egen innsats	56
Barnefattigdom – det komplekse fenomenet.....	58
Barnefattigdom – det problematiske begrepet	61
Viktig at barnefattigdom står på den politiske dagsordenen	62
Tilskuddskommunene forankrer arbeidet i planer.....	63
Hvordan lykkes i barnefattigdomsarbeidet?	68
Oppsummering	74

5 Forvaltning av tilskuddsordningen i kommunene	77
Ordnningen forankres i flere etater.....	77
Informasjon om tilskuddsordningen til potensielle søkere.....	79
Søknadsbehandling i flere trinn.....	80
Hva kommunene vektlegger i prioriteringen av søknadene.....	81
Brukermedvirkning.....	83
Politisk behandling gir diskusjoner.....	85
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets behandling.....	87
Knutepunktsfunksjon.....	89
Støtte til frivillige aktører.....	94
Oppsummering.....	96
6 Tilskuddsordningens målgruppe	99
Tiltakene treffer en sammensatt målgruppe.....	100
Mange kreative rekrutteringsstrategier.....	102
Nås målgruppen?.....	110
Tiltakenes nytte.....	111
7 Utvikling og gjennomføring av tiltak	115
Type tiltak.....	115
Vurdering av formen på tiltakene.....	120
Medvirkning og evaluering som grunnlag for utvikling.....	122
Viktig for utvikling av tiltak.....	125
Tilgang til utstyr.....	130
Mobilisering av foreldre.....	134
Bekymring for stigmatisering.....	135
Oppsummering.....	137
8 Samarbeid om inkludering	139
Mye tverretattlig samarbeid.....	139
Samarbeid med frivillige.....	143
Fritidserklæringen og samarbeid om inkludering.....	147
Statlig støtte til inkludering i kommunene.....	148
Andre statlige tilskudd til tilskuddskommunene.....	151
Oppsummering.....	152
9 Kommunenes og organisasjonenes vurdering av tilskuddsordningen	155
Vurdering av ordningens nytte.....	155
Ordnningen vurderes å bidra til inkludering.....	158
Forbedringspotensial.....	160
Hvordan skal midlene tildeles?.....	167
Valg av modell avhenger av hva man legger vekt på.....	174
Oppsummering.....	175
10 Oppsummering og avsluttende kommentarer	177
Fra deltakelse til mestring.....	177
Hva er viktig for å lykkes i innsatsen mot barnefattigdom?.....	180
Tilskuddsordningen har et forbedringspotensial.....	186
Bør tilskuddsordningen legges om?.....	188
Organisasjonsform må ikke stå i veien for måloppnåelse.....	189
Litteratur	191

Forord

I denne rapporten presenteres resultatet fra en evaluering av Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Fafo har gjennomført evalueringen på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Evalueringsprosjektet ble startet opp høsten 2016, mens innsamling av data i all hovedsak har foregått i 2017.

For å evaluere ordningen har vi benyttet oss av flere datakilder. Evalueringen er basert på en nettsurvey som har gått ut til tiltakskommunene som mottok støtte i 2015, tiltaksarrangørene fra samme år, samt til de kommunene som ikke mottok støtte dette året. Evalueringen er også basert på casestudier i flere kommuner og frivillige organisasjoner. Som del av evalueringen har vi dessuten arrangert to erfaringssamlinger for kommuner, bydeler og tiltak som mottar støtte. Vi vil sende en særlig takk til ansatte og politikere i casekommunene, samt tiltaksarrangører i frivillig og kommunal regi som har tatt velvillig imot oss og delt sine erfaringer. Tusen takk til hver informant især! Takk også til alle deltakerne på erfaringssamlingene, som med stor entusiasme engasjerte seg i diskusjonene om barnefattigdom generelt og tiltak for å redusere barnefattigdommens konsekvenser spesielt.

Tone Fløtten og Inger Lise Skog Hansen har vært ansvarlige for evalueringen. De har gjennomført casestudiene og organisert erfaringssamlingene, gjort analysene av det kvalitative og kvantitative materialet og skrevet rapporten. Med på arbeidet var Anne Hege Strand, som har hatt ansvaret for surveyundersøkelsene, og Roy A. Nielsen, som bisto med gjennomgang av direktoratets søknadsfil i forprosjektfasen. Takk til dem begge for godt samarbeid.

Vi har hatt stor nytte av dialog med oppdragsgiver og de som er involvert i administreringen av tilskuddsordningen underveis i prosjektet. Vi vil sende en særlig takk til Terje Grytten, Emina Simic, Nicolai Steineger og Mari Ommundsen for gode diskusjoner og godt samarbeid i evalueringsperioden.

En stor takk til Hanne Kavli som har vært kvalitetssikrer for rapporten, og kommet med en rekke konstruktive kommentarer.

Sist, men ikke minst, takk til Språkkonsulentene for korrekturlesing og til Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten for trykking.

Tross alle gode bidrag; forfatterne står ene og alene ansvarlig for innholdet og eventuelle feil eller mangler i rapporten.

Oslo, 30/1 2018

Tone Fløtten og Inger Lise Skog Hansen

Sammendrag

I 2015 introduserte Solberg-regjeringen en strategi mot barnefattigdom der 64 ulike tiltak beskrives (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015). Ett av disse tiltakene er å videreføre og styrke den mest omfattende tilskuddsordningen på området, Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, samt å gjennomføre en forskningsevaluering av ordningen (tiltak nr. 28).

Dette er rapporteringen fra evalueringen av tilskuddsordningen. Evalueringen har hatt tre overordnede problemstillinger:

- I hvilken grad bidrar tilskuddsordningen til å bedre mulighetene for deltakelse på viktige sosiale arenaer for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer?
- Bidrar ordningen til et mer inkluderende fritidsmiljø?
- Er tilskuddsordningen hensiktsmessig innrettet og ressurseffektivt forvaltet sett i lys av den samlede innsatsen mot barnefattigdom?

Evalueringen er basert på flere datakilder: En pilotstudie med dokumentstudier og kvalitative intervjuer med et utvalg nøkkelinformanter. En nettbasert survey til kommuner, organisasjoner og tiltaksansvarlige. Casestudier i kommuner og frivillige organisasjoner. To erfaringssamlinger i form av dagssamlinger med kommuner og frivillige organisasjoner som har mottatt tilskudd. Til sammen gir disse datakildene en rik informasjonstilgang, og det er godt samsvar mellom dem.

Kort om ordningen

Formålet med Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er å motvirke og/eller dempe konsekvensene av fattigdom blant barn og ungdom. Det kan søkes om tilskudd til tiltak som medvirker til at flere barn og unge, uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon, kan delta på sentrale sosiale arenaer. Følgelig presiseres det i regelverket at tilbudene så langt som mulig skal ha lave eller ingen kostnader for deltakerne. I tillegg er det et mål at tiltakene bidrar til et mer inkluderende fritidsmiljø i kommunene.

Konkret støttes tiltak som bidrar til: 1) at barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer og deres familier kan delta i kultur- og fritidsaktiviteter, 2) at barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer og deres familier kan delta i ferieaktiviteter, og 3) deltakelse for barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer på alternative mestringsarenaer.

Målgruppen for tilskuddsordningen er barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer. Når tiltakene omfatter kultur-, fritids- og ferieaktiviteter, inngår også barnas familier i målgruppen. I regelverket for tilskuddsordningen presiseres det både i 2015 og 2016 at barn og unge med innvandrerbakgrunn, og barn og unge som vokser opp med foreldre med rusproblemer eller psykiske vansker, er prioriterte målgrupper.

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom omfatter kommuner i hele landet og åtte utvalgte bydeler i Oslo. Offentlige instanser, frivillige organisasjoner og private aktører kan få støtte fra ordningen. I 2015, som er året denne evalueringen tar utgangspunkt i, fikk 93 kommuner og åtte bydeler tilskudd fra ordningen til ulike tiltak i kommunal, frivillig eller privat regi. I tillegg fikk 30 frivillige organisasjoner tilskudd via søknader sendt gjennom deres nasjonale ledd, til tiltak som inkluderte minst tre kommuner. Inkludert i ordningen er også fire tiltak i regi av frivillige organisasjoner som får øremerket støtte i statsbudsjettet. Tilskuddsbeløpet i 2015 var 119 millioner kroner til totalt 429 tiltak. I tillegg var 27,6 millioner øremerket til tiltak i regi av Blå kors, Røde Kors og Kirkens bymisjon.

Forvaltning av tilskuddsordningen er delegert fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) til Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Kommunene er sterkt involvert i forvaltningen av ordningen gjennom vurdering av alle søknader fra kommunale, frivillige og private aktører i deres kommune.

Hovedfunn

Hovedkonklusjonen fra evalueringen er at det skjer mye godt arbeid i kommunene for å sikre inkludering av barn og unge i fritids- og ferieaktiviteter, og på alternative mestringsarenaer. Det er et bredt spekter av tiltak som tilbys, og kommunene mener at de i stor grad lykkes med å tilby tiltak som er åpne for alle, ikke-stigmatiserende og av god kvalitet. Kommunene som mottar tilskuddsmidler ser ut til å ha en noe større innsats, og lykkes noe bedre, enn kommuner uten tilskuddsmidler. Sammenliknet med tidligere evalueringer av tilskuddsmidler rettet mot fattige barn og unge, ser det dessuten ut til at kommunene er mer oppmerksomme på barnefattigdomsutfordringene

enn tidligere, at de har et mer planmessig arbeid, at de oftere samarbeider med frivillige organisasjoner og at barnefattigdom oftere står på den politiske dagsordenen.

Det finnes ikke noen oversikt over eksakt hvem og hvor mange barn som har deltatt i tiltak støttet av ordningen i 2015. Ut fra tiltakenes egne anslag over antall personer i målgruppen, består denne av 115 000 barn og unge (direktoratets saksbehandlingsfil). Selv om målgruppen for ordningen er barn og unge i lavinntektsfamilier, deltar barn og unge utenfor målgruppen i mange av tiltakene. Dette er en naturlig konsekvens av at tiltakene skal være åpne, inkluderende og ikke virke stigmatiserende.

Forvaltningen av ordningen

Buudir er ansvarlig for forvaltningen av tilskuddsordningen. De utlyser tilskuddsordningen, tar imot alle søknader og gjør den endelige vurderingen. Kommuner som vil åpne for at det kommer søknader til tilskuddsordningen fra deres kommune (fra kommunale instanser, frivillige eller private aktører), må opprette en kontaktperson og blant annet fylle ut en egenerklæring, samt foreta en politisk og administrativ vurdering og prioritering av alle innkomne søknader som de får oversendt fra Buudir.

For å forvalte ordningen er det avsatt tre årsverk i Buudir. I tillegg kommer kostnader til støttesystemer samt ledelsesressurser. Vi har sammenliknet forvaltningskostnadene til denne ordningen med en sjablongmessig beregning av forvaltningskostnader til en rekke tilskuddsordninger, slik disse er presentert i rapporten til ekspertgrupper som har vurdert de statlige tilskuddsordningene til kommunene. I en slik sammenlikning framstår Buudirs forvaltning av ordningen som effektiv.

Intervjuobjektene er fornøyd med kontakten med og oppfølgingen fra Buudir. Mange framhever dessuten direktoratets grundige arbeid med søknadene som en vesentlig kvalitetssikring av kommunenes og organisasjonens arbeid. Flere informanter understreker at det er lett å henvende seg til Buudir for å få veiledning eller svar på spørsmål. Responstiden er kort. De vi har intervjuet uttrykker ingen frustrasjon over ordningens regelverk, og kriteriene for tildeling oppfattes som tydelige. På den andre siden er mange av tilskuddsmotakerne frustrert over at saksbehandlingstiden i direktoratet er lang, og at tildelingen av midler kommer sent på våren.

Kommunene mener de har et fattigdomsproblem

Sammenliknet med tidligere studier, anerkjennes barnefattigdom nå i større grad som en kommunal utfordring. Det er noe ulike oppfatninger om hvor

riktig eller nyttig det er å bruke barnefattigdomsbegrepet, blant annet fordi begrepet kan virke fremmedgjørende eller stigmatiserende, men det er enighet om at kommunene har utfordringer knyttet til at barn og unge vokser opp i familier med lavinntekt.

En liten, men dog viktig kommentar fra casestudier og erfaringssamlinger, er kritikken mot selve navnet på tilskuddsordningen. Ved å bruke fattigdomsbegrepet, kan tiltak som finansieres av ordningen oppfattes som stigmatiserende. Flere har tatt til orde for å endre tilskuddsordningens navn til noe mer nøytralt.

Rapporten viser at kommunene og de frivillige organisasjonene vurderer utfordringene knyttet til barnefattigdom som komplekse, og at lavinntekt er bare én dimensjon i barnas og ungdommens utfordringsbilde. Kompleksiteten i barnefattigdommen understreker behovet for en samordnet og helhetlig innsats. Mange informanter har kommentert behovet for å følge opp både foreldre og barn, behovet for tett samordning av de kommunale tjenestene og behovet for et godt samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner.

Tilskuddsordningen treffer i stor grad de kommunene som har de største utfordringene, samtidig som den også omfatter kommuner hvor fattigdomstallene er relativt lave. I kommunene som mottok tilskudd i 2015, varierte andelen barn i lavinntektsfamilier mellom 5 og 33 prosent. I kommuner med lav fattigdomsandel kan det likevel være behov for en særskilt innsats overfor målgruppen. De kommunene som har de høyeste andelene barn i lavinntektsfamilier, mottar i snitt de høyeste tilskuddene.

Hva skal til for å lykkes i fattigdomsarbeidet?

Det kommunene vurderer som viktigst for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom, er tidlig innsats, utvikling av attraktive og varierte tiltak som barn og unge ønsker å delta i, og at man har generelle, ikke-stigmatiserende tiltak. Det er imidlertid et visst gap mellom hva kommunene mener er viktig i arbeidet mot barnefattigdom og hva de faktisk gjør. Særlig gjelder dette den tidlige innsatsen. Under 40 prosent av kommunene mener at de lykkes med tidlig innsats, mens nær 90 prosent av kommunene mener det er viktig. Forskjellen mellom ideal og realitet er mindre når det gjelder utvikling av ikke-stigmatiserende og attraktive tiltak.

Et stort flertall av kommunene mener at lokal politisk oppmerksomhet er viktig for å lykkes i arbeidet med barnefattigdom. Politisk og administrativ behandling i kommunen skaper oppmerksomhet, forankring og ikke minst kjennskap til aktiviteten på området. Tilskuddskommunene vurderer politisk oppmerksomhet som enda viktigere enn kommuner som ikke mottar til-

skudd. Samtidig er det bare halvparten av tilskuddskommunene som mener at barnefattigdom faktisk er på den politiske dagsordenen i kommunene. I regelverket for 2018 har kravet om administrativ og politisk vurdering (og prioritering) blitt fjernet for kommuner hvor det kommer inn færre enn tre søknader om tilskudd. Effekten av denne endringen bør følges nøye.

Helhetlig og planmessig arbeid anses også som viktig. Mange kommuner framhever viktigheten av å basere arbeidet på konkrete kartlegginger. Ni av ti kommuner oppgir at de har forankret arbeidet mot barnefattigdom i planverket. Kommunene har i nokså liten grad forankret arbeidet i egne fattigdomsplaner eller handlingsplaner mot barnefattigdom, de har snarere forankret arbeidet i kommuneplanen eller mer overordnede temaplaner. Mye tyder på at det kommunale arbeidet mot barnefattigdom har blitt mer kunnskapsbasert. Sammenliknet med tidligere, er det en dobling av antall kommuner som kartlegger situasjonen.

Når vi ser på i hvilken grad kommunene mener de lykkes med å nå de idealene de setter for barnefattigdomsarbeidet, er det tydelig at tilskuddskommunene har kommet lenger enn de andre kommunene. De har oftere lyktes med å etablere ikke-stigmatiserende og åpne tilbud, de har oftere temaet på den politiske dagsordenen i kommunen, de har oftere forankret arbeidet i en plan og de samarbeider tettere med andre kommuner og sentrale myndigheter. Dette kan ses som en indikasjon på at tilskuddsordningen bidrar til et mer inkluderende fritidsmiljø i kommunene.

Evalueringen har vist at tilskuddsordningen er bredt forankret i kommunene, og det er mye tverretattlig samarbeid knyttet til kommunenes arbeid med ordningen. Tre av fire kommuner har etablert team av saksbehandlere fra flere områder for vurdering av søknader.

Syv av ti kommuner har behandling av kommunens vurdering og prioritering i politiske fora som politisk komité, formannskap, kommunestyre eller bydelsutvalg. I flere av casekommunene er politisk behandling en anledning for diskusjon og oppmerksomhet om innsatsen mot barnefattigdom.

Det er i liten grad lagt til rette for brukermedvirkning i behandlingsprosessene i kommunene. Kun tre av ti kommuner har for eksempel lagt til rette for høring i ungdomsråd. Den oftest nevnte forklaringen på manglende brukermedvirkning, er mangel på tid.

Knutepunktsfunksjonen

Fra 2016 skal kommuner som får midler gjennom tilskuddsordningen sørge for at de har en knutepunktsfunksjon. Knutepunktsfunksjonen skal prioritere oppsøkende arbeid mot familier som er vanskelige å nå, og sørge for at

kommunene har god oversikt over alle relevante tiltak for målgruppen, både i kommunal og frivillig regi.

Ni av ti kommuner som svarte på surveyen har opprettet en slik knutepunktsfunksjon. Mange strever med å operasjonalisere hva knutepunktsfunksjonen skal gjøre. Det er særlig punktet om å ha en oppsøkende funksjon som flest mener det er vanskelig å innfri. Åtte av ti kommuner mener at knutepunktsfunksjonen sikrer at de som jobber med barnefattigdom har kjennskap til relevante tilbud på området. Halvparten mener det bidrar til bedre koordinering av innsatsen. En noe mindre andel mener den fungerer godt for å komme i kontakt med lavinntektsfamilier.

Knutepunktsfunksjonen kan ha en helt sentral rolle i å sikre at innsatsen for sosial inkludering av barn og unge samordnes. I regelverket for ordningen bør det tydeliggjøres ytterligere hva som er hensikten med knutepunktsfunksjonen, og særlig bør den oppsøkende dimensjonen operasjonaliseres mer spesifikt.

Frivillige aktører

De frivillige har etablert seg som sentrale bidragsytere i arbeidet mot barnefattigdom i kommunen. 43 prosent av tiltakene som får støtte fra tilskuddsordningen, er i frivillig regi. Det er langt mer samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner i tilskuddskommunene enn i kommunene som ikke mottar tilskudd. Det er også mer samarbeid mellom kommunene og frivillige organisasjoner nå enn i 2009 (Nuland mfl. 2009).

Det at frivillige aktører for tiltak som omfatter målgruppen i tre eller flere kommuner nå kan søke midler direkte fra Bufdir, er en betydelig forenkling. Forenklingen fordrer imidlertid en innsats for å sikre at også disse tiltakene og tilbudene blir sett i sammenheng med øvrige tiltak i de kommunene hvor de utøves.

Kommunene og de frivillige organisasjonene framhever betydningen av samarbeid. De trenger å kjenne til hverandres tiltak, og rekruttering sikres best gjennom godt samarbeid og samordnet innsats. I de kvalitative intervjuene framhever offentlige og frivillige aktører sine komplementære roller.

For å sikre at også frivillige organisasjoner (og tiltak) som mottar støtte direkte er inkludert i det kommunale nettverket, bør det innarbeides i regelverket at frivillige organisasjoner som mottar støtte direkte til tiltak i tre eller flere kommuner skal orientere kommunens knutepunktsfunksjon om tiltaket. Dersom det er etablert et nettverk for alle aktører i innsatsen mot barnefattigdom, bør de delta i dette nettverket.

Fritidserklæringen fra 2016 forplikter frivillighet, stat og kommune til å bidra til at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal få mulighet til å delta jevnlig i en organisert fritidsaktivitet. Kommunene kan anvende Fritidserklæringen som en overordnet paraply for samarbeid med frivillig sektor, idrettslag og foreninger.

Mange av informantene i casestudiene og erfaringsamlingene har framhevet problemene med å støtte deltakelse i ordinære fritidsaktiviteter og tilbud. Det bør utvikles modeller for å løse slike betalingsutfordringer. Kommunene, lag og foreninger må sammen tenke ut strategier for hvordan dette kan løses på en ikke-stigmatiserende måte. Bufdir bør legge til rette for erfaringsutveksling på området.

Mange rekrutteringsstrategier

Tilskuddsordningen når i stor grad de gruppene som ordningen er ment å prioritere, nemlig barn med innvandrer- og flyktningbakgrunn og barn og unge fra familier med rus- og/eller psykiske helseproblemer. Det er færre av tiltakene som er rettet mot barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

Tiltakene benytter et bredt spekter av rekrutteringsstrategier for å nå målgruppen, og alle samarbeider med en eller flere aktører for å sikre rekruttering. Skoler og barnehager er den mest benyttede samarbeidspartneren i rekrutteringssammenheng. De fleste tiltakene vurderer at de har utviklet gode rekrutteringsstrategier for å nå sin utpekte målgruppe. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om noen rekrutteringsstrategier er mer vellykket enn andre, men tre forhold blir ofte trukket fram i casestudiene og erfaringsamlingene: at tilbudene er gratis eller svært billige, at de som tilbyr en aktivitet er kjent for dem som skal delta, og at tiltaket samarbeider med tjenester og aktiviteter som har kontakt med barn og unge, og deres familier.

Selv om de fleste mener at de har gode rekrutteringsstrategier, er det kun halvparten som mener at de i stor grad lykkes med å nå barn og unge som er sterkest berørt av fattigdom. Det oppgis flere årsaker til at tiltakene ikke når ut til alle aktuelle i målgruppen, og situasjonen tilsier at det fortsatt er avgjørende å ha stor oppmerksomhet om rekruttering og strategier for å nå de barna som trenger det mest. Dette blir særlig viktig siden de tiltaksansvarlige gjennomgående vurderer tiltakene som svært nyttige for målgruppen.

Om tiltakene

Det er stor grad av kontinuitet i tiltak. Syv av ti tiltak i 2015 oppgis å være en videreføring fra tidligere år. Ni av ti tiltak som fikk støtte i 2015 har blitt

videreført og fikk støtte også i 2017. Oversikten i rapporten viser stor variasjonsbredde i type aktiviteter og tilbud som får støtte fra ordningen.

Tiltakene har ulike former for og ulik grad av medvirkning fra barn og unge i utvikling og drift av tiltak. En tredel av respondentene fra tiltakene mener at deltakerne i stor grad var med på å utforme tiltaket, mens halvparten mener de var det i noen grad.

Evalueringer av tiltakene har stor betydning for videreutviklingen av dem. Det er få tiltak som anvender skriftlige verktøy som spørreundersøkelser som del av evalueringer. Deltakerne blir oftest invitert til ulike former for muntlige tilbakemeldinger. Den mest vanlige evalueringsformen er internevaluering av tiltak fra ansatte, mens et lite mindretall har gjennomført eksterne evalueringer.

Noen av de forholdene som framheves som viktig for å utvikle tiltak og fremme deltakelse blant barn og unge, er:

- at det tas utgangspunkt i arenaer og etablerte relasjoner til barn og unge for å utvikle relevante tiltak og senke terskelen for deltakelse
- at de er åpne for alle, bredt innrettet og ikke stigmatiserer
- at det er god kvalitet og attraktive tilbud
- at det er etablert systemer for tilgang til utstyr for deltakelse
- at også foreldrenes og familiens totale situasjon adresseres.

Utstyrsordninger er en viktig infrastruktur for at alle barn og unge skal kunne delta i ulike former for aktivitet.

Det er stor oppmerksomhet om å utvikle tiltak som ikke stigmatiserer målgruppen. Mange tiltak har som mål å senke terskelen for deltakelse i ordinære aktiviteter og tilbud, og mange tiltak er i utgangspunktet åpne for alle i en gitt aldersgruppe.

Det finnes også helt målrettede tiltak, kun for tilskuddsordningens målgruppe. Noen av disse kan karakteriseres som lavterskeltilbud. Kommunene og organisasjonene ser et klart behov for slike lavterskeltilbud, og ofte ses deltakelse i disse tiltakene som en vei over i deltakelse i ordinære fritidsaktiviteter. Man må være bevisst på balansen mellom når det skal etableres helt målrettede tiltak kun for målgruppen og når det er mulig å oppnå de samme effektene med åpne og inkluderende tiltak.

Ressursmobilisering hos det enkelte barn, ungdom eller hele familien, er sentralt. Det å utvikle egne ressurser og ferdigheter innenfor en aktivitet, kan bidra til bedre livskvalitet og mestring på andre områder i livet. Slik kan tiltak som i utgangspunktet kan karakteriseres som kompensierende, også være tiltak som bidrar til å bryte marginaliseringsprosesser.

I mange av tiltakene er hele familien med. Dette gjelder for eksempel i mange av ferietiltakene. Det som vurderes som positivt ved å ta med hele familien på ferie, er for eksempel at dette gir foreldre mulighet til å få mer kjennskap til hva slags aktiviteter de kan gjøre sammen med barna sine, og hvordan de kan følge dem opp.

Det framheves at tiltakene som tilbys må ha høy kvalitet, slik at både målgruppen og andre ønsker å delta, at det er kontinuitet i tiltakene, og at man samtidig fremmer utvikling og ikke minst stimulerer til samarbeid mellom frivillige og offentlige aktører.

Tverretatlig samarbeid

Det er mye tverretatlig samarbeid i innsatsen mot barnefattigdom i kommunene. Det er mer samarbeid i tilskuddskommunene enn i kommunene som ikke mottar tilskuddsmidler. Dette kan være en indikasjon på at kommunene som mottar tilskuddsmidler har en omfattende innsats på området, og følgelig også har mye samarbeid blant ulike etater. Selve innretningen av tilskuddsordningen ser også ut til å virke som en katalysator og fremme tverretatlig samarbeid. Bedre tverretatlig samarbeid fører til bedre oversikt over målgruppen for tilskuddsordningen (sett fra ulike etater og aktører), og er også en kanal for å formidle informasjon om tilbudet og vil dermed bedre rekrutteringen. Det er mye samarbeid med ulike instanser også i tiltakene, og dette gjelder tiltak både i kommunal og frivillig regi. Hvem det samarbeidet med, styres til en viss grad av målgruppen for tiltaket, men også av om tiltaket er kommunalt eller frivillig.

Kommunene vurderer tilskuddsordningen som nyttig

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom blir vurdert som svært nyttig av de som mottar midler. Mange mener at noen av de tiltakene og aktivitetene som er utviklet vil bli videreført dersom tilskuddet forsvinner, men ikke alle. En femtedel av respondentene i tilskuddskommunene tror de måtte ha lagt ned alle tiltakene som nå finansieres av ordningen dersom den legges ned. For mange utgjør ordningen en mulighet til å ha en mer omfattende innsats enn det som ellers ville vært gjennomførbart.

Et stort flertall mener ordningen bidrar til å skape et inkluderende fritidsmiljø i kommunen. Mange av barna og ungdommene som deltar i aktiviteter helt eller delvis finansiert av ordningen, ville ikke nødvendigvis vært inkludert dersom disse tiltakene ikke hadde vært der.

Selv om ordningen vurderes som nyttig, har kommuner og organisasjoner noen kritiske kommentarer. *Tilskuddsansvarlige* i kommunene er delt i sitt

syn på om ordningen er for krevende byråkratisk. Noen mener at søknads- og rapporteringsprosessen er krevende, andre ikke. De fleste *tiltaksansvarlige* ser både søknadsprosess og rapportering som uproblematisk. Det at over halvparten av de tilskuddsansvarlige mener at de administrative oppgavene er for krevende, tilsier at temaet må tas på alvor.

Mange trekker fram ønsket om en treårig bevilgningsperiode som et virkemiddel for å bruke mindre tid på søknadsskriving og rapportering.

Den mest tydelige innvendingen mot forvaltningen av tilskuddsordningen, er at svarene på søknadene kommer for sent. At svar på søknadene kommer sent på våren, er særlig utfordrende for sommerferietiltakene. Også på dette punktet kan en omlegging til en treårig støtteordning bidra til bedring. I tillegg kan det vurderes om det er mulig å allokere noe mer ressurser til søknadsbehandlingen i direktoratet.

Organisering av tilskuddsordningen

Det finnes en rekke statlige støtteordninger til inkludering av utsatte barn og unge i kommunene. Mange tilskuddskommuner mottar flere typer statlige tilskudd og stønader innenfor et bredt definert område for sosial inkludering av sosialt utsatte barn og unge. De aller fleste kommunene oppgir at de ser disse tilskuddene i sammenheng med hverandre.

I surveyene, casestudiene og erfaringssamlingene har det framkommet synspunkter på den overordnede organiseringen av tilskuddsordningen. En god del (over to tredeler) av tilskuddsmottakerne mener at ordningen med fordel kunne vært slått sammen med andre tilskuddsordninger, mens et betydelig mindretall (ca en tredel) mener det hadde vært bedre med øremerkede midler til ferie- og fritidsaktiviteter for barn og unge i lavinntektsfamilier. Og 90 prosent mener altså at tilskuddet med fordel kan tildeles for tre år ad gangen.

I tillegg til å justere tilskuddsordningen for å imøtekomme kritikkpunktene som har kommet fram i evalueringen, har vi løftet fram tre alternative modeller for hvordan man kan støtte kommuners og organisasjoners arbeid med å styrke den sosiale inkluderingen av barn og unge fra lavinntektsfamilier. For det første kan flere tilskuddsordninger slås sammen til én ordning. Ved å lage en felles bevilgning for utviklingsarbeid knyttet til inkludering av barn og unge, kan satsingen bli enda mer kraftfull, og kommunene og organisasjonene kan konsentrere innsatsen. En opplagt ulempe ved en slik fellesordning er at det kan svekke konsentrasjonen om målgruppen til Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.

For det andre kan man utvikle en programsatsing innenfor området «utsatte barn og unge». Det allerede etablerte 0–24-samarbeidet er muligens i ferd med å bli en slik programsatsing, og Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom kunne eventuelt innlemmes her.

For det tredje kan man utvikle en større statlig satsing for å ytterligere styrke arbeidet med å fremme sosial inkludering av sosialt utsatte barn og unge, og øremerke tilskudd til dette. Midler kan i tilfelle tildeles etter behov, slik at kommunene med de største inkluderingsutfordringene (beregnet etter et gitt kriteriesystem) får det største tilskuddet.

Uavhengig av form på videreføring av tilskuddsordningen, kan et tettere samarbeid med fylkesmannsembetene vurderes. Fylkesmannen har ansvar for oppfølging av en rekke statlige satsinger og ordninger overfor kommunene, og tilsynsansvar på flere områder. Fylkesmannsembetene har følgelig god kjennskap til kommunene i sitt fylke også når det gjelder situasjonen til sosialt utsatte barn og unge. Relatert til 0–24-samarbeidet har fylkesmannen fått i eksplisitt oppdrag å styrke det tverretatlige samarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier i kommunene, og å bidra til å gjøre Fritids-erklæringen kjent i kommunene (Tildelingsbrev 2018, oppdrag 3.2.1.6.1 og 2). Fylkesmannen har også ansvar for å bidra til å styrke barneperspektiv i tjenestene og følge opp barnekonvensjonen.

I evalueringen er det vist at det er rom for økt innsats i kommunene for å forebygge og bekjempe barnefattigdom. Det er følgelig forbundet med sårbarhet å avslutte ordningen og overføre midlene til det generelle rammetilskuddet uten noen statlige tiltak for å sikre videre kommunal oppmerksomhet om den sosiale situasjonen til barn i lavinntektsfamilier. Det å videreføre driften som en tilskuddsordning, har opplagt fordeler når det gjelder å sikre denne oppmerksomheten.

Selv om evalueringen peker på svakheter og utfordringer ved dagens tilskuddsordning, er det viktig å huske at tilskuddene som bevilges oppfattes som svært nyttige av kommunene. Tilskuddsordningen gir et handlingsrom til å sikre en ekstra innsats, og den stimulerer til samarbeid og tiltaksinnova-sjon.

Summary

From participation to empowerment. Evaluation of the national grant scheme to combat child poverty

In 2015, the Solberg government introduced a strategy to combat child poverty, in which 64 different measures are described (Ministry of Children and Equality 2015). One of these measures involves a continuation and reinforcement of the most comprehensive grant scheme in this area, the National Grant Scheme to Combat Child Poverty, as well as a research-based evaluation of the scheme (measure no. 28).

This is the report from the evaluation of the grant scheme. The evaluation has been based on three general research questions:

- To what extent does the grant scheme help improve the opportunities for participation in key social arenas for children and adolescents who are affected by poverty-related problems?
- Does the scheme help achieve a more inclusive environment for leisure activities?
- Is the grant scheme appropriately targeted and resource-efficient, when seen in light of the total sum of efforts to combat child poverty?

The evaluation is based on a number of data sources, including a pilot study of documents and qualitative interviews with a sample of key informants; an online survey of representatives from municipalities and organisations and of project directors; case studies in municipalities and NGOs; and two one-day sessions with representatives from municipalities and NGOs that have received grants. In total, these data sources provide a wealth of data, and they concur well.

The objective of the National Grant Scheme to Combat Child Poverty is to counteract and/or alleviate the consequences of poverty among children and adolescents. Applications can be submitted for support to measures that help more children and adolescents participate in social arenas irrespective of their parents' incomes and social situation. The regulations specify accordingly that the activities should come at low or no cost to the

participants. As an additional objective the initiatives should help establish a more inclusive environment for leisure activities in the municipalities.

Specifically, support is granted to measures that help 1) children and adolescents who are affected by poverty-related problems participate in cultural and leisure activities; 2) children and adolescents who are affected by poverty-related problems participate in holiday activities; and 3) children and adolescents who are affected by poverty-related problems participate in alternative coping arenas.

The National Grant Scheme to Combat Child Poverty encompasses municipalities all over the country and eight selected boroughs in Oslo. Public bodies, NGOs and private agencies are eligible for support. In 2015, the year on which this evaluation is based, altogether 93 municipalities and eight city districts in Oslo received grants from the scheme for various measures under the auspices of the municipalities, NGOs or private agencies. In addition, 30 NGOs received grants by way of applications sent through their national organisation for measures that included at least three municipalities. The scheme also includes four initiatives established by NGOs that receive earmarked grants through the national budget. In 2015, a total of NOK 119 million was granted to 429 initiatives. In addition, NOK 27.6 million was earmarked for programmes undertaken under the auspices of the Blue Cross, the Red Cross and the Church City Mission.

There is no available overview of exactly who and how many children have participated in initiatives supported by the scheme in 2015. According to the estimates made by the initiatives themselves of the number of people in the target group, it consists of 115 000 children and adolescents (the directorate's casework file). Even though the target group for the scheme includes children and adolescents in low-income families, children and adolescents from outside the target group also participate in many of the initiatives. This comes as a natural result of the initiatives' objective to be open, inclusive and non-stigmatising.

The main conclusion of the evaluation is that a lot of good work is undertaken to ensure inclusion of children in leisure and holiday activities and in alternative arenas for empowerment. The initiatives provide a broad range of activities, and both the respondents of the survey and the informants in the case studies believe that they have largely succeeded in providing programmes that are open to all, non-stigmatising and of high quality.

The activities have a high degree of continuity. Seven out of every ten initiatives in 2015 were reported to have been continued from previous years.

Nine out of every ten initiatives that received support in 2015 have been continued and received support also in 2017.

In their efforts to combat child poverty the local actors engage widely in inter-agency collaboration, and those from municipalities that receive grants do so more frequently than those from municipalities that do not receive grants from the scheme.

The local actors consider early intervention, development of attractive and varied activities that children and adolescents like to engage in, and having generally accessible, non-stigmatising programmes to be the main success factors for the efforts to combat child poverty. There is, however, a certain discrepancy between the factors that the local actors espouse as important on the one hand and what they in fact are doing on the other. This applies especially to early intervention. Less than 40 per cent of the local actors believe that they succeed in intervening early, while 90 per cent believe that this is essential. The distance between the ideal and the reality is shorter when it comes to development of non-stigmatising and attractive programmes.

The respondents from municipalities that receive grant funds appear to make greater efforts and succeed somewhat better than those who do not receive such funding. When compared to previous evaluations of grant funds that target poor children and adolescents, it also seems that the municipalities have become more aware of the challenges posed by child poverty, they undertake efforts in a more planned way, they collaborate more often with NGOs, and child poverty is more often on the political agenda.

The respondents of the survey have opinions on the organisation and administration of the scheme. The report discusses the advantages and disadvantages of alternative models for the grant scheme. Although the evaluation points out certain weaknesses and challenges in the current grant scheme, it is important to bear in mind that the local actors consider the funding to be highly useful. The grant scheme provides the necessary latitude to ensure that special efforts are made, and it stimulates collaboration and innovation in programme development.

1 Innledning

Barnefattigdom får stor oppmerksomhet i den norske offentligheten. I løpet av de siste par tiårene har andelen barn som lever i lavinntektsfamilier, økt kraftig, og siden Bondevik II-regjeringen tiltrådte i 2001, har bekjempelse av fattigdom generelt og barnefattigdom spesielt vært en del av den politiske dagsordenen. Problemet med *barnefattigdom* har blitt særskilt kommentert i politiske handlingsplaner mot fattigdom. Det er særlig to hovedbekymringer som framheves her, som i fattigdomsdiskusjonen for øvrig: Den første er bekymring for at fattige barn har dårligere sosiale og materielle levekår enn andre barn under oppveksten. Den andre er bekymring for at det å vokse opp i vanskelige økonomiske kår reduserer barnas muligheter for å lykkes i utdanningssystemet og dernest i arbeidslivet, slik at fattigdom går i arv.

Som et ledd i arbeidet med å bekjempe mulige negative konsekvenser av å vokse opp i fattigdom har flere nye tilskuddsordninger rettet mot fattige barn blitt etablert. I 2015 introduserte Solberg-regjeringen en strategi mot barnefattigdom der 64 ulike tiltak beskrives (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015). Ett av disse tiltakene er å videreføre og styrke den mest omfattende tilskuddsordningen på området, Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, samt å gjennomføre en forskningsevaluering av ordningen (tiltak nr. 28).

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er rettet mot barn og unge som vokser opp i familier med lav inntekt, og skal støtte tiltak som gir denne målgruppen mulighet til å delta i sosiale aktiviteter. Tilskuddsordningen skal også fremme et inkluderende fritidsmiljø. Det betyr at det vil vurderes som positivt om tiltakene for eksempel fremmer likeverd og like muligheter for jenter og gutter, øker deltakelse blant barn og unge med nedsatt funksjonsevne, fremmer integrering av barn og unge med innvandrerbakgrunn eller henvender seg til barn og ungdom som vokser opp med foreldre med rusproblemer eller psykiske vansker.

Kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører kan søke midler fra ordningen, og i 2015, som er året det fokuseres på i denne rapporten, ble det tildelt nær 150 millioner kroner til 429 forskjellige tiltak.

Fafo har evaluert tilskuddsordningen. Vi har sett på om tilskuddsordningen har lyktes med å bedre mulighetene for sosial deltakelse blant fattige

barn og unge, om ordningen kan sies å bidra til et mer inkluderende fritidsmiljø, og om tilskuddsordningen synes å være hensiktsmessig innrettet sett i lys av den samlede innsatsen mot barnefattigdom.

Bakgrunn

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at drøyt 10 prosent av barn i Norge levde i en familie med inntekt under 60 prosent av medianinntekten i treårsperioden 2014–2016 (Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, lest 15.1.2018). I 1999–2001 var andelen 3 prosent (Kirkeberg, Epland & Normann 2012: 50). En stadig større andel av barna i lavinntektsfamilier har ikke-vestlig landbakgrunn. Det er store variasjoner i fattigdomsrater mellom norske fylker og kommuner. Størst er fattigdomsrisikoen i Oslo, lavest i Rogaland (Epland & Revold 2016: 60).

Finnes det fattigdom i Norge?

Selv om fattigdomsbegrepet er godt innarbeidet i norsk offentlighet, og selv om både politikere og medier bruker begrepet jevnlig, er det en pågående diskusjon om fattigdom er et relevant begrep for å beskrive levekårssituasjonen til økonomisk vanskeligstilte i Norge. For mange forbindes ordet fattigdom først og fremst (eller bare) med stor nød og mangel på helt livsviktige levekårsgoder som mat og bolig. I moderne velferdsstater blir denne forståelsen av fattigdom sjelden lagt til grunn, og fattigdom forstås snarere som et relativt fenomen. Det vil si at de som regnes som fattige, er de som har betydelig mindre ressurser enn det som er vanlig i samfunnet. Lav inntekt benyttes vanligvis som indikator på fattigdom.

Vi skal ikke gå inn i diskusjonen om fattigdomsbegrepet i denne rapporten. For en grundig gjennomgang av fattigdomsbegrepet i en norsk og nordisk sammenheng henviser vi til for eksempel Fløtten 2006, Fløtten mfl. 2011, Ekspertudvalg om fattigdom 2013. Fattigdomsbegrepet er nå godt innarbeidet i norsk politikk og offentlighet, og vi kommer til å bruke dette begrepet vekselvis med begrepet lavinntekt. Med fattigdom mener vi i denne rapporten en situasjon der en husholdning har knappe økonomiske ressurser. Tilskuddsordningen som evalueres, er rettet mot barn i fattige familier, men den konkrete inntektssituasjonen i familiene til dem som inngår i målgruppen for ordningen, vil ofte ikke være presist avgrenset for dem som forvalter ordningen og organiserer tiltak. De gangene vi henviser til spesifikke fattigdomsrater, er disse med utgangspunkt i et fattigdomsmål avgrenset ved årlig eller treårig inntekt under 60 prosent av medianinntekten.

Konsekvenser

Flere studier viser at lavinntekt i løpet av oppveksten henger sammen med en rekke levekårsulemper for barn, også i Norge.¹ Barn i familier som har kortere eller lengre perioder med lavinntekt i løpet av deres oppvekst, har større risiko enn andre barn for selv å oppleve lavinntekt som voksne (Epland & Kirkeberg 2009). Likeledes har barn som vokser opp i familier som mottar sosialhjelp, større risiko for selv å bli sosialhjelpsmottakere som voksne (Lorentzen & Nielsen 2009; Norli Hansen & De Vibe 2005). Barn i sosialhjelpsfamilier har dessuten høyere risiko enn andre for å bli uførepensjonister (Norli Hansen & De Vibe 2005). Foreldrenes inntekt påvirker systematisk unges risiko for å ha et lavt utdanningsnivå og for å oppleve arbeidsledighet i ungdomsårene (Wiborg & Norli Hansen 2009). Oppvekst i lavinntektsfamilier er videre assosiert med barn og unges kognitive og sosioemosjonelle utvikling (Dearing 2008; Bøe 2013). I en studie av barn og unge i Bergen finner for eksempel Bøe mfl. (2012) at det er en signifikant sammenheng mellom dårlig familieøkonomi og mentale helseproblemer hos barn.

Av størst relevans for denne evalueringen er studier som viser at lavinntekt henger sammen med sosiale levekårsulemper. Forskning har vist at barn fra lavinntektsfamilier i mindre grad enn andre barn deltar i organiserte fritidsaktiviteter (Stefansen 2004: 111; Kristoffersen 2010: 165; Sletten 2011; Fløtten & Kavli 2009; Fløtten & Pedersen 2009). Andelen barnefamilier med lavinntekt som ikke har råd til en ukes ferie, er fire ganger så stor som andelen i den generelle befolkningen (Sandvik 2016). Økonomiens betydning for uformell vennekontakt er imidlertid mer usikker (Fløtten mfl. 2011).

Bekymringen for den sosiale deltakelsen til barn i lavinntektsfamilier ble for alvor satt på dagsordenen på begynnelsen av 2000-tallet. I 2005 opprettet Barne- og likestillingsdepartementet en ordning der de bevilget stimuleringsmidler til et utvalg kommuner som enten hadde høye barnefattighedsrater, eller som hadde stort sosialhjelpsmottak i barnefamilier (Nuland mfl. 2009). Midlene ble kanalisert via barnevernstjenesten i kommunene, og ansvaret for innsatsen ble senere overført til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Fra 2006 bevilget Arbeids- og velferdsdirektoratet midler til enkelte kommuner med samme hensikt, kanalisert gjennom sosialtjenesten. Fafo har tidligere hatt en felles evaluering av disse to tilskuddsordningene (Nuland mfl. 2009) og en egen evaluering av fattigdomstiltakene innenfor

1 Generelt er ikke disse studiene designet slik at de kan fastslå økonomiens effekt på levekårsulemper. De viser at barn i familier med lavinntekt oftere enn andre barn opplever disse ulempene, men om dette skyldes økonomien i seg selv eller andre forhold som samvarierer med lavinntekt, sier få av studiene noe om.

tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (Nuland mfl. 2010). Før dette hadde det helt siden 1982 vært en statlig tilskuddsordning for Ungdomstiltak i større bysamfunn, men i utgangspunktet var ikke denne ordningen spesifikt rettet mot ungdom fra fattige familier (Haualand 2004: 9).

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom har siden 2014 vært en nasjonal tilskuddsordning. Den omfatter kommuner i hele landet og åtte utvalgte bydeler i Oslo. Offentlige instanser, frivillige organisasjoner og private aktører kan få støtte fra ordningen.

Sosial investering i framtidige livssjanser

Fordelingsperspektivet er sentralt i norsk politikk. Mange politiske virkemidler og tiltak bidrar til å styrke barnefamilienes økonomi og er en viktig forklaring på hvorfor Norge har lav barnefattigdom i et komparativt perspektiv. Skal barn og unges situasjon forbedres varig, kreves omfattende og langsiktige tiltak, som enten sikrer at foreldre er i arbeid, eller som sørger for at inntektene i familien er god også i de tilfellene der foreldre forblir utenfor arbeidslivet.

Parallelt med ambisjonen om å sikre barnefamilienes økonomi er en viktig ambisjon i den norske oppvekstpolitikken å styrke befolkningens humankapital. Individene fødes med ulike ressurser, og har i tillegg ulike forutsetninger for å utvikle sitt potensial. Gjennom oppvekstpolitiske virkemidler som gratis helsetjenester, barnehage til alle, enhetsskole og sterkt subsidiert høyere utdanning er siktemålet å utjevne de medfødte og de sosiale forskjellene slik at alle har best mulig forutsetninger for å lykkes i utdanning og arbeidsliv. Forskjellene i humankapital som kan skrives tilbake til ulike forutsetninger i oppvekstfamilien, herunder ulik økonomisk situasjon, skal på denne måten motvirkes.

Tilskuddsordninger som den nasjonale tilskuddsordningen mot barnefattigdom, er et supplement til den overordnede fordelings- og oppvekstpolitikken (se Hansen mfl. 2008; NOU 2009: 11; Nuland mfl. 2009; Nuland mfl. 2010). På den ene siden bidrar ordningen til å bedre barnas/ungdommens situasjon her og nå ved å gjøre det mulig å delta i aktiviteter sammen med jevnaldrende. På den andre siden kan ordningen ses i et sosialt investeringsperspektiv (Esping-Andersen mfl. 2002; Moriel, Palier & Palme (red.) 2012), der hensikten også er å bedre barnas/ungdommens framtidige livsmuligheter og å hindre at fattigdom går i arv. Det kan argumenteres for at tiltak for å avhjelpe konsekvensene av den fattigdommen barna opplever i en kortere eller lengre periode under oppveksten, er en investering i barnas humankapital.

Tilrettelegging for sosial inkludering kan i tillegg ses som en mulig produktiv faktor (Moriel mfl. 2012: 2–3). Sosial inkludering kan ha betydning for den enkeltes psykiske og fysiske helse, for opplevelse av mestring av skole og utdanning og derigjennom for senere økonomisk utvikling og sysselsetting.

Ofte er teorier om sosial investering konsentrert om utvikling av human kapital, og barn og unges utdanning står sentralt. Investeringsperspektivet kan imidlertid utvides ved å la det omfatte sosial kapital, det vil si at man må investere i barn og unges sosiale deltakelse (Coleman 1988, 1990). Betydningen av å kunne delta sammen med jevnaldrende, ha positive rollemodeller og få tilgang til sosiale ressurser i lokalsamfunnet påvirker individets livsjanser. Sosiale intervensjoner som sikrer deltakelse i fritidstilbud, ferieopplevelser eller ulike alternative mestringsarenaer for ungdom, kan vurderes som en viktig faktor i sosial- eller integreringspolitikken og som et bidrag for å forebygge at sosial ulikhet går i arv.

Tilskuddsordningen som evalueres her, kan altså ha betydning utover å lette her og nå-konsekvensene av å vokse opp i fattigdom. I et slikt perspektiv er det viktig med kunnskap om hvordan tilskuddsordningen brukes, og hva slags tiltak som utformes i ulike kommuner.

Om tilskuddsordningen

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er som sagt den mest omfattende tilskuddsordningen som er etablert med det spesifikke formålet å redusere de negative konsekvensene av barnefattigdom. I 2015, som er året denne evalueringen omfatter, fikk 93 kommuner og åtte bydeler tilskudd fra ordningen til ulike tiltak i kommunal, frivillig eller privat regi, og de mottok 103,5 millioner kroner. I tillegg søkte en del frivillige organisasjoner midler direkte, og 30 av disse ble innvilget til sammen 15,8 millioner kroner i støtte. Det totale tilskuddsbeløpet, inkludert ekstrabevilgning i revidert nasjonalbudsjett, utgjorde dermed drøyt 119 millioner kroner. Disse midlene ble brukt til finansiering av 429 tiltak.²

I tillegg til dette er det fire tiltak i regi av frivillige organisasjoner som er direkte inne på statsbudsjettet. Dette gjelder Barnas stasjon (Blå Kors), Ferie for alle (Røde Kors), FRI (Stiftelsen Kirkens Bymisjon Drammen) og FRI (Stiftelsen Kirkens Bymisjon Vestfold). Til sammen ble disse fire tiltakene innvilget 27,6 millioner kroner i støtte i 2015 (etter tilleggsbevilgning i Revidert nasjonalbudsjett).

2 Informasjon hentet fra Barne-, ungdoms og familiedirektoratets saksbehandlingsfil.

Som vi vil vise i rapporten, er det et bredt spekter av tiltak som får støtte fra tilskuddsordningen, noen store og noen små. Det gis tilskudd til kultur- og fritidsaktiviteter, ferieaktiviteter eller tiltak innenfor kategorien alternative mestringsarenaer. Røde Kors-tiltaket Ferie for alle er eksempel på et svært omfattende tiltak, der målsettingen er å gi gratis ferieopphold til familier med dårlig økonomi. Tiltaket er landsdekkende, og i 2015 var det nesten 3500 barn og voksne som fikk et ferieopphold i regi av denne ordningen. Et eksempel på et lite tiltak er arbeidspraksistiltaket Ung Ressurs, der målsettingen er å gi ti ungdommer muligheten til å få lønnet arbeidspraksis på fritidsklubben ungMetro eller Ung Media i Bydel Sagene i Oslo. Camp Kolstad i Trondheim kan illustrere et mellomstort tiltak, som har 120 barn i målgruppen. Camp Kolstad tilbyr leksehjelp, lek og lavterskelaktivitet, varm mat, sosiale aktiviteter og nærhet til voksenpersoner til barn mellom seks og tolv år.

Det finnes ikke noen oversikt over eksakt hvem og hvor mange barn som har deltatt i tiltak støttet av ordningen i 2015, men de tiltakene som fikk bevilgning dette året, anslo selv hvor stor målgruppen for deres tiltak er. Totalt summerer antall personer i målgruppen seg til over 115 000 (Direktoratets saksbehandlingsfil). Selv om målgruppen for ordningen er barn og unge i lavinntektsfamilier, deltar barn utenfor målgruppen i mange av tiltakene. Dette er en naturlig konsekvens av at tiltakene skal være åpne, inkluderende og ikke virke stigmatiserende. Skal man oppnå det, må også barn uten fatigdomsbakgrunn kunne delta i tiltakene. I mange tilfeller bør dette faktisk være en del av målsettingen.

Tilskuddsordningen har blitt utvidet i 2016, 2017 og 2018. I 2017 ble det først satt av 178,4 millioner kroner til ordningen, men dette ble økt til 204,4 etter revidert nasjonalbudsjett. For 2018 er det utlyste beløpet 269,4 millioner kroner. Av disse er ca. 72 millioner kroner øremerket.

Søknadene for 2018 er ikke avgjort i skrivende stund, men i 2017 ble det innvilget midler til 544 tiltak. Av disse var 496 tiltak søkt via 179 kommuner og 48 direkte til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet via det nasjonale leddet av ulike frivillige organisasjoner.

I løpet av de fire årene tilskuddsordningen har eksistert, har altså tilskuddsbeløpet blitt doblet, og antall kommuner og antall organisasjoner som får støtte, har økt betydelig – og dermed også søknadsmengden.

Problemstillinger

Evalueringen av Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom har hatt tre overordnede problemstillinger:

1. I hvilken grad bidrar tilskuddsordningen til å bedre mulighetene for deltagelse på viktige sosiale arenaer for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer?
2. Bidrar ordningen til et mer inkluderende fritidsmiljø?
3. Er tilskuddsordningen hensiktsmessig innrettet og ressurseffektivt forvaltet sett i lys av den samlede innsatsen mot barnefattigdom?

De to første problemstillingene dreier seg hovedsakelig om å belyse om tiltakene som er iverksatt, bidrar til å nå målene med ordningen. Bidrar tilskuddsordningen til at målsettingene om bedre muligheter for deltagelse for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer på viktige sosiale arenaer oppnås? Og bidrar ordningen til et mer inkluderende fritidsmiljø? Med andre ord: Når man resultatene som er skissert som mål for tilskuddsordningen? Vi diskuterer spørsmål som: Hvordan innretter kommunene og organisasjonene tiltakene som finansieres av ordningen? Hvem er målgruppene, og hvordan rekrutteres de? I hvilken grad er brukerne med på utvikling av tiltak? Er inntrykket at tiltakene bidrar til inkludering?

I tillegg har vi sett på selve innrettingen av ordningen og forvaltningen av denne. En del av dette er hvorvidt tilskuddsordningen er hensiktsmessig innrettet (kriterier og avgrensning) sett i lys av den samlede innsatsen mot barnefattigdom. Vi diskuterer hvordan tilskuddsordningen synes å virke inn i kommunenes arbeid mot barnefattigdom. Er den hensiktsmessig med tanke på de utfordringene kommunene erfarer i arbeidet mot barnefattigdom lokalt? Vi har dessuten vært opptatt av om ordningen er ressurseffektivt forvaltet sett i lys av den samlede innsatsen mot barnefattigdom, da forstått som 1) om forvaltningen vurderes som svært arbeidskrevende for direktoratet, kommunene og dem som søker støtte, og 2) om det finnes andre måter å finansiere denne type utviklingsarbeid og tiltak for sosial inkludering på som er mer ressurseffektiv i et større samfunnsmessig perspektiv.

Gangen i rapporten

Rapporten er delt i ti kapitler. I kapittel 2 gjør vi rede for undersøkelsens metodiske perspektiv. Vi presenterer datagrunnlaget og casekommunene, og vi begrunner hvorfor akkurat disse er valgt som caser.

I kapittel 3 presenterer vi tilskuddsordningen som evalueres, regelverket som ligger til grunn for ordningen, og ressursbruk.

Kapittel 4 omhandler tilskuddskommunenes situasjon og problemforståelse. I hvilken grad treffer ordningen kommunene med store fattigdomsproblemer, og hvordan vurderer kommunene sin egen situasjon? Her viser vi også hva kommunene mener er viktig for å lykkes i barnefattigdomsarbeidet, og vi setter dette opp mot kommunenes faktiske handlinger på området.

I kapittel 5 går vi gjennom hvordan tilskuddskommunene forvalter ordningen. Hvor forankres den, hvordan informerer kommunene om ordningen, og hvordan foregår søknadsbehandlingen i kommunene, organisasjonene og hos Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet?

Kapittel 6 er viet tilskuddsordningens målgruppe. Vi ser på hvilke målgrupper de fleste tiltakene er rettet mot, og hvordan kommunene og organisasjonene går fram for å nå sine målgrupper, og vi diskuterer grad av suksess med å nå dem man ønsker å nå.

Kapittel 7 omhandler selve tiltakene. Hva slags type tiltak utvikles? Hvem er med i utviklingen av tiltakene, og hva er viktig for å lykkes i tiltaksutviklingen? Vi gir noen eksempler på konkrete tiltakstyper.

I kapittel 8 ser vi på hvordan ulike aktører samhandler for å lykkes i barnefattigdomsarbeidet. Vi ser på hvilke etater tiltaksansvarlige oftest samarbeider med, og på rutiner for kvalitetssikring av tiltak. Vi diskuterer graden av sammenheng mellom ulike typer tilskuddsordninger på dette området.

Kapittel 9 omhandler kommunenes og de frivillige organisasjonenes vurderinger av tilskuddsordningen. Vurderes ordningen som nyttig? Bidrar den til inkludering av barn og unge i lavinntektsfamilier, og hva er ordningens sterke og svake sider?

Kapittel 10 er det avsluttende kapitlet der vi trekker trådene sammen og drøfter de viktigste funnene i evalueringen. Vi peker til slutt på noen utfordringer som vi mener det er verdt å diskutere i det videre arbeidet med denne tilskuddsordningen.

2 Metode og data

For å kunne belyse evalueringens problemstillinger har vi benyttet flere datakilder. For det første har vi hatt tilgang til ulike dokumenter, som søknadsfila fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Gjennom disse har vi skaffet oversikt over regelverk og retningslinjer for ordningen, antall og type søknader i 2015, antall og type innvilgede søknader, innvilgede beløp samt basisinformasjon om tiltakene. For det andre har vi gjennomført en pilotstudie der vi gjorde dybdeintervjuer med relevante aktører. For det tredje har vi gjennomført en nettbasert survey til kommuner, organisasjoner og tiltaksansvarlige. For det fjerde har vi gjennomført en casestudie og for det femte arrangert to erfaringsksamlinger. I dette kapitlet vil vi redegjøre for disse ulike datafangstmetodene, men først vil vi kommentere hva slags evalueringsdesign vi har benyttet, og hvilke begrensninger som ligger i dette.

Evalueringsdesign

Hovedinnrettingen i evalueringsprosjektet har vært å gjennomføre en resultatevaluering og en prosessevaluering. Tilskuddsordningen er ikke gjennomført med et eksperimentelt design, dermed er ikke en ren effektevaluering mulig. Det er heller ikke slik at det er mulig å etablere en kontrollgruppe av kommuner med sammenliknbare utfordringer som ikke mottar tilskuddsmidler, for å sammenlikne måloppnåelsen på området barnefattigdom i disse kommunene med kommuner som mottar tilskuddsmidler. Mange kommuner er etter hvert med i tilskuddsordningen, og størsteparten av tilskuddsmidlene går til kommunene med de høyeste fattigdomsandelene (se mer om dette i kapittel 3 og 4).

I arbeidet har vi lent oss på fire ulike retninger innenfor evalueringsarbeid (Sverdrup 2002). Vi har hatt *en beslutningsorientert tilnærming* for å vurdere måloppnåelse ut fra de definerte målene for tilskuddsordningen, altså om ordningen er formåls effektiv. Vi vil diskutere om Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom gir de ønskede resultatene på ulike nivåer, for eksempel om den genererer utvikling av nye tiltak og bidrar til nytenkning i arbeidet mot barnefattigdom i kommunene. Vi vil diskutere om ordningen benyttes til tiltak som støtter opp under målene med tilskuddsordningen, og om

ordningen bidrar til å styrke kommunenes samlede innsats i arbeidet mot barnefattigdom. For å kunne drøfte dette har vi gjennomgått kriterier og retningslinjer for ordningen og selve forvaltningsprosessen. Vi har brukt tilgjengelige data og dokumenter for å få systematiserte framstillinger av tiltak som får støtte, og gjennomført en egen survey til alle tiltakskommuner og tiltak som mottar støtte. I tillegg har vi gjort kvalitative intervjuer ute i et utvalg kommuner om hvordan de arbeider med barnefattigdom, hvordan tiltak er innrettet, hvem som er målgrupper for innsatsen, og hvordan de vurderer måloppnåelsen i tiltakene som får støtte fra ordningen.

Evalueringen har også hatt *en prosessorientert evalueringsform*. Vi har nettopp vært opptatt av å få mer innsikt i og forståelse av kommunenes og de frivillige aktørenes vurderinger knyttet til innsatsen mot barnefattigdom og denne tilskuddsordningens plass i den totale innsatsen. En viktig del av evalueringen har vært å få mer kunnskap om innsatsen på området og de tiltakene som er utviklet og mottar støtte, få mer kunnskap om hvilke tiltak som vurderes som effektive, og å identifisere gode metoder i arbeidet. Dette har vært et viktig perspektiv i casestudiene og de to erfaringssamlingene som er gjennomført som del av evalueringen.

I denne type evalueringer er det dessuten viktig å ha et *brukerorientert evalueringsperspektiv*, der vi retter oppmerksomhet mot brukernes og målgruppens interesser, forventninger og behov. I denne evalueringen kan «brukere» forstås som barn og unge som er berørt av fattigdom, og som kommuner, frivillige eller private aktører som mottar støtte til tiltak. Vi har ikke intervjuet barn og unge om deres erfaringer med tiltakene siden dette ikke inngikk som en del av oppdraget. Brukerperspektivet er representert ved kommuner og frivillige som mottar / kan søke om tilskudd fra tilskuddsordningen, og som i denne sammenhengen er brukere. Samtidig har vi i alle deler av undersøkelsen vært opptatt av å belyse hvorvidt tiltakene når målgruppene for ordningen, som ulike undergrupper av barn og unge berørt av fattigdom, for eksempel barn og unge med innvandrerbakgrunn, barn og unge som vokser opp med foreldre med rusproblemer / psykiske vansker. Det er kun på denne måten sluttbrukerne er inkludert i studien.

I tillegg har vi benyttet elementer fra den såkalt *målfrie evalueringsformen*. Der de andre tilnærmingene måler definerte mål på ulikt vis, er denne tilnærmingen åpen for å se etter resultater som oppdragsgiver og forsker ikke på forhånd har kunnskap om. Dette er en særlig viktig tilnærming i casestudiene for å kunne fange kommunenes og de involverte aktørenes perspektiver på spesielle elementer ved tilskuddsordningen samt hva som har betydning i arbeidet mot barnefattigdom i bred forstand.

Dokumentanalyse

For å få oversikt over kriterier, regler og retningslinjer for tilskuddsordningen og forvaltningen av denne har vi gjennomført en dokumentstudie. Dette er nærmere presentert i kapittel 2, der vi beskriver selve tilskuddsordningen. En sentral del dokumentstudiene var å identifisere alle aktører involvert i selve forvaltningen av ordningen og deres rolle. Inkludert i dokumentstudiene er *Regjeringens strategi mot barnefattigdom* (BLD 2015) og flere andre offentlige dokumenter og forskningsrapporter på området. Fra Bufdir har vi fått tilgang til deres saksbehandlingsdokumenter for alle søknader fra 2015, det vil si de aktuelle søknadene, tildelingene og en samlet oversikt over rapporteringer. Disse har vært viktige som grunnlag for framstilling av innvilgede tiltak og som grunnlag for utvelgelse og gjennomføring av casestudier. De har også vært viktige for å få innsikt i hvordan Bufdir arbeider med behandling av søknadene.

Pilotstudie

I første del av evalueringen gjennomførte vi en pilotstudie. Hensikten med pilotstudien var firedeelt: for det første å få en oversikt over innrettingen og forvaltningen av tilskuddsordningen, for det andre å få en oversikt over alle kommuner og frivillige organisasjoner som har fått tilskuddsmidler i 2015, for det tredje å systematisere tiltakene og for det fjerde å få noen første vurderinger av ordningens innretting og forvaltning gjennom samtaler med et knippe nøkkelinformanter.

I forbindelse med pilotstudien gjennomførte vi ni kvalitative intervjuer, hvorav to gruppeintervjuer. Informantene var kommunalt ansatte (to kommuner og en bydel i Oslo som mottar relativt mye tilskuddsmidler), en representant for Blå Kors og tiltaket Barnas stasjon, representanter fra sentralforvaltningen ved Barne- og likestillingsdepartementet (ansvarlig for ordningen), ansatte i Bufdir involvert i arbeidet med Regjeringens strategi mot barnefattigdom, ansatte i Bufdir involvert i forvaltningen av tilskuddsordningen, ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet som har hatt ansvar for deres tidligere tilskuddsordning mot barnefattigdom, en ansatt ved et fylkesmannsembete. Gjennom disse intervjuene var det mulig å danne seg et første grunnlag for vurdering av tilskuddsordningens innretting og hvordan forvaltningen fungerer. Vi fikk verdifull informasjon om hvordan tilskuddsordningen benyttes og forvaltes i ulike settinger. I tillegg deltok vi i denne innledende perioden på flere regionale strategisamlinger i regi av KS i Buskerud,

Telemark og Vestfold hvor barnefattigdom og kommunenes arbeid med dette var ett av flere temaer.

Pilotstudien var en viktig forberedelse til den senere surveyen til alle landets kommuner og tiltak og en forberedelse til casestudien i kommunene. På bakgrunn av pilotstudien utarbeidet vi en arbeidsrapport som ble oversendt Bufdir i april 2017. Pilotstudien var grunnlag for en konstruktiv dialog med oppdragsgiver om vår framstilling og vurdering av innretting av ordningen og systematiseringen av de innvilgede tiltakene. Pilotstudien var også et verdifullt grunnlag for videre dialog om ulike aktiviteter i det videre evalueringsforløpet med utarbeidelse av survey og casestudier.

Survey

I prosjektet har vi gjennomført en survey blant alle norske kommuner, alle tiltak og alle frivillige organisasjoner som mottar tilskudd direkte. Surveyene skal avdekke hva slags tiltak som er etablert, hvordan kommunene jobber med barnefattigdom, og hvordan tiltakene det er gitt tilskudd til, utvikles, forankres og samordnes med øvrig arbeid. Det ble sendt ut i alt tre ulike surveyundersøkelser:

- En survey til kommuner som hadde mottatt tilskuddsmidler i 2015 (tilskuddskommuner/-bydeler). Den personen som var oppført som kontaktperson for tilskuddsordningen i 2015, fikk tilsendt skjemaet.
- En survey til tiltakene som fikk midler i 2015. Her ble spørreskjemaet sendt til den personen som sto oppført som ansvarlig for tiltaket som hadde fått støtte.
- En survey til kommuner som ikke mottok tilskuddsmidler i 2015. Spørreskjemaer ble sendt til de rådmennene vi hadde gyldig e-postadresse til.
- Alle undersøkelsene ble gjennomført som en nettsurvey ved hjelp av surveyprogrammet Opinio. Surveyene ble gjennomført i tidsrommet mai til august 2017, og det ble sendt flere påminnelser om undersøkelsene i et forsøk på å få flere til å svare.

Responsratene i de tre undersøkelsene varierer fra 39 til 67 prosent (tabell 2.1). Lavest responsrate har surveyen til kommuner som ikke mottok tilskuddsmidler i 2015. En responsrate på nær 40 prosent er imidlertid helt vanlig i generelle surveyer til kommuner. Responsraten på slike surveyer blir først høyere hvis kommunene har særskilte interesser knyttet til det som undersøkes.

Tabell 2.1 Populasjon, nettoutvalg og responsrate i de tre surveyundersøkelsene.

	Tilskuddskommuner/ -bydeler	Kommuner/bydeler uten tilskudd i 2015	Tiltak
Populasjon	101	333	320
Ikke mulig å skaffe gyldig e-postadresse	10	22	52
Nettoutvalg	91	313	268
Svar*	61	121	136
Responsrate	67%	39%	51%

* Noen av respondentene avsluttet underveis i utfyllingen av spørreskjemaet. Kun de som har besvart hele eller størsteparten av skjemaet, er inkludert som respondenter i analysene.

Casestudiene

I prosjektet har det blitt gjennomført inngående casestudier. En casetilnærming er særlig egnet i tilfeller hvor det er komplekse sammenhenger, mange aktører er involvert, og det er viktig å forstå konteksten. Området barnefattigdom er komplekst og kan involvere mange aktører i kommunene. I tillegg inngår tilskuddsordningen og de tiltak som mottar støtte fra ordningen, i en større kommunal sammenheng med en rekke tjenester og tiltak for barn, unge og familier. Nettopp denne konteksten og den kommunale vurderingen av innsatsen mot barnefattigdom i sin kommune og tilskuddsordningens plass innenfor denne har vært viktig å få fram i casestudiene. Ved at vi har intervjuet flere aktører i hvert enkelt case, har vi oppnådd god kunnskap om ulike tiltak og ulike typer innsats i de utvalgte casekommunene. Ved å gjennomføre studier i flere caser med ulike kjennetegn har vi fått belyst variasjoner i arbeidet.

Vi gjennomførte full casestudie i fem kommuner, en begrenset casestudie i to kommuner samt en casestudie med utgangspunkt i et tiltak i regi av en frivillig organisasjon. Kommunene som har inngått som case i studien, er: Arendal, Bergen, Drammen, Verdal og Bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Alle disse kommunene og bydelen har flere tiltak som mottar støtte fra tilskuddsordningen, og de har mottatt tilskudd over flere år.

I tillegg er det gjort mer avgrensede casestudier av Øksnes kommune og Saltdal kommune i Nordland. Disse to kommunene hadde meldt seg på en erfaringssamling i Nord-Norge som dessverre måtte avlyses på grunn av manglende påmelding. I disse to casene gjorde vi en vurdering av tiltakene som hadde fått støtte i 2015, og deretter påfølgende dybdeintervju med en representant for hver av kommunene per telefon.

Det frivillige caset er Røde Kors-tiltaket Ferie for alle. Røde Kors er en av de frivillige organisasjonene som mottar øremerkede tilskudd gjennom statsbudsjettet. Ferie for alle tilbyr ferier for barnefamilier i alle landets regioner, og rekruttering av målgruppen er basert på tett samarbeid med kommunene. Ferie for alle mottok totalt 12,6 millioner i 2015.

De kommunale casene som ble valgt ut, representerer stor variasjonsbredde langs flere dimensjoner som kommunestørrelse, andel barnefattigdom, antall tiltak som mottar støtte, og tildelingssum (tabell 2.2).

Tabell 2.2 Særtrekk ved casekommunene i studien. Tall for 2015.

Kommune	Antall støttede tiltak	Sum innvilget totalt	Andel barn i familier med vedvarende lavinntekt*	Antall barn u. 18 i hushold med vedvarende lavinntekt**	Innbyggere
Bergen	20	5 280 000	9,2	4195	277 391
Drammen	11	2 500 000	17,7	2008	68 895
Bydel Søndre Nordstrand	9	2 500 000	26,8	ikke data	38 405
Verdal	6	1 058 000	9,7	264	14 885
Arendal	2	450 000	11,8	849	44 313
Saltdal	2	340 000	9,1	63	4 400
Øksnes	1	500 000	12,4	95	4 529

* Andel barn i familier med vedvarende lavinntekt 2015. Tall hentet fra Bufdirs kommunestatistikk for barnefattigdom: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/.

** Antall barn under 18 år i hushold med i familier med vedvarende lavinntekt 2015. Tall hentet fra Bufdirs kommunestatistikk for barnefattigdom: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/.

De utvalgte casekommunene og Røde Kors fikk en skriftlig forespørsel om å være case i evalueringen. Alle potensielle informanter har fått tilsendt et informasjonsskriv om evalueringen og forespørsel om å gjennomføre intervju. I informasjonsskrivet er det opplyst om at all informasjon vil bli behandlet konfidensielt, og ingen personer skal kunne identifiseres i rapporteringen fra prosjektet. Vi oppgir her hvilke kommuner som har vært casekommuner, men når vi i rapporten benytter sitater fra intervjuene, oppgir vi ikke hvilken stilling eller posisjon informanten som siteres, har, eller hvilken kommune vedkommende kommer fra. I mange tilfeller vil vi presentere ulike tiltak eller ulike kommuners arbeid, men i disse tilfellene siteres eller refereres ikke spesifikke uttalelser fra enkeltinformanter.

Det er foretatt dokumentstudier som forberedelse til alle de syv casestudiene. Vi har besøkt alle de fem hovedcasekommunene, og de fleste intervjuer er gjennomført ansikt til ansikt. I noen av kommunene har det ikke vært

mulig å få avtaler med alle informantene i løpet av casebesøket, og det er følgelig gjennomført fire intervjuer per telefon i etterkant. De to intervjuene med ansatte i Øksnes og i Saltdal kommune er også telefonintervjuer.

Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer hvor vi har fulgt en utarbeidet intervjuguide. Det ble utarbeidet én intervjuguide for kontaktpersoner og andre administrativt ansvarlige eller politiske representanter i kommunene og én for personer som var direkte involvert i gjennomføring av tiltak. Det ble gjort lydopptak av de fleste intervjuene, og alle intervjuer er skrevet ut i etterkant som grunnlag for videre systematisering og analyse.

I de fem hovedcasekommunene har vi gjort følgende intervjuer:

Arendal: Det ble gjennomført fire intervjuer med fem personer i Arendal. Ett av intervjuene ble gjennomført som et fellesintervju med leder for det kommunale tiltaket Opplevelseskortet og med en ansatt i rådmannens stab. Leder for tiltaket på Moltemyr skole ble også intervjuet. For øvrig ble det gjennomført intervjuer med en NAV-ansatt og med komitéleder for helse- og levekårskomiteen i bystyret.

Bergen: I Bergen ble det gjennomført fire intervjuer med fem personer. Tiltaket Gatemegling i regi av Røde Kors ble plukket ut som et relevant tiltak å se nærmere på, og i dette intervjuet deltok tiltaksleder og leder for Bergen Røde Kors. I Bergen kommune intervjuet vi den personen som innehar knutepunktsfunksjonen, og som er ansvarlig for tilskuddsordningen i kommunen, kommunaldirektør i byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering og byråd for samme ansvarsområde.

Drammen: I Drammen gjennomførte vi totalt fem intervjuer, ett intervju med kontaktperson for ordningen og fire intervjuer med personer mer direkte involvert i gjennomføring av tiltak. Dette var to frivillige tiltak: Kirkens Bymisjon og deres tiltak Friminuttet var det ene. Her var vi på besøk på Friminuttet da barna kom dit etter skolen. Kirkens Bymisjon mottar også tilskudd til ferietilbudet Camp Killingen. Det andre tiltaket var hos Frelsesarmeen og deres tiltak Omsorgssenteret. Av kommunale tiltak tok vi utgangspunkt i tiltaket Kreativ Workshop ved Ungdomshuset G60 i regi av Virksomhet kultur. Det andre var tiltaket Ferieaktiviteter for barn og ungdom uten midler til ferieaktiviteter i regi av Interkultur under Virksomhet kultur. Begge informantene fra disse tiltakene var involvert i andre tiltak som mottok tilskudd i kommunen. Det ble foretatt flere henvendelser for å rekruttere informant fra politisk side i kommunen uten at dette lyktes.

Verdal: Det ble gjennomført totalt seks intervjuer i kommunen, to av dem gruppeintervjuer med to personer. Det er følgelig totalt åtte informanter. Det ble gjort intervjuer med kontaktperson for ordningen, kommunalsjef innenfor oppvekstområdet og politiker i komiteen som behandler kommunens

prioritering av tiltak. Det ble gjort intervjuer med utgangspunkt i tre ulike tiltak. Leder av NAV og barnevern ble intervjuet i forbindelse med tiltaket Samordnet innsats. Inkludering og deltakelse i meningsfylt fritid for barn og unge fra levekårsutsatte familier hvor de forvalter tilskudd til ulike former for opplevelseskort for målgruppen. Fra samme tiltak mottar også Utstyrsbua i kommunen finansiering, og det ble foretatt intervju med leder for denne. Det siste var tiltaket var Sommerjobb for ungdom hvor det ble foretatt intervju med de ansvarlige fra Utekontakten.

Søndre Nordstrand: Det ble gjennomført totalt seks intervjuer, ett intervju med kontaktperson for ordningen, ett intervju med leder for enheten forebyggende, frivillighet og folkehelse, ett intervju med leder av den politiske komiteen som behandler bydelens prioritering av søknader, ett intervju med seksjonsleder fritid med utgangspunkt i tiltaket Ferie og fritidstiltak og Ung i jobb, ett intervju med en ansatt involvert i tiltaket Ung i jobb, ett besøk ved Barne- og ungdomssenteret på Holmlia (BUSH), møte med flere brukere av senteret og et intervju med ledere og flere involverte i tiltaket Ferieopphold for barnefamilier. Fra dette intervjuet ble det skrevet feltrapport.

Erfaringsamlinger

Den siste datainnsamlingen i prosjektet har foregått på to erfaringsamlinger. Dette var to dagssamlinger med kommuner og frivillige som har mottatt tilskudd. Den ene erfaringsamlingen ble avholdt i september 2017 for et lite utvalg kommuner og frivillige organisasjoner på det sentrale østlandsområdet. På denne samlingen deltok kommunene Asker, Lørenskog, Nesodden, Nedre Eiker og Oppegård. I tillegg deltok IOGT som har prosjektet Enestående familier, Røde Kors Ferie for alle Østlandet, Stiftelsen Hudøy, Skiforeningen i Oslo og Frelsesarmeen. I tillegg deltok en representant for ALLEMED³, et verktøy utviklet av initiativet Nasjonal dugnad mot utenfor-skap og fattigdom blant barn og unge (NDFU⁴).

Den andre samlingen var eksplisitt for storbykommunene og ble avholdt i oktober 2017 i forlengelse av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets konferanse for kommuner som inngår i målgruppen for tilskuddsordningen for barne- og ungdomstiltak i store bysamfunn. Totalt 27 kommuner og bydeler i Oslo deltok.

³ <http://www.allemed.no/>

⁴ Et felles initiativ fra 2013, hvor en rekke frivillige organisasjoner har gått sammen for å bidra til å sikre inkludering og deltakelse i fritidsaktiviteter uavhengig av sosioøkonomisk status.

Begge samlingene ga en god mulighet for dialog med kommuner, frivillige aktører og tiltaksarrangører om innsatsen på barnefattigdomsområdet, hvordan ulike kommuner tenker og innretter sin innsats, om tiltakene som er utviklet, vurdering av gode erfaringer og utfordringer i arbeidet. Hensikten med erfaringssamlingene var å dele erfaringer og å identifisere læring, gode metoder og suksesskriterier i arbeidet med å bedre mulighetene for deltakelse på sosiale arenaer for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer.

På begge samlingene hadde Fafo en generell kort presentasjon av barnefattigdom samt en presentasjon av foreløpige resultater fra evalueringen. I tillegg hadde enkelte kommuner/tiltak blitt bedt om å forberede korte innlegg om læring fra sitt arbeid. Dagen var organisert slik at mesteparten av tiden ble brukt til dialog og erfaringsutveksling i grupper eller plenumssamtaler.

Erfaringssamlingene ga en unik mulighet for å få tilbakemelding på foreløpige funn og vurderinger fra evalueringen, og ikke minst fikk vi en rekke eksempler og erfaringer fra arbeidet på området fra totalt 32 kommuner og en mindre gruppe frivillige. Deltakerne var engasjerte og ga uttrykk for stor interesse av å kunne få dele erfaringer med andre som arbeider med samme tematikk. Erfaringssamlingene bidro til et ekstra innblikk i kommunens arbeid og et svært rikt materiale som grunnlag for utarbeidelse av den endelige evalueringsrapporten.

Dataenes kvalitet

Responsraten blant kommunene som ikke mottok tilskuddsmidler i 2015, er forholdsvis lav. På bakgrunn av dette er det grunn til å spørre om vi kan stole på konklusjonene som trekkes i rapporten.

Vår vurdering er at metodetrianguleringen, det vil si at vi belyser tilskuddsordningen ved hjelp av flere typer data, tilsier at vi kan være ganske sikre på funnene. Tilskuddskommunenes svar i surveyen skiller seg ikke vesentlig fra de tilbakemeldingene vi fikk i casestudiene eller på erfaringssamlingene. Dette styrker analysenes utsagnskraft.

Vi er forsiktige med å kommentere funn der forskjellene mellom tilskuddskommunene og kommunene uten tilskudd er små. Vi har ikke gjennomført casestudier i kommuner uten tilskuddsmidler i 2015, og det er derfor ikke mulig å validere surveyresultatene med kvalitative data for disse kommunene. Dette har vi vært bevisste på i diskusjonene i rapporten.

For tilskuddskommunene, er vår vurdering at det store samsvaret mellom de kvalitative studiene og svarene i surveyen, gir grunnlag for å hevde at fun-

nene er robuste. Antallet respondenter i tilskuddskommunene er imidlertid for lite til at det gir rom for avanserte analyser. I rapporten begrenser vi oss derfor til tabellframstillinger som synliggjør likheter og forskjeller mellom kommunetyper, og som synliggjør tendenser.

Et annet forhold knyttet til datakvalitet, er utfordringen med å basere evalueringen av tilskuddsordningen på uttalelsene til personer som selv er delaktige i forvaltningen av tiltakene og/eller jobber med tiltak som er finansiert av ordningen. På den ene siden kan man tenke seg at informanter og respondenter har et behov for å framstille egen innsats i et positivt lys, og at de derfor overdriver de positive sidene ved tiltak finansiert av tilskuddsordningen. På den andre siden kan de samme informantene og respondentene ha ønsker om mer støtte til arbeidet lokalt og/eller mer støtte fra statlige myndigheter. Dette kan føre til overdrevent negative vurderinger av situasjonen.

Vi har ikke grunnlag for å si at informanter og respondenter i denne evalueringen har en tendens til å systematisk overdrive de positive eller negative erfaringene knyttet til tilskuddsordningen. Informasjonen som kommer fram gjennom ulike datainnhentingsmetoder, samsvarer godt, og undersøkelsen avdekker både positive og negative erfaringer med, og holdninger til, tilskuddsordningen.

3 Om tilskuddsordningen

I dette kapitlet beskriver vi tilskuddsordningen som evalueres. Vi retter søke-lyset mot hensikten med ordningen slik den er definert i rundskriv og veile- dere, hvem som er målgruppen for ordningen, og hvilke tildelingskriterier som gjelder. I evalueringen har vi hatt tilskuddsåret 2015 som utgangspunkt og har derfor avgrenset oss til kommuner, tiltak og organisasjoner som fikk støtte fra Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom dette året. Oppdra- get inneholdt i tillegg at vi skulle se nærmere på knutepunktsfunksjonen som ble lagt inn i regelverket for ordningen i 2016. I beskrivelsen av tilskuddsord- ningen tar vi utgangspunkt i ordningen slik den er regulert i 2015 og i 2016, slik at også knutepunktordningen blir inkludert. I kapitlet vil vi beskrive hva ulike aktører gjør for å administrere denne ordningen. En oppsummering av de ulike aktørenes oppgaver kan ses i boksen på neste side.

Sentrale dokumenter

Forvaltning av tilskuddsordningen er delegert fra Barne- og likestillings- departementet (BLD) til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Det er utarbeidet et regelverk for tilskuddsordningen som skisserer hensikt, målgruppe og kriterier for tildeling av tilskudd. Regelverket inneholder også prosedyrene for tilskuddsforvaltning. Det er i tillegg utarbeidet en veileder til rundskrivet med reglene for tilskuddsordningen. Denne veilederen er sær- lig rettet mot søkere, men det er presisert at det er et viktig dokument for kontaktpersonene i kommunen som skal kunne veilede søkere. Vedlagt rund- skrivet er det dessuten et dokument som beskriver hele søknadsprosessen lagt inn i en årsplan som definerer aktiviteter og ulike aktørers ansvar og oppgaver. Endelig er det utarbeidet et skjema som kommunene skal fylle ut for å registrere at de er med i tilskuddsordningen, og bekrefte at de er kjent med sine oppgaver og ansvar i henhold til regelverket for ordningen. Ordning- en er regulert i følgende dokumenter:

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Rundskriv 01/2016. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Tidligere rundskriv 01/2015.

Oppgavene til tilskuddsordningens aktører

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

- utlyser midler
- har kontakt med og veileder kommuner og organisasjoner i forkant av søknadsfristen
- vurderer om søknadene som kommer inn oppfyller tildelingskriteriene
- gjør alle søknader fra den enkelte kommune tilgjengelig for kommunen i Bufdirs søknadsportal få dager etter at de er innsendt til direktoratet (ny praksis fra 2017 med bruk av Bufdirs egen søknadsportal)
- foretar en endelig kvalitetssikring og vurdering av søknadene etter at kommunene har sendt sin prioritering
- bevilger midlene til kommunene
- mottar rapportering og regnskap og vurderer i hvilken grad tiltakene har nådd målgruppe og for øvrig er gjennomført i tråd med tilskuddsordningens intensjoner

Kommunene

- gjør tilskuddsordningen kjent på sine nettsider og på andre måter
- har eventuelt møter eller andre former for kontakt med søkere
- mottar tilgang fra Bufdir til alle søknader fra sin kommune, som de så går igjennom, vurderer og prioriterer i tråd med tilskuddsordningens og kommunens målsettinger (fra og med 2017 får de automatisk tilgang til alle søknader fra sin kommune i Bufdirs søknadsportal)
- sørger for politisk forankring av prioriteringen
- sender sin vurdering og prioritering til Bufdir
- formidler informasjon om innvilgede tilskudd til søker (automatisk fra 2017)
- utbetaler tilskudd til tiltakene (både kommunale og frivillige)
- sørger for en knutepunktsfunksjon (fra 2016)

Kommunale etater og enheter som driver tiltak

- skriver søknad
- gjennomfører tiltakene som har fått tilskudd
- rapporterer fra tiltakene

De frivillige organisasjonene (ikke de fire med øremerket tilskudd)

- gjør tilskuddsordningen kjent i sine lokalledd (valgfritt)
- skriver søknad
- koordinerer, om ønskelig, søknad med kommunene de søker via. Har kontakt med kontaktperson dersom de ønsker veiledning i søknadsprosessen
- kan søke Bufdir direkte hvis de er inne i tre eller flere kommuner
- får tilbakemelding om søknad og midler overført via kommunen for alle tiltak bortsett fra de som har søkt direkte for tiltak i tre eller flere kommuner.
- gjennomfører tiltakene som har fått tilskudd
- rapporterer fra tiltakene

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Veileder til rundskriv 01/2016. Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom – søknad om støtte for 2016.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Søknadsprosess og årsplan, Vedlegg til rundskrivet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Skjema: Bekreftelse fra kommunen 2016 – Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.

I evalueringen av tilskuddsordningen tar vi utgangspunkt i tiltak som har fått støtte i 2015. Vi har likevel valgt å anvende regelverk og veiledere fra 2016 i denne gjennomgangen. Det er kun to vesentlige endringer i regelverket fra 2015. Det ene er at det er lagt inn et krav om å etablere en knutepunktsfunksjon under punkt 2 Kommunal forankring (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, rundskriv 01/2016). Denne funksjonen skal i henhold til regelverket for 2016 beskrives og bekreftes av kommunene som søker om tilskudd. Den andre substansielle endringen er at det for 2016 er presisert i punkt 4 hva det ikke gis tilskudd til som følge av en avgrensning mot tilskuddsordningen Tilskudd til barnefattigdom under Arbeids- og velferdsdirektoratet, forvaltet av Fylkesmannen (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, rundskriv 01/2016).⁵ Henvisningen til denne tilskuddsordningen er fjernet fra veilederen fra og med 2017, siden ordningen har endret innretning. Ordningen nå heter Tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV.

5 I tillegg vil vi bemerke at det for 2017 skjedde en ytterligere endring ved at ordningen som følge av Fritidserklæringen har blitt åpnet også for tiltak som har deltakelse i ordinære idrettsaktiviteter som mål. Fritidserklæringen er en felles erklæring fra Kommunenes Sentralforbund (KS) på vegne av kommunene, frivilligheten representert ved Norges idrettsforbund, Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner og Frivillighet Norge, og staten ved regjeringen om å bidra til at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal få mulighet til å delta jevnlig i en organisert fritidsaktivitet. For 2018 er det gjort en ny endring, eller forenkling, i regelverket hvor kommuner som har færre enn tre tiltak ikke lenger er nødt til å foreta en administrativ og politisk prioritering av disse. Utover dette er det også gjort forenklinger i søknadsskjema for støtte til utstyrsentraler.

Hensikten med tilskuddsordningen

Innledningsvis i regelverket for ordningen står det at Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er et av flere tiltak i strategien Barn som lever i fattigdom som skal bidra til å nå regjeringens mål om at alle barn, uavhengig av foreldrenes økonomi, skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst én organisert fritidsaktivitet sammen med andre.

Tilskuddsordningen er åpen for at kommuner eller andre offentlige instanser, frivillige organisasjoner og private aktører kan søke tilskudd.

Formålet med ordningen er å motvirke og/eller dempe konsekvensene av fattigdom blant barn og ungdom. Det kan søkes om tilskudd slik at flere barn og unge, uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon, kan delta på viktige sosiale arenaer, som ferie-, kultur- og fritidsaktiviteter. Følgelig presiseres det at tilbudene så langt som mulig skal ha lave eller ingen kostnader for deltakerne. I tillegg er det et mål at tiltakene bidrar til et mer inkluderende fritidsmiljø.

De konkrete tiltakene det kan søkes tilskudd til, er tiltak som

- bidrar til at barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer og deres familier kan delta i kultur- og fritidsaktiviteter
- bidrar til at barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer og deres familier kan delta i ferieaktiviteter
- bidrar til deltakelse for barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer på alternative mestringsarenaer.

Veilederen utdyper hva som menes med «alternative mestringsarenaer»:

«Med alternative mestringsarenaer mener vi aktiviteter hvor ungdom får en sjanse til å lykkes i situasjoner der det spørres etter andre egenskaper, interesser og ferdigheter enn det som normalt etterspørres i skole og arbeidsliv. Dette kan være prosjekter som retter seg mot ungdom som står utenfor skole og arbeidsliv, eller faller utenfor sosialt på andre arenaer. Disse ungdommene vil ha behov for alternative aktiviteter utover ferie- og fritid og det er positivt om slike tiltak kan bidra til kvalifisering. Tiltak som samarbeider med eksempelvis NAV og skole-systemet må kunne tilby noe utover det som allerede ligger i deres eksisterende tiltak og pålagte oppgaver». (Veileder til rundskriv 01/2016, 2 d).

Målgruppe

Målgruppen for tilskuddsordningen er barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer. Når tiltakene omfatter kultur-, fritids- og ferieaktiviteter, inngår også barnas familier i målgruppen. Veilederen presiserer at i de tilfellene der tiltak retter seg mot familier, skal søknaden oppgi antall øvrige familiemedlemmer som skal delta i tiltaket.

Videre presiserer regelverket for tilskuddsordningen både i 2015 og 2016 at barn og unge med innvandrerbakgrunn og barn og unge som vokser opp med foreldre med rusproblemer eller psykiske vansker, er prioriterte målgrupper.

Ifølge regelverket er det et mål at tiltakene bidrar til et mer inkluderende fritidsmiljø (Rundskriv 01/2016). I veilederen til rundskrivet utdypes det under dette punktet at søknaden bør beskrive hvordan tiltaket henvender seg til følgende målgrupper:

«Barn og ungdom som i liten grad benytter seg av eksisterende kultur og fritidsaktiviteter, fremmer likeverd og like muligheter for jenter og gutter, fremmer deltakelse og likeverdige muligheter for barn og unge med nedsatt funksjonsevne, samt at det bidrar til sosial inkludering og gjensidig aksept generelt» (Veileder rundskriv 01/2016, 2 e).

Tildelingskriterier

I tillegg til prioriterte målgrupper er det i regelverk og veiledning for 2015 og 2016 presisert at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i søknadsbehandling kan prioritere søknader fra kommuner og bydeler med store levekårsproblemer. De kan også prioritere tiltak som skjer i et samarbeid mellom frivillig sektor og forebyggende tjenester.

Alle søknader fra kommunale instanser, frivillige og private aktører skal være gjenstand for en kommunal politisk og administrativ vurdering. Det oppfordres til at prioriteringen av søknadene foretas i lys av målsettinger for barne- og ungdomsarbeidet i kommunen, samt lokale levekårsutfordringer. Det er et kriterium at tiltak bør inngå i kommunens/bydelens helhetlige og samordnede barne- og ungdomspolitik og planarbeid.

Brukermedvirkning skal vektlegges, og barn og unge skal så langt som mulig ha innflytelse når det gjelder planlegging og gjennomføring av tiltaket.

Regelverket stiller krav til at alle tiltak som får støtte, må bidra med en egenandel, og det gir føringer for hvordan regnskapet fra tiltaket skal føres.

I søknaden må det oppgis om det søkes eller mottas støtte fra andre statlige tilskuddsordninger.

I regelverk og veileder er det flere avgrensninger av tilskuddsordningen. Rundskriv 01/2016 punkt 4 definerer at det *ikke* kan gis tilskudd til

- a) allerede eksisterende barne- og ungdomsarbeid
- b) klientrettede tiltak og tiltak av behandlende karakter eller aktivitet av individuell karakter
- c) tiltak som inngår i skolefritidsordningen
- d) tiltak som primært har deltakelse i ordinære idrettsaktiviteter som mål
- e) tiltak hvor eneste aktivitet er å betale utgifter til utstyr og kontingenter
- f) privatpersoner
- g) tiltak som er drevet på forretningsmessig basis
- h) rene utviklings- og samordningstiltak samt stillinger til kompetanseheving og utviklingsarbeid i NAV (denne avgrensningen er ny fra 2016)
- i) tiltak med liten grad av aktivitet for målgruppen (denne er også ny fra 2016)
- j) tiltak hvor det er direkte utbetalinger til bruker

Dette vil med andre ord si at ordningen skal bidra til utvikling av tiltak som fremmer deltakelse på sosiale arenaer for målgruppen, som ferie og fritidsaktiviteter. Det skal være en avgrensning mot ordinære idrettsaktiviteter, det skal ikke gis støtte til individuelle tiltak for enkeltpersoner, og det skal ikke gis rene kontantytelser eller ren utstyrsstøtte.

Som vist til innledningsvis ble det fra 2017 gjort en oppmykning slik at man nå også kan søke tilskudd til tiltak som bidrar til at målgruppen kan delta i ordinære idrettsaktiviteter. Dette inkluderer imidlertid ikke støtte til å dekke regulær kontingent og treningsavgifter (se Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Veileder Rundskriv 01/2017: 10).

I veilederen (2015 og 2016) er det et eget punkt 4 kalt «andre presiseringer». Her vises det til at det i rundskrivet står at det «er et mål at tiltakene i tillegg til å oppfylle formålet også bidrar til et mer inkluderende fritidsmiljø». Dette innebærer at Bufdir vil vurdere det som positivt at tiltak bidrar til dette, for eksempel gjennom å fremme likeverd og like muligheter for jenter og gutter, øke deltakelse blant barn og unge med nedsatt funksjonsevne, fremme integrering av barn og unge med innvandrerbakgrunn eller henvende seg til barn og ungdom som vokser opp med foreldre med rusproblemer eller psykiske vansker.

Under dette punkt 4 i veilederen er det en henvisning til punkt 4 i rundskrivet hvor forhold som kan medføre at søknaden ikke er støtteberettiget, blir presisert. Her framheves klientrettede tiltak og tiltak av behandlende ka-

rakter samt aktiviteter av individuell karakter. I punkt 4 i rundskrivet vises det også til tiltak eller prosjekter som primært har deltakelse i ordinære idrettsaktiviteter som målsetting. Her viser Bufdir til tilskuddsordningen Lokale aktivitetsmidler (LAM), som er en ordning under Kulturdepartementet. Det er idrettsrådene som fordeler midlene etter retningslinjer fra Kulturdepartementet og anbefalinger fra Norges Idrettsforbund.

Knutepunktsfunksjon

Fra 2016 skal kommuner som får midler gjennom tilskuddsordningen, sørge for at de har en knutepunktsfunksjon. Dette var lagt inn som tiltak 28b i regjeringens strategi Barn som lever i fattigdom (2015–2017). Knutepunktsfunksjonen skal prioritere oppsøkende arbeid mot familier som er vanskelige å nå, og sørge for at kommunene har god oversikt over alle relevante tiltak for målgruppen, både i kommunal og frivillig regi. Målet er at de familiene som har behov for hjelp, kan få kjennskap og tilgang til alle tilgjengelige tilbud i kommunen. Kommunen skal ved knutepunktsfunksjonen skape bedre synergi mellom alle tiltak i kommunal og frivillig regi og samle kunnskap og kompetanse om hvordan man kan jobbe målrettet og forebyggende for å motvirke konsekvensene av å vokse opp i fattigdom.

Kriterier for måloppnåelse

Veilederen presiserer at søkere skal beskrive målsetting for tiltaket i lys av formålet med ordningen, og at søkeren skal angi hvilke resultatmål de ønsker å oppnå. Hensikten med dette er at det i etterkant skal kunne gjøres en vurdering av måloppnåelse.

Det å kunne nå fram til målgruppen med aktivitet og tilbud er sterkt vektlagt. Søknaden skal inneholde en plan for rekruttering av målgruppen, og rapporteringen skal ha en redegjørelse for hvordan målgruppen ble rekruttert, hvordan de kom i kontakt med deltakerne, og hvorvidt de klarte å rekruttere de gruppene de ønsket å nå.

I veilederens punkt 2k bes det om at søknaden skal inneholde en beskrivelse av plan for evaluering av tiltaket. I rapporteringen (punkt 3a i veiledningen) skal det redegjøres for om tiltaket er evaluert, og eventuelt hvordan, samt for erfaringer med utfordringer og suksesskriterier i prosjektet.

Forvaltning

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) forvalter tilskuddsordningen, men med sterk involvering av kommunene. Bufdir er ansvarlig for forvaltningen; de utlyser tilskuddsordningen, tar imot alle søknader og gjør den endelige vurderingen. Barne-, familie- og likestillingsdepartementet er klageorgan for ordningen.

Kommuner som vil åpne for søknader til tilskuddsordningen (fra kommunale instanser, frivillige eller private aktører), må ha en kontaktperson for ordningen og fylle ut et bekreftelseskjema med en egenerklæring. Det er åpent for at alle landets kommuner og åtte definerte bydeler i Oslo kan registrere seg. Egenerklæringen fylles ut av kontaktpersonen i kommunen. I denne egenerklæringen bekrefter kontaktpersonen at kommunen har gjort seg kjent med rundskrivet og veilederen for tilskuddsordningen og slik er kjent med oppgaver og ansvar som tilfaller kommunen i forbindelse med tilskuddsordningen. De bekrefter at de vil kunngjøre tilskuddsordningen i lokalavis og/eller på kommunens nettsider senest to uker før søknadsfrist til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Sist bekrefter de at kommunen/bydelen vil foreta en politisk og administrativ vurdering og prioritering av alle innkomne søknader som de får oversendt fra Bufdir.

I vedlegg til rundskrivet om søknadsprosess og årsplan er det presisert at kommunen ved kunngjøring lokalt på sine nettsider må linke elektronisk til direktoratets kunngjøring hvor søkerne vil finne rundskriv, veiledning og lenke til søknadsskjemaet i Altinn (Barne, ungdoms- og familiedirektoratet: Søknadsprosess og årsplan, Vedlegg til rundskriv 01/2016). Fra 2017 søker alle tiltaksarrangører i kommunene (både kommunale og frivillige) gjennom Bufdirs egen søknadsportal. Kommunen skal kunne gi veiledning i søknadsprosessen til alle aktuelle søkere.

Det bør nevnes at det i regelverket for 2016 ble lagt inn et tillegg under regler for søknadsprosessen, punkt 3g, om at dersom søknaden ikke er fullstendig, kan direktoratet sette en frist for retting. Om ikke retting skjer innen fristen, kan søknaden helt eller delvis avvises eller avgjøres på ufullstendig grunnlag. Det kan kreves ytterligere dokumentasjon dersom det anses som nødvendig for å gjøre en vurdering.

Etter søknadsfrist får kommunen eller bydelen oversendt fra Bufdir alle søknader (fra kommunale instanser, frivillige og private aktører) som gjelder deres kommune eller bydel. Kommunen/bydelen skal foreta en vurdering av søknadenes kvalitet og prioritere disse i tråd med blant annet konkrete målsettinger for det lokale barne- og ungdomsarbeidet, levekårsutfordringer, helhetlig barne- og ungdomspolitik og planer i kommunen/bydelen.

Dette skal være en politisk og administrativ vurdering, presisert i rundskriv 01/2016 punkt 2 som at vurderingen skal gjøres i politisk utvalg eller komité eller gis en politisk og administrativ vurdering av øverste politiske og administrative nivå. Er vurderingen ikke behandlet i utvalg, må den endelige prioriteringslisten være signert av ordfører, leder i bydelsutvalg eller byråd samt enten av rådmann, bydelsdirektør eller kommunaldirektør.

Kommunene utbetaler midlene til alle aktører, også frivillige og private. Kommunene kan forskuttere midler etter mottak av tilskuddsbrev fra direktoratet.

Alle tiltak bruker Bufdirs rapport og regnskapsskjema. Kommunen hadde i 2015 og 2016 ansvar for å påse at alle tiltak som fikk tilskudd, leverte rapport og regnskap i henhold til regelverket, og for felles oversendelse av alle regnskap og rapporter til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Fra 2017 leverer tiltakene selv rapportering gjennom Bufdirs søknadsportal.

Frivillige organisasjoner kan søke direkte til Bufdir for tiltak som omfatter deltakere i målgruppen fra minimum tre kommuner. Denne søknaden må sendes fra sentralleddet av organisasjonen, og det kan ikke søkes tilskudd til de samme tiltakene fra underliggende foreninger eller ledd via kommunene. I tillegg er det fire store frivillige tiltak som får direkte tildeling, øremerket i statsbudsjettet.

Tabell 3.1 Innvilgede tiltak i 2015, etter søker.

	2015
Antall innvilgede kommunale tiltak	228 (63,6 mill.)
Antall innvilgede frivillige tiltak (søkt gjennom kommunen)	156 (36,3 mill.)
Innvilgede direktesøknader fra frivillige	30 (15,8 mill.)
Antall innvilgede private tiltak	15 (3,7 mill.)
Totalt	429 (119 mill.)

Bufdirs forvaltning av tilskuddsordningen er underlagt regelverket for økonomistyring i staten. Kapittel 6 i Bestemmelser om økonomistyring i staten⁶ omhandler forvaltning av tilskuddsordninger. Dette regelverket legger føringer for utforming av tilskuddsordninger, regelverket og selve forvaltningen. Dette vil si at Bufdir som er delegert ansvar for tilskuddsforvaltningen fra BLD, er pålagt å etablere et regime knyttet til kunngjøring av ordningen,

6 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

behandling av søknader og rapportering. Et sentralt punkt her er å tilrettelegge for muligheten til å vurdere måloppnåelse. Dette medfører naturligvis at de som søker tilskudd, må redegjøre for blant annet målgruppe for tiltaket i henhold til tilskuddsordningens regelverk. Dersom de mottar tilskudd, må de rapportere slik at direktoratet får tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse. Det er følgelig visse føringer for omfang av rapportering fra dem som mottar støtte og krav knyttet til regnskapene for bruk av tilskudd. I bestemmelsene om økonomistyring i staten står det for eksempel at «Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddsmottakerne har av tilskuddet» (Bestemmelser for økonomistyring i staten 2015: 96). Dette betyr at tilskuddsforvalter (i dette tilfellet Bufdir) må gjøre en vurdering av hvorvidt for eksempel krav til rapportering er hensiktsmessig og ikke pålegger kommunene/tilskuddsmottakerne større belastning enn nødvendig.

I gjennomgangen av Bufdirs tilskuddsforvaltning og intervjuer med saksbehandlere for ordningen vektlegges det sterkt at de som søker tilskudd, må definere målgruppen for tiltaket, og at de må redegjøre for strategier for hvordan tiltaket vil rekruttere målgruppen. Dette gir grunnlag for å vurdere søknaden opp mot kriteriene for ordningen. Hvorvidt tiltaket faktisk har nådd målgruppen, er følgelig et krav i rapporteringen fra tiltakene slik at direktoratet kan vurdere måloppnåelse.

Ressursbruk

Det er betydelige midler som fordeles til tilskuddsordningens definerte aktiviteter. Det ble brukt nesten 120 millioner i 2015 og ca. 220 millioner i 2017, og nær 270 millioner er utlyst for 2018. Offentlige ressurser skal brukes effektivt, og det er derfor viktig å se på ressursbruken i forvaltningen av denne tilskuddsordningen.

Ifølge informasjon fra tilskuddsforvalter saksbehandlet Bufdir 925 søknader i 2017. 219,5 millioner skulle fordeles til kommuner og organisasjoner, mens søknadssummen var på 390 millioner kroner. I 2017 behandlet og kontrollerte direktoratet i tillegg 524 rapporter og regnskap fra tiltakene som fikk tilskudd i 2016.

For å forvalte denne ordningen er det avsatt tre årsverk i Bufdir. I tillegg kommer kostnader til støttesystemer, primært saksbehandlingssystem samt ledelsesressurser. Bufdir anslår kostnadene til årsverk til 3,2 millioner, kostnadene til støttesystemer til 0,8 millioner og legger til 0,5 millioner til

ledelse og diverse. Totalt sett betyr det at det kostet Bufdir 4,5 millioner å administrere denne ordningen i 2017.

Sett i forhold til tilskuddsordningens størrelse betyr det at Bufdirs kostnader er om lag 2 prosent av ordningens tilgjengelige bevilgning i 2017. Innenfor dette prosjektet har ikke ambisjonen vært å foreta en analyse av økonomisk ressurseffektivitet. Et svært grovt sammenlikningsgrunnlag kan imidlertid leses ut av rapporten til ekspertgruppen som har gjort en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren (Rapport fra ekspertgruppe 2017).

For å undersøke sammenhengen mellom forvaltningskostnader og beløpssmessig størrelse på tilskuddsordningene har gruppen sett på antall timer brukt til forvaltning på statlig nivå per krone tilskudd i ordningen. Ekspertgruppen understreker at dette er et usikkert anslag, men sier at for ordningene i gjennomsnitt er den lineære sammenhengen mellom timer brukt til forvaltning per 1000 kroner i ordningen tilnærmet konstant på 0,04, det vil si at det benyttes 0,04 timer til å forvalte 1000 kroner i tilskudd (side 37). Anvender vi samme beregningsmåte på Bufdirs forvaltningskostnader til Nasjonal tilskuddsordning mot fattigdom, er disse langt mindre. Ved å anslå 3,3 årsverk á 1700 timer for å forvalte 220 millioner gir dette en faktor på 0,025, det vil si at det i denne ordningen brukes 0,025 timer på å forvalte 1000 kroner.

Vi har ikke hentet inn tilsvarende oversikt over tidsbruk i kommuner og organisasjoner. Kommunale og frivillige aktører er vant med å søke tilskuddsmidler. For søkerens del er det rimelig å anta at jo oftere de har søkt tilskuddsmidler og jo oftere de søker om forlengelse av et gitt tiltak, jo mindre ressurser må de bruke på søknadsskriving og rapportering.

4 Kommunenes forståelse av fattigdomsproblemet

Omfanget av fattigdom blant barnefamilier varierer kraftig mellom norske kommuner. I 2015 var andelen barn i familier med årlig lavinntekt minst i Årdal (4,1 prosent) og størst i Fosnes (33,3 prosent) (SSBs statistikkbank, lest 15.10.2017). Det er dessuten betydelige variasjoner innad i kommuner. Bryter man tallene ned på bydeler, vil for eksempel andelen med vedvarende lavinntekt i Oslo variere mellom 33 prosent (Gamle Oslo) og 7 prosent (Vestre Aker) (SSBs statistikkbank, lest 15.10.2017). Går man enda ett nivå ned og ser på forskjeller mellom delbydeler, varierer andelen barn i familier med *vedvarende* lavinntekt innad i Oslo mellom 63 prosent i Nedre Tøyen og under 3 prosent på Holmen (Brattbakk & Andersen 2017: 16).

Variasjoner i fattigdomsandel kan forventes å ha betydning for hvordan kommunene og bydelene jobber med fattigdomsproblemet, men to motstridende tendenser kan gjøre seg gjeldende. På den ene siden kan kommuner med lav fattigdomsandel ha relativt liten oppmerksomhet og få tiltak på området fordi problemet er begrenset. På den andre siden kan det være at problemet er minst i kommuner som faktisk har en betydelig innsats, og at langsiktig innsats har medvirket til redusert fattigdom.

Når det gjelder tiltak for å inkludere barn og unge fra lavinntektsfamilier i ulike aktiviteter, er det imidlertid grunn til å tro at de mest fattigdomsutsatte kommunene har den mest omfattende innsatsen. De tiltakene som iverksettes for å bedre situasjonen til barn i lavinntektsfamilier, har ingen umiddelbar innvirkning på fattigdomsandelene i kommunen, og det er derfor rimelig å anta at kommunene med de største problemene også har den mest omfattende innsatsen.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan norske kommuner/bydeler forholder seg til fattigdomsproblemet. Er fattigdomsproblemet gjennomgående større i de kommunene/bydelene som får midler fra tilskuddsordnin-

gen? I hvilken grad vurderer kommunene/bydelene⁷ selv at de har et barnefattigdomsproblem? Hva ser de som de største utfordringene knyttet til barnefattigdom? Og hva er viktig for å lykkes med det kommunale arbeidet?

Variierende fattigdomsandeler i tilskuddskommunene

Blant de 101 kommunene/bydelene som mottok midler fra tilskuddsordningen i 2015, varierte den årlige barnefattigdomsandelen mellom 5 og 33 prosent dette året (SSBs statistikkbank, lest 15.10.2017). Ikke alle som fikk tilskudd, svarte på surveyen som ble sendt ut i forbindelse med denne evalueringen. Blant tilskuddskommunene/-bydelene som omtales i rapporten, varierte den årlige barnefattigdomsandelen mellom 6,7 og 29,5 prosent.

Kommunene mener de har et fattigdomsproblem

I tidligere undersøkelser av kommuner som har mottatt statlige tilskuddsmidler for å bekjempe konsekvensene av barnefattigdom, har det kommet fram at ikke på langt nær alle kommunene som mottar tilskudd, mener at de har et problem med barnefattigdom. Administrativt ansatte på høyt nivå og politikere var de som oftest var skeptiske til å si at det var barnefattigdom i deres kommune. Jo nærmere førstelinjen man kom, jo større var oppfatningen av at man hadde et problem (Nuland mfl. 2009: 37).

I denne undersøkelsen har vi knapt møtt noen som ikke har ment at kommunen de representerer, har barnefattigdom. Det kan være noe ulike oppfatninger om det er hensiktsmessig å bruke barnefattigdomsbegrepet, men ikke om at kommunen har utfordringer knyttet til at barn og unge vokser opp i familier med lavinntekt. Dette er gjennomgående for alle informantene i casestudiene og for alle som har møtt på erfaringsamlinger. Resultatene fra surveyen bekrefter dette inntrykket. Tilskuddsordningen brukes i stor grad til å styrke innsatsen i kommuner som selv mener de har et barnefattigdomsproblem. De fleste kommunene som fikk tilskudd, mener selv av de har mye eller en del barnefattigdom (figur 4.1). Andelen som mener dette, var tre ganger høyere blant kommunene som mottok tilskudd, enn blant de andre kommunene. Kun 5 prosent av tilskuddskommunene mener de har lite

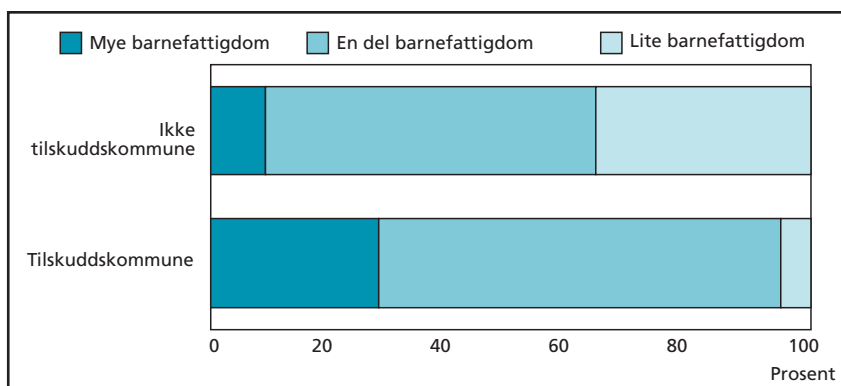
⁷ I rapporten bruker vi begrepet tilskuddskommune. Dette omfatter både kommuner og fem Oslo-bydeler som har besvart spørreundersøkelsen, men av hensyn til leservennligheten presiserer vi ikke gjennomgående at vi snakker om både kommuner og bydeler.

fattigdom, mens det tilsvarende tallet for andre kommuner er nesten 40 prosent.

Det kan være flere grunner til at kommunene i større grad nå enn for et knapt tiår siden er mer bekvemme med å si at de har et barnefattigdomsproblem. Den viktigste grunnen er antakelig at fenomenet barnefattigdom er mye mer omtalt i norsk politikk og offentlighet enn tilfellet var tidligere. Temaet dukker langt oftere opp i mediene, de fleste politikere diskuterer fattigdom jevnlig, og mange offentlige dokumenter omtaler barnefattigdom. I tillegg har barnefattigdommen, målt ved årlig eller vedvarende lavinntekt, økt kraftig de siste årene. Kommunene har dermed fått et større, og sannsynligvis mer merkbart, problem å forholde seg til. Sist, men ikke minst er det rimelig å anta at etableringen av tilskuddsordninger, som Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, er med på å øke oppmerksomheten om problemet.

Likevel er det, som vi skal komme tilbake til, fremdeles en del som mener at selve barnefattigdomsbegrepet er vanskelig å forholde seg til.

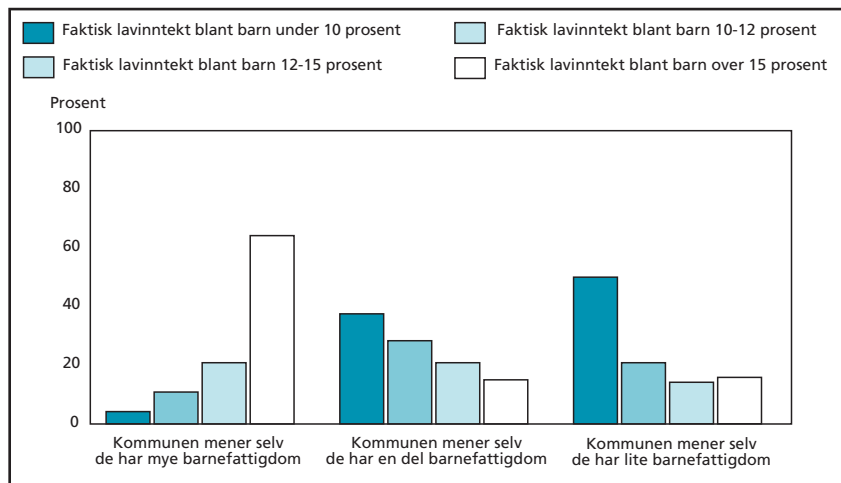
Figur 4.1 Andel respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner etter hvordan de vurderer omfanget av barnefattigdom i egen kommune. I kategorien tilskuddskommunene inngår også fem bydeler i Oslo. Andel. N = 182.



Kommunenes egen vurdering av fattigdomssituasjonen stemmer for øvrig godt overens med de statistiske lavinntektstallene. Vi har koplet data fra SSB om andel barnefattigdom i kommunene til surveyresultatene, og bildet bekreftes. Det store flertallet av kommuner som rapporterer at de har mye barnefattigdom, har en lavinntektsandel blant barn på 15 prosent eller mer i

2015, mens halvparten av kommunene som rapporterer om lite barnefattigdom, har en lavinntektsandel på mindre enn 10 prosent (figur 4.2).

Figur 4.2 Sammenhengen mellom kommunenes/bydelenes egenvurdering av barnefattigdomsromfanget og statistiske mål på lavinntekt i barnefamilier. N = 174.



Kilde for lavinntektstall på kommunenivå er statistikkbanken til SSB.

Kommunene med mest lavinntekt mottar størst tilskudd

Om man ser på lavinntektsandelen i henholdsvis tilskuddskommunene og kommunene som ikke mottok tilskudd i 2015, er ikke forskjellen veldig stor. Tilskuddskommunene kommer ut med noe høyere barnefattigdomsandel enn kommuner uten tilskudd (tabell 4.1), men disse forskjellene er ikke signifikante.

Tabell 4.1 Gjennomsnittlig lavinntektsandel i 2015 for kommuner med og uten tilskudd dette året. Lavinntekt målt ved 60 prosent av median og med utgangspunkt i EUs ekvivalensskala.

	Andel barn i lavinntektsfamilier (gjennomsnittsprosent)	N
Kommuner og bydeler med tilskudd i 2015	13,5	101
Kommuner uten tilskudd i 2015	11,9	331
Totalt	12,3	432

Kilde for lavinntektstall på kommunenivå er statistikkbanken til SSB.

Det at det ikke er langt høyere barnefattigdomsandel i kommunene som mottok tilskuddsmidler, enn i andre kommuner, må ikke tolkes dithen at midlene ikke går til kommuner som trenger det. For det første kan lavinntektstallene variere noe fra år til år. En kommune kan dermed godt ha et fattigdomsproblem selv om andelen barn i lavinntektsfamilier ikke var spesielt stor i 2015. For det andre kan det være behov for innsats rettet mot lavinntektsfamilier selv om kommunen har en relativt liten andel familier i denne situasjonen. For det tredje er det en sammenheng mellom hvor mye midler en kommune tildeles, og hvor stor lavinntektsandelen i barnefamilier er. Kommunene med minst lavinntekt får minst midler i snitt, mens kommunene med mest lavinntekt får mest midler i snitt (tabell 4.2).

Tabell 4.2 Gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse i kommunene, etter andel barn i lavinntektsfamilier i 2015.

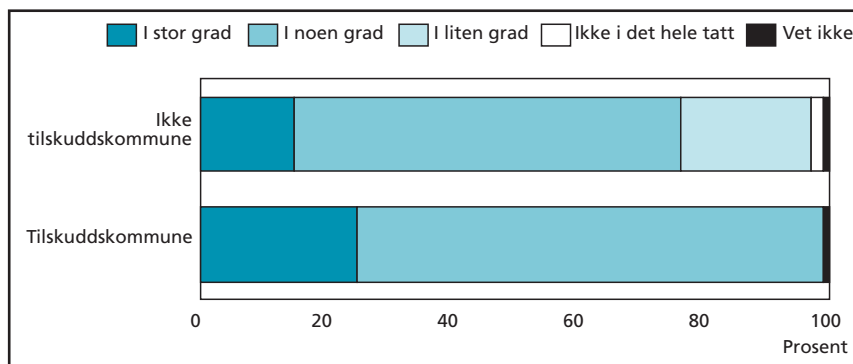
	Gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse (kr)	N
Under 10 % barn i familier med lavinntekt i 2015	648 867	30
10–14 % barn i familier med lavinntekt i 2015	738 800	35
Over 14 % barn i familier med lavinntekt i 2015	1 625 222	36
Totalt	1 028 040	101

Surveyen viser at flertallet av både tilskuddskommunene og de andre kommunene oppfatter barnefattigdom som et problem i sin kommune (figur 4.3). Det er signifikant flere av tilskuddskommunene som opplever barnefattigdommen som et stort problem, men flertallet av begge kommunetyperne mener situasjonen er problematisk. Det betyr at tilskuddsordningen vil kunne være nyttig for flere kommuner enn dem som fikk midler i 2015, og at økningen i antall kommuner som har fått midler i 2016 og 2017, derfor synes hensiktsmessig.

I casestudien kom det før øvrig fram at enkelte mener at tilskuddsmidlene i større grad burde rettes mot og prioriteres til de kommunene som har de største levekårsutfordringene.

Vi snakker mye om å skjevfordele de kommunale midlene og legge dem inn der det trengs mest. Skulle ønske at man også sentralt så på hvilke områder i Norge som har de største utfordringene. Det er ikke bare i Oslo. Vi har store levekårsutfordringer [her i distriktet] [...] I den grad jeg skulle ønske noe, kunne jeg ønske de [Bufdir] var tøffere i hvem de skulle prioritere.

Figur 4.3 Andel respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner, etter i hvilken grad de oppfatter barnefattigdom som et samfunnsproblem i sin kommune. N = 182.



En informant er opptatt av at man fra statlig nivå burde ta hensyn til levekårsutfordringer og den enkelte kommunes økonomi. Denne informanten mener det er uheldig at tilskuddsordningen nå er åpen for alle kommuner, også kommuner som må vurderes å kunne finansiere denne type tiltak innenfor ordinære budsjetter.

At man velger å bruke statlige midler til å gi midler til kommuner som har lav andel barnefattigdom og helt klart kunne løst dette selv framfor å styrke innsatsen i kommuner med store utfordringer, er vanskelig å forstå. [...] Tiltakene er sikkert bra – og bra for de barna, men som statlig prioritering er det vanskelig.

Kommunenes vurdering av egen innsats

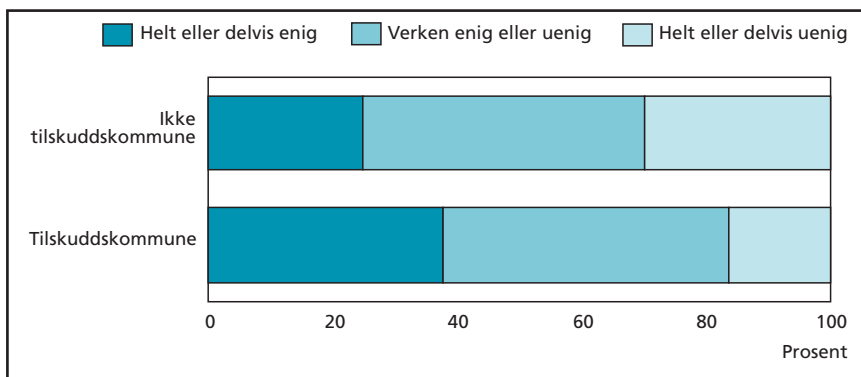
Til tross for at mange av tilskuddskommunene har en stor andel barn i lavinntektsfamilier, og til tross for at mange av respondentene opplever barnefattigdommen som et samfunnsproblem, er det kun et lite mindretall av kommunene som er helt enige i påstanden om at kommunen har en omfattende innsats mot barnefattigdom (figur 4.4).

Det er ikke signifikante forskjeller i svarene til tilskuddskommunene og de andre kommunene på dette spørsmålet. Hvis vi inkluderer dem som sier seg *litt* enige i utsagnet, synes imidlertid innsatsen å være mer omfattende i tilskuddskommunene. Likevel er det under halvparten av tilskuddskommunenes respondenter som sier seg helt eller delvis enige i at innsatsen er omfat-

tende. Det ser heller ikke ut til at omfanget av barnefattigdom i en kommune har innvirkning på vurderingen av innsatsen. Respondentene fra kommuner med høye fattigdomsandeler svarer ikke oftere enn andre respondenter at innsatsen er omfattende (tall ikke vist her).

Det kan være mange årsaker til at de som deltok i spørreundersøkelsen, ikke vurderer innsatsen mot barnefattigdom som omfattende. I tilskuddskommunene kan for eksempel *forventningene* til innsatsen være større enn i kommuner som ikke mottok tilskudd i 2015. Den samme mekanismen kan være forklaring på at de som kommer fra kommunene med en høy andel barn i lavinntektsfamilier, ikke signifikant oftere enn andre vurderer sin kommunes innsats som omfattende. I lys av den generelle oppmerksomheten rundt barnefattigdom kan dessuten respondentene fra alle kommunene for så vidt mene at innsatsen er mindre enn den burde vært, og dermed ikke være enige i påstanden om at innsatsen er omfattende. Siden de som besvarte spørreundersøkelsen, presumptivt skulle ha god kjennskap til arbeidet mot barnefattigdom i den enkelte kommune, tilsier imidlertid svarene på dette spørsmålet at det er et potensial for større innsats mot barnefattigdom i norske kommuner.

Figur 4.4 Andel respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner, etter svar på påstanden «Min kommune har en omfattende innsats mot barnefattigdom». N = 182.



Barnefattigdom – det komplekse fenomenet

Selv om det er variasjoner i hvor stort samfunnsproblem tilskuddskommunene vurderer barnefattigdom som, fikk vi nokså unisone tilbakemeldinger i casestudiene og fra erfaringsamlingene når det gjelder problemets kompleksitet. Nesten alle informantene understreket at barnefattigdom var et vanskelig problem å håndtere, fordi de barna/ungdommene som var i målgruppen, kunne ha mange typer problemer, og lavinntekten var bare én dimensjon. Dette kan forklare hvorfor flere vi har møtt i denne evalueringen, legger vekt på at det er snakk om sosialt utsatte barn og unge, sårbare barn og unge eller utsatte familier. En informant i en casekommune sier:

De store utfordringene vi har, er barn og unge som vokser opp med foreldre som er rusmisbrukere – som vi har hatt mye fokus på i de generelle hjelpetjenestene [...] Ja, det er også innvandrerfamilier. Og barn av enslige forsørgere – her som i resten av landet.

Mange starter med å nevne at det er mange med flyktning- og innvandrerbakgrunn i målgruppen, men at også andre forhold har betydning. Dette illustreres av en informant som jobber i et tiltak for ungdom, som sier:

Og da ser vi at det veldig ofte er ungdom som lever litt sånn utenfor A4-liv – fattig på opplevelser, foreldre som enten er utenfor arbeidslivet, eller som jobber hele tiden. Som absolutt er berørt av fattigdomsproblematikk. Men vi møter også ungdom som ikke har det sånn. Men i stor grad ungdom som sliter med utfordringer i kjølvann av fattigdom, men også rus, kriminalitet, psykiske helseplager, selv eller hos foreldre. Det er hovedgruppa av ungdom vi jobber med.

En ansatt i et kulturtiltak som i stor grad inkluderer barn og unge med minoritetsbakgrunn, sier:

Største barrieren for deltakelse er foreldrenes utdanningsnivå – den enkeltfaktor som har størst betydning – mer enn lavinntekt.

Informantene tilnærmet seg kompleksiteten i målgruppen på ulike måter, men hvis vi skal forsøke oss på en sammenfatning av temaer som ble trukket fram i diskusjonen som elementer i det komplekse bildet, er det følgende:

- Foreldrene har ikke en (stabil) tilknytning til arbeidslivet.
- Foreldrene sliter med å følge opp skolesituasjon og lekser.
- Foreldrene er ikke vant til å bruke fritids- og kulturtilbud.
- Foreldrene mestrer ikke eller har ikke forståelse for å prioritere barnas behov for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter.

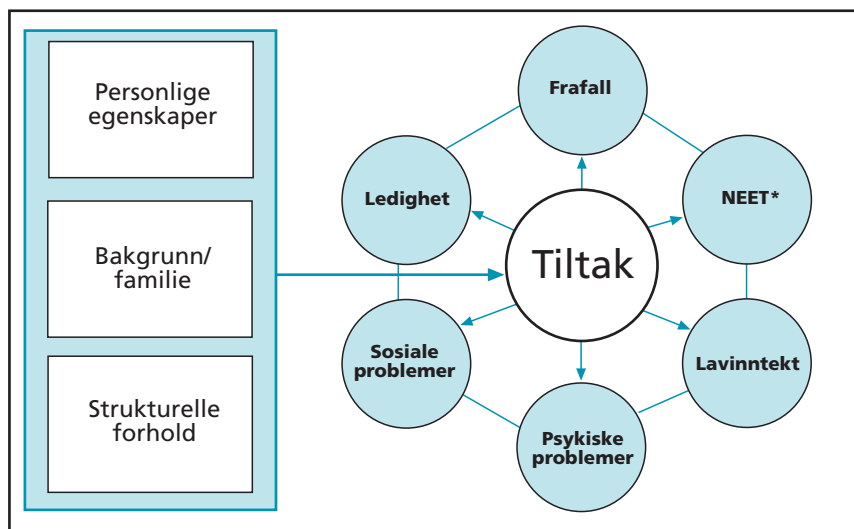
- Foreldrene har rusproblemer eller psykiske helseplager.
- Det er mange enslige forsørgere.
- Det er mange med flyktning- eller innvandrerbakgrunn.
- Gjestearbeidere (arbeidsinnvandrere) har med barn som møter utfordringer, og som ikke nødvendigvis blir fanget opp av hjelpeapparatet.
- De unge har ikke klart å fullføre eller står i fare for å falle ut av videregående skole.
- Barna/ungdommene har så store materielle mangler at de skiller seg ut / faller utenfor.
- Det er vanskelig å få til en helhetlig innsats overfor fattige barnefamilier.
- Lokal arbeidsledighet påvirker barnefattigdomsomfanget.

Barna og ungdommenes problemer er dermed ikke enkelt avgrensbare, og den kompleksiteten som kommuneledelse, politikere, de som jobber i tiltakene, og andre uttrykker, illustrerer at praktikerne er klar over hvor sammensatte problemer målgruppen har. Dette illustrerer hvor krevende det er å jobbe med barnefattigdom. Kommunene skal sikte mot å redusere lavinntekten blant barnefamilier og sørge for at barn i disse familiene får best mulig forutsetninger for å ha gode levekår, uavhengig av foreldrenes inntekt. Dette må de lykkes med for barn og unge som kan ha svært ulike utgangspunkter, og i en del tilfeller vil ikke lavinntekten være det primære problemet i barnas/ungdommenes liv.

Hvilke tiltak som skal settes inn, avhenger dermed av hva som er kjernen i barns og unges problemer. Dersom for eksempel lavinntekten er det grunnleggende problemet, er det tiltak som kompenserer for lav økonomi, som må iverksettes, eventuelt å styrke innsatsen for at foreldre kommer i arbeid. Dersom den unges grunnleggende problem er psykiske helseproblemer, må et annet tiltaksapparat benyttes. Er det barn som vokser opp i familier med rusmiddelproblemer, vil det, som sitert over, ofte være mye oppmerksomhet om dette i de ordinære tjenestene som barnevern og helsestasjon.

Siden barn og unge har ulik familiesituasjon, vil det variere i hvor stor grad tiltakene kan dra veksler på familiens ressurser. Dessuten vil de strukturelle forholdene i et barns liv variere, for eksempel det totale lavinntektsproblemet i en kommune, arbeidsledighetsnivået, utdanningsinstitusjonene, befolkningssammensetningen, organiseringen av de kommunale tjenestene, kommuneøkonomien eller tilstedeværelsen av frivillige organisasjoner. I figur 4.5 har vi illustrert dette komplekse bildet og hvordan ulike former for innsats må utvikles og iverksettes for å møte denne kompleksiteten. Tiltakene som finansieres av tilskuddsordningen, vil ofte bare være én del av det tiltaksapparatet som målgruppens barn og unge møter.

Figur 4.5 Illustrasjon av kompleksiteten i utvikling av tiltak for å redusere konsekvensene av fattigdom.



* NEET Not in employment, education or training

Ikke alle får dekket sine grunnleggende behov

I norsk sammenheng er det, som beskrevet innledningsvis, vanlig å ta utgangspunkt i en relativ fattigdomsforståelse. I noen sammenhenger blir den relative fattigdomsdefinisjonen feilaktig framstilt som at den ikke forholder seg til grunnleggende levekårsbehov, men er en definisjon som primært avgrensar mangelen på sosial deltakelse. Hvis man ser på selve definisjonen slik den ble formulert av Peter Townsend (1979), er det imidlertid helt klart at definisjonen er ment å avgrense dem som ikke har mulighet til å opprettholde både den materielle og den sosiale levestandarden som er vanlig i en befolkning. Det betyr at selv om man lener seg på en relativ fattigdomsforståelse, må graden av tilfredsstillelse av grunnleggende levekårsbehov vurderes. Flere av informantene i prosjektet framhevet at en del av barna og ungdommene som de er i kontakt med, sliter med å få tilfredsstilt slike helt grunnleggende behov.

For ti år siden skrev Fafo en rapport som het *Det er ingen som sulter her, men...* (Hansen mfl. 2008). Vi har ikke dekning for å hevde at det er barn og unge som sulter i de kommunene vi har vært i forbindelse med dette prosjektet, men det er en kjensgjerning at flere informanter mener at de møter barn og unge som muligens ikke får nok å spise. Betydningen av å

servere et måltid i forbindelse med aktivitetene framheves av flere. Deltakere er urolige når de kommer på aktiviteten, men etter at de har spist, blir stemningen mer avslappet. Dette kan selvfølgelig henge sammen med at det å spise et måltid sammen gir en positiv opplevelse. En informant sier:

Mat er veldig fellesskapsbyggende [...] det er noen fra ungdomstrinnet som absolutt burde få i seg mat.

Det er flere informanter og flere deltakere på erfaringssamlingene som påpeker at det dukker opp barn og unge som mangler positive erfaringer med det å spise felles måltider, og at en del av dem helt klart er sultne. En ansatt i et tiltak sier:

Når de kommer hit, får de et varmt, godt, norsk måltid. Hjemmelaget. Er ikke alle som får middag hver dag hjemme.

Matmangel er først og fremst noe vi forbinder med utviklingsland, og til dels med land med store klasseforskjeller, men en europeisk studie av matusikkerhet viser at det er mulig å mangle mat også i Norge (Skuland 2017). Når et representativt utvalg blir spurt om de noen ganger eller ofte i løpet av de siste tolv månedene ikke har hatt nok å spise, svarer 3 prosent ja på dette spørsmålet, noe som tilsvarer ca. 150 000 personer. Ikke uventet er andelen som har manglet mat, størst blant unge, blant arbeidssøkende og blant dem med lav husholdsinntekt (Skuland 2017: 32). Ut fra dette er det ikke overraskende at noen av våre informanter har møtt på barn og unge som ikke har kunnet spise seg mette hjemme. Og det illustrerer at en del barn og unge opplever at familien ikke fullt ut kan dekke det grunnleggende behovet for tilstrekkelig mat. Hvorvidt mangelen på mat skyldes lav inntekt eller andre problemer i husholdet, har vi imidlertid ikke grunnlag for å vurdere.

Barnefattigdom – det problematiske begrepet

I tillegg til at kompleksiteten i fattigdomsproblemet var et gjennomgående tema i samtalene med kommuner og tiltak, understreket en del at selve begrepet barnefattigdom er problematisk. På den ene siden mener noen at begrepet er fremmedgjørende, for eksempel for politikere.

Trur at [...] fra politisk hold så bruker eller liker de ikke begrepet barnefattigdom i det hele tatt. De er lite begeistret for begrepet. Men [jeg] tror det har vært økende forståelse for utfordringene når det gjelder konsekvensene av barnefattigdom.

På den andre siden er mange bekymret for å bruke begrepet fordi det kan virke stigmatiserende. Flere kommuner har for eksempel opplevd at lokalavisa har laget sak om tildelingen av tilskuddsmidler, med overskrifter som henviser til fattigdom. Dette kan være svært uheldig for barna/ungdommene som er med på tiltak som finansieres av ordningen, og det kan bidra til at både fattige og andre barn og unge holder seg borte fra tiltakene.

Er ikke så glad i dette begrepet barnefattigdom. Men ser også at det gir mye oppmerksomhet. Viktig at ikke glatter over. Men jeg ser at det ikke bare er greit at man knytter det til fattigdom, det handler om stigmatisering. Pleier å gjøre mye for å holde tiltak slik at de er åpne for alle og ikke har dette fattigdomsstemplet. Jeg skulle ønske en kunne tone det litt ned. Ut fra hensyn til folks verdighet og ungers. Ikke greit å få tags fattig.

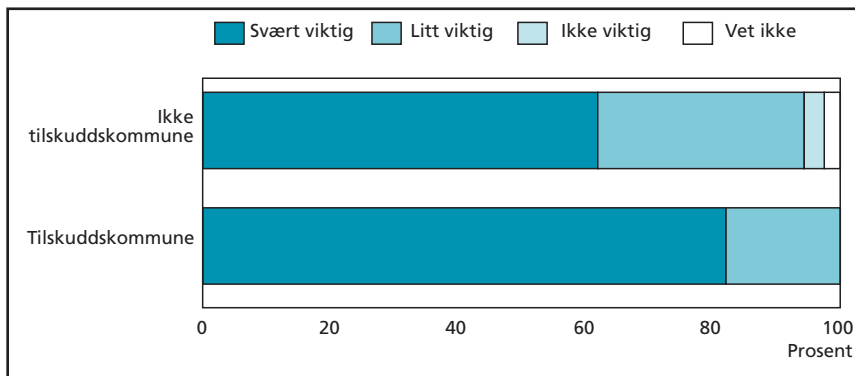
Som vi berører andre steder i denne evalueringen, er det stor oppmerksomhet i kommuner og tiltak om å tilrettelegge for å unngå stigmatisering. En utfordring er selvsagt da anvendelsen av begrepet barnefattigdom og definering av barn som fattige.

Viktig at barnefattigdom står på den politiske dagsordenen

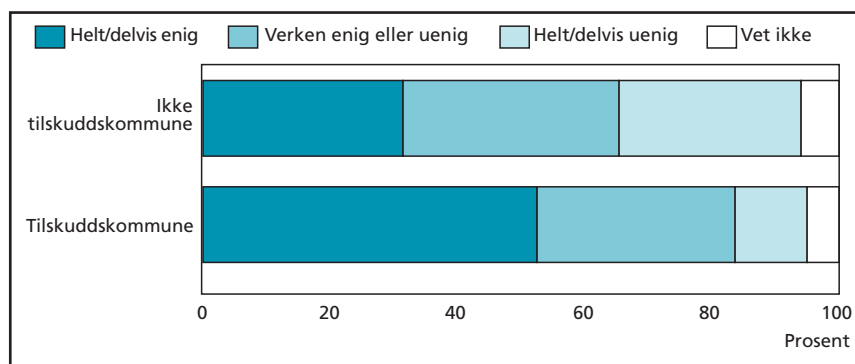
Selv om barnefattigdom har fått mye politisk oppmerksomhet på nasjonalt nivå de siste årene (Fløtten, Pedersen & Lødemel 2009), er det ikke gitt at temaet står på dagsordenen i den enkelte kommune. Så å si alle kommunene mener imidlertid at lokal politisk oppmerksomhet er svært eller litt viktig for lykkes i arbeidet med barnefattigdom (figur 4.6). Tilskuddskommunene ser dette som viktigere enn de andre kommunene.

Når vi spør om hva som faktisk er situasjonen i kommunene, viser det seg at det nok er en del å hente på å øke den politiske oppmerksomheten. Én av ti tilskuddskommuner og tre av ti kommuner uten tilskudd mener at barnefattigdom *ikke* får politisk oppmerksomhet i kommunen (figur 4.7). Mange er dessuten verken enige eller uenige i påstanden om at barnefattigdom får politisk oppmerksomhet i deres kommune. I tilskuddskommunene er kun litt under halvparten helt eller delvis enige i at barnefattigdommen får politisk oppmerksomhet. Dersom respondentene har rett i at politisk oppmerksomhet er viktig for barnefattigdomsarbeidet, er det betenkelig at bare halvparten av tilskuddskommunene og en knapp tredel av de andre kommunene mener at problemet står på dagsordenen.

Figur 4.6 Andel respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner, etter i hvilken grad de mener at politisk oppmerksomhet på lokalt nivå er viktig for å lykkes i arbeidet med barnefattigdom. N = 182.



Figur 4.7 Andel respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner, etter i hvilken grad de sier seg enige i at barnefattigdom får politisk oppmerksomhet i deres kommune. N = 182.

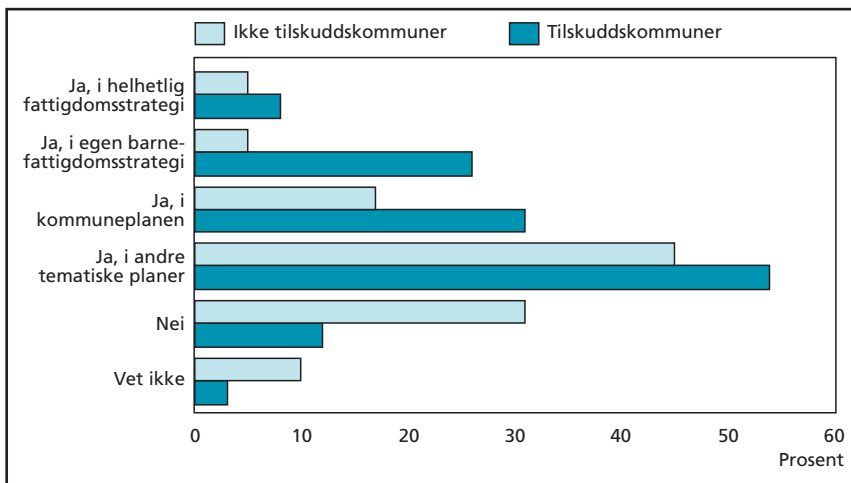


Tilskuddskommunene forankrer arbeidet i planer

I takt med at nasjonale myndigheter har lansert tiltaksplaner og strategier mot barnefattigdom, har kommunene utviklet et planverk på området. For et knapt tiår siden svarte under halvparten av kommunene som mottok tilskuddsmidler fra tilsvarende ordninger som den som evalueres her, at arbeidet med fattigdom blant barn var forankret i en vedtatt politisk plan (Nuland

mfl. 2009: 41). I dag sier nesten ni av ti tilskuddskommuner det samme (figur 4.8). Det er kun et lite mindretall (8 prosent) av tilskuddskommunene som har forankret arbeidet i en helhetlig fattigdomsstrategi, mens mer enn hver fjerde tilskuddskommune har forankret arbeidet i en egen barnefattigdomsstrategi eller handlingsplan. Det vanligste er forankring i kommuneplanen (31 prosent) eller andre tematiske planer (54 prosent). Det samme mønsteret gjenfinnes i de kvalitative intervjuene. Informantene forteller blant annet om forankring i kommuneplanens samfunnsdel, inkluderingsplaner, levekårsplaner, oppvekstplaner og folkehelseplaner når vi spør om hvordan barnefattigdomsarbeidet er forankret.

Figur 4.8 Andel respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner, etter hvorvidt barnefattigdomsarbeidet er forankret i et planverk i deres kommune. Flere svar mulig. N = 182.



En slik forankring i det generelle planverket kan forstås i lys av kommunenes oppfatning av barnefattigdommens kompleksitet. Det anses kanskje som mindre relevant å forankre arbeidet i en egen fattigdomsstrategi når de problemene barn og unge i lavinntektsfamilier står overfor, har så mange årsaker og så mange uttrykk. Forankring i et mer generelt planverk kan også skyldes en økende oppmerksomhet i kommunene om levekårsutfordringer mer generelt, om forebygging av utenforskap, om integrering og tidlig innsats og om viktigheten av å gjennomføre videregående skole. Dette fører sannsynligvis til en bredere tilnærming.

I de fem casekommunene i denne evalueringen er det kun Bergen kommune som har en egen definert handlingsplan mot fattigdom (Bergen kommune: Handlingsplan mot fattigdom med særlig vekt på barnefamiliers situasjon 2016). Denne planen er svært bredt orientert slik at mange levekårsområder berøres og mange sektorer ansvarliggjøres. I Innledningen til planen tas det opp at det blant annet vil være oppmerksomhet om arbeid og kvalifisering, inntektssikring, bolig og bomiljø og barns oppvekstmiljø forstått som barnehage, skole og deltakelse i fritidsaktivitet. I planen vektlegges det å ha et nært samarbeid med frivilligheten.

Drammen kommune har ikke en egen fattigdomsstrategi, men en levekårsstrategi (Drammen kommune: Levekårsplan 2016–2019) som har liknende tilnærming som handlingsplanen mot fattigdom i Bergen. Planen har fire hovedområder: 1) arbeid, kvalifisering og formidling, 2) aktivitetsskole, læring og trivsel, 3) samarbeid med frivillige, prosjekter og tilskudd, 4) byfornyelse, boligstandard og uterom. Planen legger spesielt vekt på barn som lever i fattigdom.

En særskilt oppmerksomhet om levekårsutfordringer eller fattigdom gir en mulighet for politisk drøfting og oppmerksomhet om utfordringene i kommunen. En egen plan kan gi retning for arbeidet videre og grunnlag for politiske beslutninger om tiltak og prioriteringer. Det å legge inn barnefattigdomsperspektiv i mer generelle planer som kommuneplanens samfunnsdel, kommunens oppvekstplan eller folkehelseplan, som blir nevnt i to av kommunene i casestudien, gir selvsagt også mulighet for dette. Disse planene fordrer også politisk forankring på høyt nivå. At utfordringer relatert til barnefattigdom skrives inn i området oppvekst eller folkehelse, gir dessuten mulighet for en bred tilnærming for å møte utfordringene.

Samtidig kan det være at en egen strategi eller plan for området fattigdom og levekår kan medvirke til større oppmerksomhet om fattigdomsproblemet blant politikerne, og dermed om de prioriterte strategiene og tiltakene. Det kan føre til en sterkere synliggjøring av utfordringer som følge av å vokse opp i lavinntekt og tiltak for å møte dette innenfor flere deler av kommunens tjenesteområder som har ansvar for å delta i implementering av planen.

I Bergen og Drammen kan utarbeidelse av planer på området ses i sammenheng med byenes størrelse. I storbyer kan en slik overordnet plan være et viktig virkemiddel for å møte kompleksiteten og synliggjøre tiltak og ansvar for oppfølging av mange levekårsproblemer. Generelt kan spørreundersøkelsen til kommunene og casestudiene tyde på at kommunene har en bred tilnærming til utfordringene, og at utfordringer knyttet til barn og unge som vokser opp i lavinntekt, er adressert i det kommunale planverket. Å legge fram planer for politisk behandling kan være en måte å bidra til at temaet og utfordringene settes på den politiske dagsordenen. Vi har vist at svært

mange tilskuddskommuner mener politisk oppmerksomhet er sentralt for innsatsen mot barnefattigdom, samtidig som mange rapporterer at det ikke er en slik oppmerksomhet i deres kommune. Sett i lys av dette kan planarbeid være viktig for å øke oppmerksomheten.

Kartlegginger kan øke oppmerksomheten

I tillegg til at barnefattigdomsarbeidet ofte er forankret i en eller flere planer/strategier, er det mange kommuner som systematisk kartlegger barnefattigdommen i egen kommune. Dels gjøres dette ved at kommunen henter tall fra en av flere datakilder (SSB, Ungdata⁸, Bufdirs statistikk-sider med tilgang til data om barnefattigdom⁹), noen gjennomfører egne kartlegginger, for eksempel ved å kjøpe spesifikke data fra SSB. Noen kommuner refererer til utarbeidelse av folkehelseprofiler som også har gitt kunnskapsgrunnlag for innsatsen knyttet til barnefattigdom. I surveyen oppgir halvparten av tilskuddskommunene og en tredel av de andre kommunene at kommunens innsats mot barnefattigdom er basert på en kartlegging av utfordringer knyttet til fattigdom i kommunen (figur 4.9). Sammenliknet med tidligere år er dette en dobling. I Nuland mfl. (2009: 44) oppgis det at én av fire tilskuddskommuner hadde gjennomført systematiske kartlegginger av barnefattigdommen.

Et viktig spørsmål er om en kartlegging av barnefattigdommen på kommunalt nivå er utslagsgivende for hvordan kommunene jobber. I casestudiene er det enkelte som framhever at det har blitt mer oppmerksomhet om barnefattigdomsproblemet etter at man har gjennomført en kartlegging.

[...] vi jobber akkurat nå med en tverrsektoriell arbeidsgruppe, der det blant annet er to kommunalsjefer. Der er ledelsen godt med, og der diskuteres nettopp det [barnefattigdom]. [...] Jobber mye med ressursmobilisering og medvirkning [...]. Så vi er i det, fordi vi kjenner utfordringsbildet.

Det er ikke gitt at en ren barnefattigdomskartlegging er nødvendig eller tilstrekkelig for å ha en god innsats for barna og ungdommene i lavinntektsfamilier. Ofte er familiene kjent for kommunene gjennom det generelle sosiale arbeidet, for eksempel gjennom barnevern, NAV eller gjennom spesielle tiltak i barnehage eller skole. Mange barn og unge fanges dermed opp uavhengig av om det har blitt gjennomført en lavinntektskartlegging. Dessuten vil ikke en kartlegging gjøre det lettere å identifisere nøyaktig hvilke personer som kan trenge bistand. De fleste kartlegginger er statistiske, og

8 <http://www.ungdata.no/>

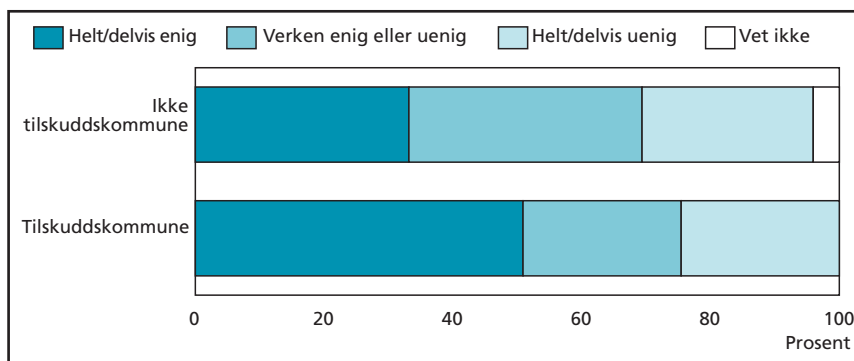
9 https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/

kommunene kan ikke bruke denne informasjonen til å peke ut enkeltpersoner. Samtidig kan kartlegginger av lavinntekt gi mye nyttig informasjon for kommunene, og det kan for eksempel gjøre det mulig å foreta sammenlikninger med andre kommuner og å se utvikling over tid.

Et tilleggsproblem som framheves av enkelte, er at familieinntekten ikke alltid er den beste indikatoren på om et barn eller en ungdom trenger et tilbud. I tidligere undersøkelser er det gjort et poeng av at lavinntektsfamilier strekker seg langt for å dekke barns behov (Thorød 2006). De vi har snakket med, er ikke uenige i dette, men det nevnes at det er noen familier som har en grei inntekt, men som av ulike grunner likevel ikke prioriterer barnas behov for deltakelse i aktiviteter eller liknende. Disse barna og ungdommene havner i en gråsoner, og det er vanskelig for kommunene å finne dem.

I forhold til dette med fattigdom er det en ting jeg har tenkt på. Vi har jo opplevelseskortet, og det er bygget på foreldrenes inntekt. [...] Noen foreldre tjener godt, men de bruker det på spill eller rus, og barna har en opplevelse av at de ikke får komme på den arenaen de skulle ønske å være på. Det hadde vært fint om barna selv kunne ha en samtale, eller skrive en søknad med egne ord om hva de ønsker seg, uten at foreldrene er involvert.

Figur 4.9 Andel respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner, etter hvorvidt de er enige i utsagnet om at kommunens innsats mot barnefattigdom er basert på en kartlegging av utfordringer knyttet til fattigdom i kommunen. N = 182.



Hvordan lykkes i barnefattigdomsarbeidet?

Kartlegginger, politisk oppmerksomhet og et godt planverk er ikke de eneste faktorene som oppleves som betydningsfulle for om kommunen lykkes med barnefattigdomsarbeidet. I surveyen ble kommunene bedt om å ta stilling til elleve ulike påstander om hva som er viktig for å lykkes. De ble bedt om å angi om de så det aktuelle forholdet som svært viktig, litt viktig eller uviktig (figur 4.10). Et nesten identisk spørsmål ble stilt i en undersøkelse fra 2009 blant kommuner som mottok tilskudd fra ordningen Kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge (Nuland mfl. 2009). I det følgende skal vi se på hvilke forhold som vurderes som viktige for arbeidet i 2017, om det er forskjeller i tilskuddskommunenes og de andre kommunenes vurderinger, og om det er noen markerte endringer siden 2009-undersøkelsen.

De som svarer på vegne av tilskuddskommunene, og de som svarer på vegne av kommuner uten tilskudd, er enige om hvilke tre forhold som er viktigst for å lykkes: tidlig innsats, generelle ikke-stigmatiserende tiltak og tiltak som oppleves som attraktive i målgruppen. Disse tre forholdene rangeres imidlertid ikke likt av de to kommunetypene.

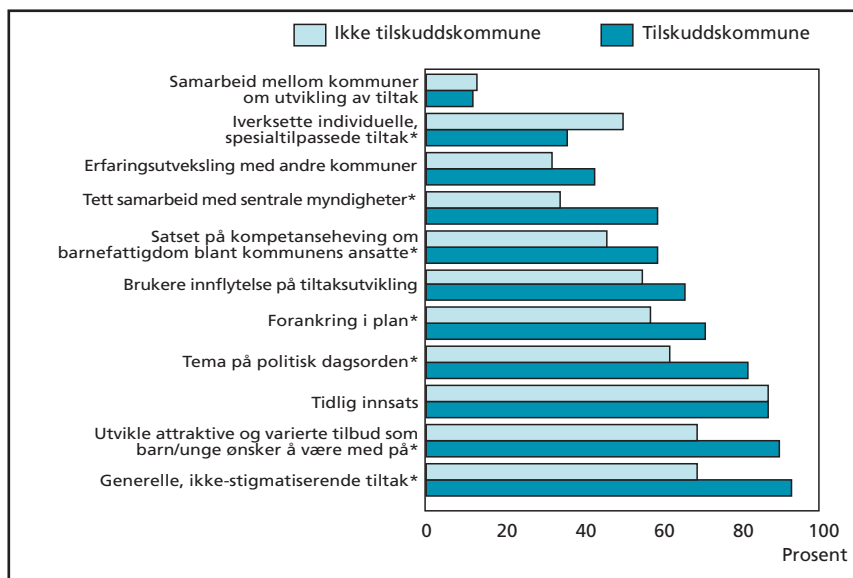
Tidlig innsats er viktig for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom

Den faktoren som i gjennomsnitt vurderes som viktigst for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom, er tidlig innsats (figur 4.10). Det er ikke overraskende at tidlig innsats rangeres på topp. Nasjonal og internasjonal forskning har framhevet betydningen av å komme inn med tiltak så tidlig som mulig. En rekke amerikanske studier har for eksempel vist hvordan fattigdom i tidlig alder påvirker levekårene som voksne, og at barn fra utsatte familier får bedre løp gjennom utdanningssystemet og et bedre fotfeste i arbeidslivet dersom de får særskilt oppfølging allerede fra barnehagealder (se for eksempel Shonkoff & Phillips 2000; Heckmann 2008; Duncan, Ziol-Guest & Kalil 2010; Ehrhardt mfl. 2013). I norsk sammenheng er det vist at det å gå i barnehage påvirker kognitiv utvikling i språk og regning (Drange & Havnes 2015), at det har betydning for karakterer i grunnskolen (Drange 2013), og at det har betydning for utdanningsnivå og arbeidstilknytning (Havnes & Mogstad 2009; Mogstad & Rege 2009).

Fra politisk hold er tidlig innsats framhevet i en rekke dokumenter, sist i forbindelse med forslaget om lovfesting av tidlig innsats i skolen (Kunnskapsdepartementet 2017).

At man er tidlig inne med forebyggende tiltak, ble for øvrig vurdert som det viktigste suksesskriteriet også i 2009-undersøkelsen (Nuland mfl. 2009: 78).

Figur 4.10 Andel respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner som ser ulike forhold som svært viktige for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom. N = 182.



* Signifikante forskjeller i svarene mellom tilskuddskommuner og andre kommuner

Tiltakene må ikke stigmatisere

Det suksesskriteriet som rangeres som nummer én av tilskuddskommunene og som nummer to av de andre kommunene, er at man lykkes med å tilby generelle tiltak som ikke stigmatiserer (figur 4.9). Dette er opplagt et viktig poeng. Skal barn og unge fra lavinntektsfamilier få positive, utviklende og integrerende fritidsopplevelser, er det selvsagt at aktivitetene de får tilbud om å være med i, ikke må bidra til stigmatisering. Se for øvrig kapittel 7 for en nærmere diskusjon om stigmatiseringsutfordringen.

I flere av casekommunene og på erfaringsamlingene har balansen mellom åpne og målrettede tiltak blitt tematisert. Det er stor enighet om at de aller fleste tiltakene må være åpne for alle barn og ungdommer. Mange er opptatt av at man ikke skal utvikle ferie- og fritidstiltak som kun henvender seg til barn og unge fra lavinntektsfamilier, men at tiltakene presenteres og er åpne for deltakelse for alle barn og unge i den aktuelle aldersgruppen. Begrunnelsen for dette er å unngå stigmatisering av dem som deltar, og å bidra til et inkluderende fritidsmiljø. Ferietiltakene i mange kommuner er, som vi

vil komme tilbake til, et tilbud til alle barn og unge i kommunen, men det er samtidig utviklet strategier for å sikre at målgruppen for tilskuddsordningen inkluderes. Det er imidlertid også en del som sier at det er viktig å ha noen spesifikke og tilpassede tiltak kun for målgruppen. Dette kan være tiltak for å møte behov hos enkelte deler av målgruppen for tilskuddsordningen som man tenker at ikke er mulig å nå med mer generelle, åpne tiltak for alle, eller hvor det er behov for særskilte tiltak eller individuelle tilrettelegginger. Mer enn én av tre i tiltakskommunene mener dette er viktig, og over halvparten av respondentene fra andre kommuner. Nå er det ikke slik at målrettede tiltak i seg selv trenger å være stigmatiserende, men det er interessant at det særlig er kommunene uten tilskuddsmidler som mener målrettede tiltak er viktig. Kan denne forskjellen forklares med at tilskuddskommunene har jobbet mer systematisk med tiltaksutvikling og erfart at åpne tiltak er å foretrekke framfor målrettede?

[Vi må ha de] beste tiltaka. Men også noen som retter seg spesifikt mot fattige barn – kommer ikke utenom. Fordelen er at tiltakene da helt sikkert når målgruppa. Frelsesarmeen for eksempel har noen slike tiltak, og de når de aller, aller fattigste.

Tiltakene må være attraktive

Hvis vi ser på tilskuddskommunene alene, er tiltakenes attraktivitet for målgruppen det nest viktigste suksesskriteriet. Ni av ti tilskuddskommuner mener attraktive tiltak er nødvendig for å lykkes i arbeidet, mens knapt to tredeler av de andre kommunene mener det samme.

Også i casestudiene og erfaringsamlingene har mange framhevet betydningen av gode tiltak. Når tiltakene er så populære at det rift om å få være med, og når både barn og unge med lavinntektsbakgrunn og andre barn og unge ønsker å være med, opplever kommunene det som en suksess. En av informantene sier:

Relevans først – vi må være relevante/attraktive for de målgruppene vi vil nå. Lokaler, utstyr, folk – alt må være attraktivt.

Selv om tilskuddsordningen er innrettet mot å sikre barn og unge deltakelse i fritidsaktiviteter, og dette implisitt innebærer en antakelse om at en del barn og unge ikke deltar, er det ikke slik at disse barna og ungdommene er helt uten en alternativ anvendelse av tiden sin. For det første kan de bruke tid på uorganiserte aktiviteter, som å være sammen med venner. For det andre har barn og unge digitale medier som et tidsbruksalternativ. Hvor mye tid som brukes på skjermmedier, endres kontinuerlig, men Ungdataundersøkelsen fra

2017 viser at om lag 80 prosent av unge på ungdomstrinnet og i videregående opplæring bruker mer enn to timer daglig foran en skjerm utenfor skoletid. En tredel bruker mer enn fire timer (Bakken 2017: 64). Analyser av de samme dataene viser at det er en klar sammenheng mellom bruk av digitale medier og sosioøkonomisk bakgrunn. Unge med lav sosioøkonomisk bakgrunn bruker mer tid på skjermmedier enn andre, og særlig blant jenter er den sosiale gradienten tydelig (Bakken, Frøyland & Sletten 2016: 71ff.). Dette betyr at de tiltakene som tilbys barn og unge, må være så attraktive at de konkurrerer ut det digitale alternativet. Dette er en problemstilling som kommunene er svært klar over:

Det betyr at vi må være superattraktive i møtet med skjermkultur, som er vår største konkurrent. Tidsstatistikken sier jo at sosialt samvær blant barn og unge har gått ned med 26 prosent på 20 år. Ingen tvil om at det er skjerm.

Forklaringen på at tiltakenes popularitet og kvalitet framheves som viktigere blant tilskuddskommunene enn de andre kommunene, kan være forskjeller i konkrete erfaringer. Det kan også skyldes større erfaringer i tiltakskommunene med å gjennomføre denne type målrettet aktivitet overfor målgruppen. Siden vi ikke har gjennomført personlige intervjuer i kommuner uten tiltak, har vi ikke direkte kjennskap til hvorfor det er en mindre andel her som ser tiltaks kvalitet som viktig. Men mange av tilskuddskommunene har utviklet tiltak med særskilt tanke på fattige barns deltakelse i mange år, og flere av dem kan ha erfart at tiltak som blir for målrettede, eller der kvaliteten ikke er på topp, ikke bidrar til inkludering av målgruppen. Kommunene som ikke mottar tilskudd, har kanskje ikke hatt en like bevisst holdning til hvordan tiltak skal tiltrekke seg barn og unge fra lavinntektsfamilier.

Idealer og realiteter

Så langt har kommunenes idealer i fattigdomsarbeidet blitt kommentert. Men hva er det kommunene faktisk gjør? Evner de å innrette fattigdomsarbeidet sitt på den måten de mener er den beste?

Hvis vi avgrensner oss til tiltakskommunenes svar på spørsmålene og sammenlikner svarene på hva de mener er viktig for å lykkes i arbeidet, og hva de faktisk gjør, ser vi at det er et visst gap mellom idealer og realiteter i det kommunale barnefattigdomsarbeidet (figur 4.11).

For det første ser vi at det er et godt stykke igjen til kommunene kan hevde å ha lyktes med tidlig innsats. 86 prosent av tilskuddskommunene mener dette er svært viktig, men bare 41 prosent av kommunene mener at de faktisk lykkes med dette. Hva som er mangelen i den faktiske politikken på dette

området, sier ikke denne undersøkelsen noe om, men gitt den politiske oppmerksomheten og den store oppslutningen om tidlig innsats i kommunene betyr dette at det er et stort forbedringspotensial her.

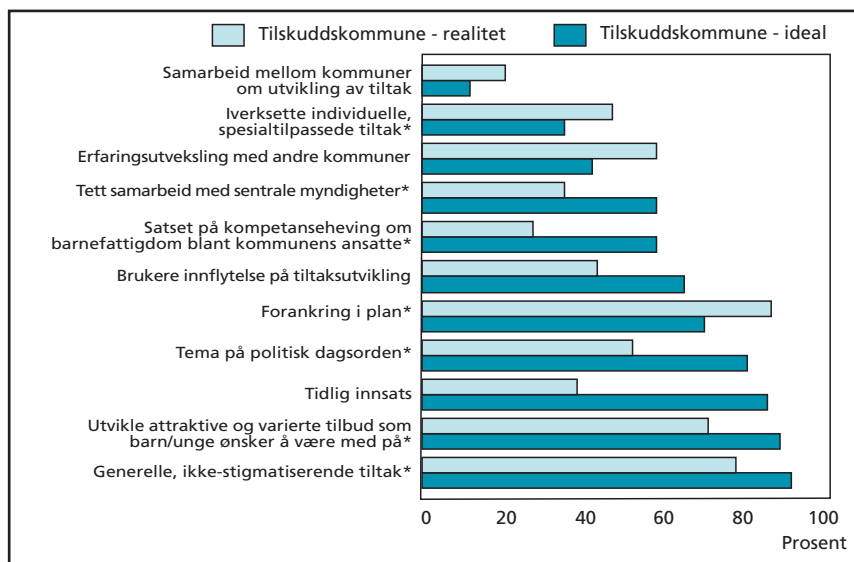
For det andre lykkes heller ikke kommunene like godt med å lage generelle, ikke-stigmatiserende tiltak som de skulle ønske. Dette ble vurdert som en suksessfaktor av over 90 prosent av respondentene fra tilskuddskommunene, mens det er under 80 prosent som er helt eller delvis enige i at deres kommune lykkes med å etablere slike tilbud.

For det tredje er det mange færre kommuner som har lyktes med å etablere åpne og attraktive tiltak, enn det er som mener det er viktig. Dette var suksesskriterium nummer to i tilskuddskommunene, men det er bare drøyt syv av ti som sier at de lykkes med å lage attraktive og varierte tilbud.

Graden av brukermedvirkning er mindre enn man ideelt sett kunne forvente. Nær to tredeler ser dette som viktig, mens under halvparten er enige i påstanden om at kommunen faktisk har brukermedvirkning.

På noen av områdene som ikke vurderes som så viktige for å lykkes med barnefattigdomsarbeidet, er innsatsen kanskje bedre enn man skulle forvente.

Figur 4.11 Andel respondenter fra tilskuddskommunene etter hvilke forhold de ser som svært viktige for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom, og etter om de er helt eller delvis enige i at kommunen har disse forholdene på plass. N = 61.



Nesten 90 prosent av respondentene sier for eksempel at arbeidet er forankret i en kommunal plan, mens langt færre mener at dette er viktig. Det er dessuten flere kommuner som samarbeider om å utvikle tiltak, og flere som utveksler erfaringer, enn som mener at slikt interkommunalt samarbeid er viktig.

For Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets del er det for øvrig verdt å merke seg at godt over halvparten av tiltakskommunene mener det er viktig å ha et tett samarbeid med sentrale myndigheter i barnefattigdomsarbeidet, men under én av tre sier at deres kommune faktisk har et slikt tett samarbeid. I casekommunene har flere etterlyst at direktoratet i større grad tilrettelegger for erfaringsutveksling, tilgang til gode eksempler og dialog om innrettingen av tilskuddsordningen.

Tilskuddskommunene rapporterer om større aktivitet

I tillegg til å se på forholdet mellom idealer og realiteter i arbeidet mot barnefattigdom i tilskuddskommunene er det interessant å se på hvordan henholdsvis tilskuddskommuner og andre kommuner karakteriserer hva de faktisk lykkes med. Er det slik at tilskuddskommunene gjennomgående lykkes bedre enn de andre kommunene med å nå sine idealer for arbeidet?

Tallene i figur 4.12 indikerer at innsatsen i barnefattigdomsarbeidet er mer omfattende og til dels mer i tråd med de idealene kommunene har, i tilskuddskommunene. Figuren er ordnet på samme måte som figur 4.11 det vil si etter hvilke forhold kommunene vurderer som de viktigste forutsetningene for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom.

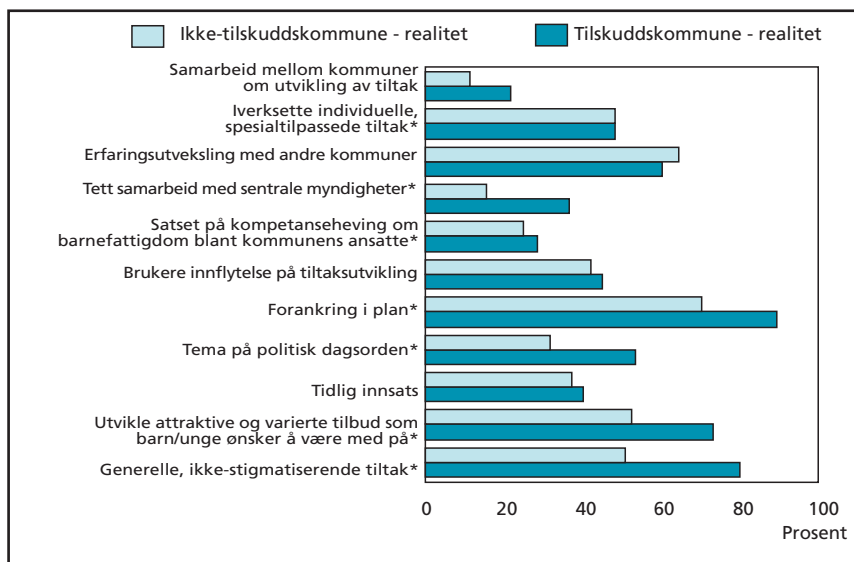
For det første ser vi at respondentene fra tilskuddskommunene oftere enn respondentene fra andre kommuner mener at kommunen lykkes med å etablere generelle, ikke-stigmatiserende tiltak og med å tilby attraktive og varierte tilbud som barn og unge ønsker å delta på. Dette kan ses som en indikasjon på at tilskuddskommunene lykkes bedre med integrering enn de andre kommunene.

For det andre er barnefattigdomstemaet oftere på den politiske dagsordenen og oftere forankret i en plan i tilskuddskommunene enn i kommuner som ikke mottok tilskudd i 2015.

For det tredje jobber tilskuddskommunene oftere enn andre kommuner tett sammen med sentrale myndigheter, og de jobber oftere sammen med andre kommuner om utvikling av tiltak for målgruppen. Det er grunn til å anta at samarbeid i forbindelse med tilskuddsordningen er en viktig forklaring på dette.

For øvrig er det ikke signifikante forskjeller i svarene til tilskuddskommunene og de andre kommunene.

Figur 4.12 Andel respondenter fra kommunene, etter hvilke forhold de er enige i at de lykkes med i arbeidet mot barnefattigdom. N = 182.



Oppsummering

Sammenliknet med tidligere studier anerkjennes barnefattigdom nå i større grad som en kommunal utfordring. I denne undersøkelsen har vi knapt møtt noen som ikke har ment at kommunen de representerer, har barnefattigdom. Det er noe ulike oppfatninger om hvor riktig eller nyttig det er å bruke barnefattigdomsbegrepet, blant annet fordi begrepet kan virke fremmedgjørende eller stigmatiserende, men det er enighet om at kommunen har utfordringer knyttet til at barn og unge vokser opp i familier med lavinntekt.

Informantene er opptatt av at barnefattigdommens karakter er svært kompleks. Nesten alle understreket at barnefattigdom er et vanskelig problem å håndtere fordi barna i målgruppen kan ha så mange utfordringer og familiens inntekt gjerne bare er ett av problemene.

Over 100 kommuner fikk tilskudd fra ordningen i 2015, og den årlige fattigdomsraten i disse kommunene varierte mellom 5 og 33 prosent. Dette betyr at tilskuddsordningen både treffer kommuner som har et omfattende barnefattigdomsproblem, og kommuner hvor fattigdomstallene er relativt lave, men hvor det likevel er behov for en særskilt innsats overfor målgrup-

pen. Gjennom dette bidrar ordningen til forebygging og lindring. De kommunene som har de høyeste andelene barn i lavinntektsfamilier, mottar i snitt de høyeste tilskuddene.

Ni av ti kommuner oppgir at de har forankret arbeidet mot barnefattigdom i planverket. Kommunene har i nokså liten grad forankret arbeidet i egne fattigdomsplaner eller handlingsplaner mot barnefattigdom, de har snarere forankret arbeidet i kommuneplanen eller mer overordnede temaplaner.

Mye tyder på at det kommunale arbeidet mot barnefattigdom har blitt mer kunnskapsbasert. Sammenliknet med tidligere er det en dobling av antall kommuner som kartlegger situasjonen. I halvparten av kommunene hentes det inn statistikk for å belyse barnefattigdomsutfordringene.

I kommunens vurdering av hva som er viktig for å lykkes i arbeidet mot barnefattigdom, er tidlig innsats, utvikling av attraktive og varierte tiltak som barn og unge ønsker å delta i, og at man har generelle, ikke-stigmatiserende tiltak, det flest vurderer som viktig. Det er imidlertid et visst gap mellom hva kommunene mener er viktig i arbeidet mot barnefattigdom, og hva de faktisk gjør.

Ser vi på tilskuddskommunene og de andre kommunene under ett, er det tidlig innsats som anses som det viktigste suksesskriteriet for å lykkes i barnefattigdomsarbeidet. Da er det bekymringsfullt at kun fire av ti mener at de faktisk lykkes med å sette i verk tiltak tidlig.

Mens det å utvikle åpne (generelle), ikke-stigmatiserende tiltak vurderes som aller viktigst av tilskuddskommunene, er det under 80 prosent av tilskuddskommunene og bare halvparten av de andre kommunene som er helt eller delvis enige i at deres kommune lykkes med å etablere slike tilbud. Det samme gapet mellom idealer og realiteter finner vi knyttet til det å utvikle attraktive og varierte tiltak som barn og unge ønsker å delta i. Drøyt syv av ti i tilskuddskommunene og drøyt halvparten i de andre kommunene mener de lykkes med dette.

Så å si alle kommunene mener at lokal politisk oppmerksomhet er viktig for lykkes i arbeidet med barnefattigdom. Tilskuddskommunene vurderer dette som enda viktigere enn kommuner som ikke mottar tilskudd. Samtidig er det under halvparten av tilskuddskommunene som mener at barnefattigdom faktisk er på den politiske dagsordenen i kommunene.

Graden av brukermedvirkning er også mindre enn man skulle ønske. To tredeler sier at brukermedvirkning er viktig, mens fire av ti er enige i påstanden om at kommunen faktisk har brukermedvirkning.

Gjennomgangen viser at tilskuddsordningen når kommunene som har de største utfordringene med barnefattigdom, men kommunene har fremdeles

en del å gå på når det gjelder å utvikle en planmessig og effektiv innsats mot utfordringene.

Når vi sammenlikner i hvilken grad kommunene mener de lykkes med å nå de idealene de setter for barnefattigdomsarbeidet, er det imidlertid tydelig at tilskuddskommunene har kommet lenger enn de andre kommunene. De har oftere lyktes med å etablere ikke-stigmatiserende og åpne tilbud, de har oftere temaet på den politiske dagsordenen i kommunen, de har oftere forankret arbeidet i en plan, og de samarbeider tettere med andre kommuner og sentrale myndigheter. Dette kan ses som en indikasjon på at tilskuddsordningen bidrar til et mer inkluderende fritidsmiljø i kommunene.

5 Forvaltning av tilskuddsordningen i kommunene

For at tilskuddsordningen skal bidra til et inkluderende fritidsmiljø, må kommunene administrere ordningen på en god måte. Kommunen må fylle sin oppgave som tilskuddsansvarlig, blant annet gjennom å sikre at aktuelle tiltaksarrangører kjenner til ordningen, at tiltakene som arrangeres er i tråd med ordningens målsettinger og at de som arrangerer tiltak i kommunen kjenner til hverandre.

I dette kapitlet går vi nærmere inn på kommunenes forvaltning av tilskuddsordningen. Vi undersøker hvordan kommunene organiserer arbeidet med tilskuddsordningen, og hvordan de informerer om ordningen. Vi beskriver den administrative og politiske vurderingen av tiltakene og hva kommunene vektlegger i prioriteringen av de tiltakene som søker om støtte. Videre ser vi på hvordan kommunene tilrettelegger for brukermedvirkning i prosessen, og hvordan kommunene forholder seg til kravet om å redegjøre for en knutepunktsfunksjon som kom inn i regelverket for ordningen i 2016. Til sist ser vi på Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets behandling av søknadene, og vi kommenterer tilskuddene som gis til de frivillige organisasjonene.

Ordningen forankres i flere etater

Tilskuddordningens mål er altså å fremme sosial inkludering og deltakelse i fritids- og ferietiltak for barn og unge fra lavinntektsfamilier. Ut fra dette kan det være aktuelt å forankre tilskuddsordningen i ulike etater i kommunen. Spørreundersøkelsen til kommunene gjenspeiler dette. Svært mange, om lag syv av ti, oppgir at ordningen er forankret i oppvekst, barn og familie, og nesten like mange oppgir at den er forankret i kultur og fritid. Litt over halvparten oppgir at tilskuddsordningen er forankret i sosiale tjenester, helse og velferd. De fleste kommunene forankrer ordningen i mer enn én etat.

Noen eksempler på hvordan ordningen er forankret

Drammen kommune har en lang historie med tiltak og utviklingsarbeid knyttet til barnefattigdom, og ofte har dette arbeidet vært lagt til Senter for oppvekst. Her er Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom forankret. Senter for oppvekst samler en rekke tjenester relatert til barn og unge, som barnevernstjeneste, tjenester for funksjonshemmede, forebyggende oppveksttjenester, enslige mindreårige flyktninger, helsetjenester for barn og unge, skolehelsetjenester, helsestasjon for ungdom samt fysioterapi og ergoterapitjeneste. Kontaktpersonen for tilskuddsordningen er en del av dette senteret og har gjennom sitt virke i senteret en bred kontaktflate innenfor en rekke tjenester rettet mot barn, unge og familier. Senteret har et eget tverretattlig levekårssteam utviklet i samarbeid med NAV og finansiert av tilskuddsmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Teamet arbeider med helhetlig oppfølging av levekårsutsatte familier, og koordineringsansvaret ligger i Senter for oppvekst.

I Verdal kommune er tilskuddsordningen forankret i en liknende virksomhet som i Drammen. Kontaktpersonen for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er virksomhetsleder for Ressursenter oppvekst. Ressursenter oppvekst ble etablert i 2007 og samlokaliserte barnevernstjeneste, helsestasjon, jordmødre, PPT og ungdomskontakt. I intervju med kommunen blir det poengtert at ressursenteret i utgangspunktet har ansvar for alt innenfor kommunen som dreier seg om barn og unge, med unntak av barnehage og skole. I et slikt perspektiv var det naturlig at tilskuddsordningen ble forankret i senteret.

Øksnes kommune i Nordland er en av kommunene hvor folkehelsekoordinator er kontaktperson for ordningen. I denne kommunen har de organisert folkehelsearbeidet og forebyggende helsearbeid etter en SLT-modell som gir en struktur for samarbeid mellom ulike nivåer og etater i kommunen i det forebyggende arbeidet. På denne måten har kontaktpersonen for ordningen en bred kontaktflate for alle tjenester innen forebyggende arbeid, barn, unge og familier.

I Bydel Søndre Nordstrand er tilskuddsordningen lagt til enheten forebygging, frivillighet og folkehelse. Tidligere var dette forebyggende enhet, men den har nå fått inn komponentene folkehelse og frivillighet i tillegg. I denne enheten ligger blant annet helsestasjon, helsestasjon for ungdom, et familiesenter med lavterskeltilbud til alle familier i bydelen og en rekke administrative funksjoner. Flere tilskuddsordninger er forankret i enheten, og kontaktpersonen for Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er blant annet sekretær for helse-, kultur- og oppvekstkomiteen.

I Bergen er ordningen forankret i etat for barn og familie under byrådsavdelingen for helse og omsorg. I denne byrådsavdelingen samles tjenestene for barn, og etaten har ansvar for barnevern, helsestasjon, psykisk helsestasjon for barn og unge, barnevernkontakten og utekontakten. Ordningens kontaktperson, som også har knutepunktsfunksjoner, er ansatt i etat for barn og familie.

Tabell 5.1 Andel respondenter fra tilskuddskommunene etter hvilken eller hvilke kommunale etater nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er forankret i (flere svar mulig). N = 61.

Etat	Prosent
Oppvekst, barn og familie	72
Kultur og fritid	67
Sosiale tjenester, helse og velferd	54
Annet	16

Av dem som har svart «annet», er det flere som har presisert hvor de har forankret ordningen. Tre oppgir at ordningen er lagt i sentral stab eller direkte under rådmann, tre at ordningen er forankret i helse. Ellers er det noen som forankrer ordningen i frivillighetssentral, hos folkehelsekoordinator, i barnevern, i flyktning- og innvandrertjenesten og i SLT-samarbeidet¹⁰.

Ser vi på forankringen i noen av casekommunene, gjenspeiler dette den store andelen som oppgir at Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er forankret i oppvekst, barn og familie.

Informasjon om tilskuddsordningen til potensielle søkere

Som redegjort for over er det helt eksplisitte krav til kommunene om hvordan de skal gjøre tilskuddsordningen kjent, og hvordan de skal forvalte den. I retningslinjene står det at kommunene skal kunngjøre tilskuddsordningen i lokalavis og/eller på kommunens nettsider senest to uker før søknadsfrist til Bufdir.

Casestudiene og erfaringssamlingene viser at midlene ofte blir utlyst i lokalavis, men stadig oftere på digitale oppslagstavler i kommunen, på facebooksider eller i andre sosiale medier. Flere av casekommunene oppgir at de dessuten sender ut informasjon til aktører som de har hatt kontakt med tidligere, for eksempel aktører som søkt midler tidligere år. I tillegg sender kommunene ut informasjon til eventuelle andre relevante nettverk, for eksempel nettverk av frivillige aktører i kommunen.

Noen kommuner, som Drammen, har et møte for aktuelle søkere i forbindelse med utlysningen. Alle inviteres, og det orienteres om ordningen, prioriteringer og hva som er gjort før. Dette møtet arrangeres som del av et nettverk for aktører involvert i innsatsen mot barnefattigdom i kommunen.

¹⁰ Samordning av lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet

En representant fra Haugesund kommune fortalte på erfaringssamlingen med storbyene at de arrangerer temakafeer hvor de inviterer aktuelle søkere. Dette gir mulighet til å gi veiledning i søknadsprosessen. Flere andre kommuner forteller at de arrangerer en eller annen form for kurs eller samling hvor de orienterer om utlysningen, prioriteringer, krav til søknadene og hva det er viktig å legge vekt på. På erfaringssamlingene er det flere, særlig fra storbyene, som sier at de ikke har noen slik form for kommunikasjon med aktører fra frivillige eller kommunale etater i søknadsprosessen.

Flere av deltakerne på erfaringssamlingene påpeker at det stilles strenge krav til utforming av søknaden, og at de ønsker at de hadde større mulighet til å veilede søkerne. De ønsker blant annet å gi veiledning knyttet til kravet om å være spesifikk i definering av målgruppe og knyttet til strategier for rekruttering. Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad de har tilrettelagt for denne type veiledning og informasjon til søkere i søknadsprosessen. I etterkant av erfaringssamlingene har vi imidlertid fått informasjon som tilsier at nye kommuner har arrangert møter med aktuelle søkere i forkant av 2018-utlysningen.

Søknadsbehandling i flere trinn

Etter at søknadsfristen er gått ut, vil kommunene ved kontaktpersonen få oversendt alle søknader, eller mer korrekt, de får tilgang til alle søknader fra kommunale, frivillige og eventuelle private aktører i sin kommune. Parallelt med at kommunen begynner sin vurdering av kvalitet i søknadene og vurderer søknadene opp mot lokale planer og strategier, starter Bufdir med en innledende saksbehandling av søknadene.

Retningslinjene sier at kommunene skal foreta en administrativ og politisk vurdering og prioritering av alle søknader fra sin kommune. Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å få innblikk i kommunenes praksis i vurdering av innkomne søknader. Surveyen viser at nesten tre firedeler av tilskuddskommunene har etablert en praksis hvor et team av flere saksbehandlere gjør den første vurderingen og en administrativ prioritering av søknadene. Knappt noen sier at kontaktpersonen har gjort prioriteringen alene. To av ti svarer at dette er gjort på andre måter, eller at de ikke vet.

Søknadsbehandlingen i Søndre Nordstrand kan fungere som illustrasjon på hvordan dette ofte gjøres. Søndre Nordstrand har, i likhet med majoriteten av tilskuddskommunene, etablert en praksis med en gruppe som vurderer innkomne søknader sammen med kontaktpersonen for tilskuddsordningen. I denne gruppen sitter primært enhetsledere. Gruppen har ofte hatt representasjon fra NAV, barnevern, fritid og forebygging, men også for eksempel

prosjektleder for Oslo sør-satsingen har deltatt. Prosjektlederen for Oslo sør-satsingen har hatt en posisjon som gir god oversikt og kjennskap til hva som skjer i bydelen. Før møtet i denne tverretatlige gruppen har kontaktpersonen for ordningen gått gjennom alle søknadene og laget korte sammendrag av hver av dem og en foreløpig vurdering. Gruppen har fått tilsendt søknader og kontaktpersonens sammendrag før møtet. I gruppen diskuteres innretning og kvalitet i tiltakene, om de treffer målgruppen og rekruttering, ut fra de enkelte aktørenes kjennskap til målgruppe og bydel. Denne gruppen lager en felles prioritering som så danner grunnlag for administrasjonens endelige innstilling. Deretter går innstillingen videre til politisk behandling. I Søndre Nordstrand er prioriteringen til behandling i politisk komité, deretter i ungdomsrådet og til slutt endelig behandling i bydelsutvalget.

Andre casekommuner har etablert en praksis hvor for eksempel to saksbehandlere samarbeider om den første vurderingen og prioriteringen, som saksframlegg til politikerne. I én casekommune er det kontaktpersonen alene som gjør denne første vurderingen og prioriteringen, og som utarbeider saksframlegget til politisk behandling. Som nevnt over har imidlertid en stor andel av kommunene (72 prosent) lagt opp til en praksis hvor vurderingen gjøres av en gruppe med representanter fra ulike etater. I Bergen kommune er for eksempel kontaktpersonen saksbehandler for søknadene, og de vurderes i en arbeidsgruppe satt sammen av representanter for en rekke tjenestekområder (som idrett, kultur, sosial, bolig, inkludering osv.). Kontaktpersonen for ordningen er også SLT-koordinator og har gjennom dette et bredt nettverk.

Hva kommunene vektlegger i prioriteringen av søknadene

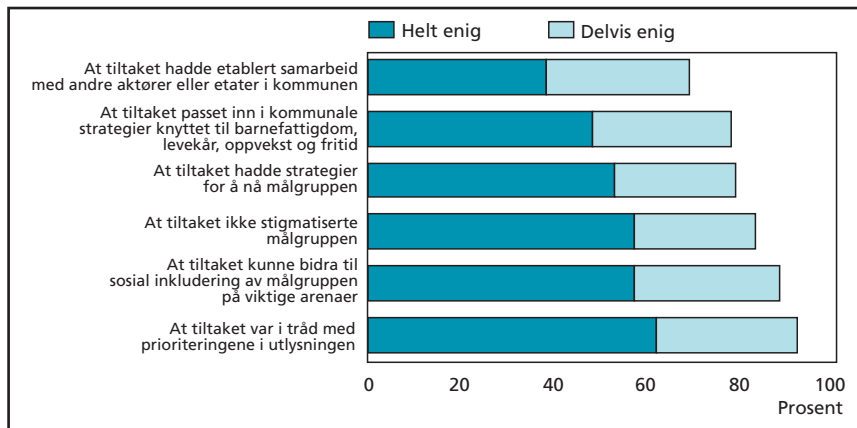
I spørreundersøkelsen har vi bedt kommunene vurdere i hvilken grad de vurderer at ulike forhold ble tatt hensyn til i prioriteringen av tiltak i 2015 (figur 5.1). Et stort flertall av kommunene mener at vurderingen av om de foreslåtte tiltakene er i tråd med prioriteringene i utlysningen, ble hensyntatt da søknadene ble rangert. Som vist over er kontaktpersonene i kommunene opptatt av at det finnes et reglement og noen prioriteringer for ordningen som de forholder seg til. Sannsynligheten for at de lokale vurderingene blir tatt til følge av Bufdir, vil selvsagt styrkes dersom kommunene tar hensyn til prioriteringene i ordningen.

I kommunenes vurdering kommer dessuten hensynet til sosial inkludering og å unngå stigmatisering svært høyt. Dette samsvarer med det vi viste i

kapittel 4, nemlig at kommunene er opptatt av å ha åpne, generelle tiltak for alle og tiltak som ikke stigmatiserer målgruppen.

Oversikten i figur 5.1 viser at det er mange andre hensyn som våre informanter opplever at kommunen tar hensyn til i vurderingen av søknadene.

Figur 5.1 Andelen respondenter fra tilskuddskommunene etter om de er enige i at ulike forhold ble tatt hensyn til i prioritering av tiltak i 2015. N = 61.



I casestudiene har vi snakket med kontaktpersonene for ordningen om hva de vektlegger når de skal vurdere og prioritere tiltakene. En av informantene sier:

Vi har retningslinjer. Er jo veldig klart der hvordan direktoratet tenker. Og vi har prøvd å tenke at det skal være et spekter av tiltak. [...] Vi skal ha tiltak som treffer ulike aldersgrupper – småbarn, skolebarn og ungdom, og vi skal ha ulike tiltak gjennom hele året. Det skal være et variert tilbud. Det er det som er viktigst. Så ser vi på de ulike aktørene. Mange kjenner vi jo, og vi vet hvem som er helt avhengig av midler – og som vi vet at om de ikke får tilskudd, og det forsvinner, vil ha store konsekvenser. Så de som er inne, og som vi vet leverer, de har jo et lite fortrinn. Det er altså en balanse mellom å sikre dem som er gode, og også kunne slippe inn nye. Mange ting å ta hensyn til.

En annen informant sier:

Hva jeg tenker på først? Hvilke tiltak er det barna forventer at er der. Vi må sikre nøkkeltiltakene. Så første prioritering er å sikre det som har

vist seg å fungere. Det vi ser har en effekt. Så selvfølgelig vurdere de nye tiltakene. Synes det er viktig å finne nye måter å gjøre ting på. [...] Vi må støtte opp under det. Så er det også en dimensjon – at vi har kjennskap til hvem som søker, og da også om vi tror at de kan gjennomføre. Om vi tror det treffer. Og så den siste om plassering – at det er tilbud over alt.

De vi har intervjuet, snakker om at de forholder seg til retningslinjene for ordningen, men den lokale konteksten framheves i deres vurdering av hvordan de skal prioritere. Det vurderes som viktig å ha et bredt spekter av tilbud, det er viktig å sikre tiltak som har vist seg å fungere godt, og tiltak som barn og unge har forventninger til at skal være der. Et annet moment er geografi, det vil si at det er tilbud tilgjengelig i ulike områder av kommunen. Så reflekterer mange over viktigheten av å sikre en grunnstruktur av tilbud, samtidig som det åpnes opp for utvikling og nye tiltak.

I intervjuene i casekommunene og på erfaringssamlingene er det mye oppmerksomhet om forholdet mellom det å ha tiltak som er åpne for alle, og dermed inkludere barn og unge fra målgruppen på arenaer hvor andre barn og unge er, og parallelt ha strategier for at alle barn og unge i målgruppen får tiltak. Å unngå stigmatisering har stor oppmerksomhet blant dem som arbeider med dette i kommunene, men mange tar opp behovet for særskilte tilbud for enkelte grupper. Det gjenspeiler tiltaksporteføljen ute i kommunene.

Flere av casekommunene vektlegger samarbeid med frivillige og at det er viktig å få fram tilbud også fra frivillige. Mange har etablert strategier for å få informasjon ut til frivillige om tilskuddsordningen og gir informasjon til disse i søknadsprosessen. Når vi skal se på politikernes vurdering av tilskuddsordningen, ser vi at hensynet til stimuleringen av frivillighet blir viktig.

Brukermedvirkning

Betydningen av brukermedvirkning i det offentlige velferdsapparatet blir ofte framhevet (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2009: Brukerrettingsveileder¹¹; Alm Andreassen 2004; Hansen & Grønningsæter 2010). I mange sammenhenger er det en uttalt målsetting at det skal legges til rette for brukermedvirkning. I veilederen til denne tilskuddsordningen er det ikke eksplisitte krav om brukermedvirkning i behandlingsprosessen. I regelverket for ordningen, punkt 2, står det at «det skal legges til rette for at barn og ung-

11 <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/forvaltningsutvikling/brukerrettingsveileder.pdf>

dom kan delta og ha innflytelse i prioritering, planlegging og gjennomføring av tiltak der det er naturlig» (Rundskriv 01/2015). Dette kan leses som at det bør tilrettelegges for brukermedvirkning i søknadsprosessen og kommunens prioritering av søknader. Det er derfor interessant å undersøke i hvilken grad brukere av tiltakene er involvert i vurderingsprosessen eller i andre deler av arbeidet innenfor ordningen.

Som vist i forrige kapittel mener om lag to tredeler av respondentene fra tilskuddskommunene at brukermedvirkning i utviklingen av tiltak er svært viktig for å lykkes i det kommunale barnefattigdomsarbeidet. Drøyt 40 prosent mener at deres egen kommune/bydel lykkes med slik medvirkning (figur 4.11). En konkret indikator på brukermedvirkning i forbindelse med tiltakene, er hvorvidt brukere er involvert i vurderingsprosessen. Å legge fram søknadene for vurdering i kommunens ungdomsråd kan være en måte å tilrettelegge for slik brukermedvirkning. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at kommunene i begrenset grad har lagt til rette for brukermedvirkning på dette nivået. Kun 30 prosent av kommunene har hatt høring i ungdomsrådet knyttet til vurdering av tiltak som har søkt støtte. På spørsmål om det var lagt til rette for andre former for brukermedvirkning i prosessen, svarte én av tre at de hadde det. Halvparten av disse hadde også hatt høring i ungdomsråd.

Et oppfølgingsspørsmål til dem som svarte at de ikke hadde lagt til rette for involvering via ungdomsråd eller gjennom andre former for brukermedvirkning, viser at en hyppig årsak til manglende brukermedvirkning er mangel på tid. Noen få oppga at det ikke finnes noe egnet organ for brukermedvirkning i deres kommune.

I en av casekommunene vurderte de at ungdomsrådet har hatt stort engasjement i vurdering av søknadene og prioriteringen, men i flertallet av kommunene er altså ungdomsrådet ikke involvert.

De formuleringene i regelverket for ordningen som er knyttet til brukermedvirkning, kan ikke forstås som et krav om for eksempel å legge inn høring i ungdomsråd eller andre fora med barn og unge som del av prioriteringsprosessen. Dersom myndighetene ønsker å oppfordre til dette, må det formuleres mer spesifikt. De kan for eksempel oppfordre til at kommunen tilrettelegger for involvering av ungdomsråd eller andre relevante fora for barn og unge i kommunens behandling og prioritering av innkomne søknader om tilskudd, dersom det er mulig. Et enda tydeligere krav ville være å kreve at det skal begrunnes særskilt dersom barn og unge ikke involveres i vurderingen. Den eksisterende formuleringen leses mer som en henstilling til involvering av barn og unge i planlegging og gjennomføring av selve tiltakene som skal få støtte, altså medvirkning. Dette skal det da også redegjøres for i søknader om tilskudd og i rapporteringen fra tiltakene.

Politisk behandling gir diskusjoner

Behandling av kommunens vurdering av søknadene i politisk utvalg gir mulighet for diskusjon og oppmerksomhet om innsatsen mot barnefattigdom og er derfor viktig. Ifølge regelverket skal kommunen ha en politisk vurdering og prioritering av søknadene. Dersom kommunens vurdering og prioritering av søknadene ikke er behandlet i politisk utvalg, må vurderingen vedlegges en signert bekreftelse fra ordfører, leder i bydelsutvalg eller byråd samt enten rådmann, bydelsdirektør eller kommunaldirektør.

Spørreundersøkelsen viser at tre av fire har hatt en eller annen form for politisk behandling av kommunens prioritering i politisk utvalg (tabell 5.2). To tredeler av kommunene har hatt prioritering av tiltakene til behandling i politisk komité. Fire av ti har hatt vurdering av tiltakene og prioritering til behandling i formannskap, kommunestyre eller bydelsutvalg. En firedel sier at de ikke har hatt noen form for politisk behandling av prioriteringen, eller at de ikke kjenner til dette.

Tabell 5.2 Andelen respondenter fra tilskuddskommunene etter svar på spørsmålet om hvorvidt kommunens prioritering er behandlet i politisk utvalg (politisk komité, formannskap, kommunestyre eller bydelsutvalg). Prosent. N = 61.

	Prosent
Ja, søknaden er behandlet politisk	72
Nei, søknaden er ikke behandlet politisk	26
Vet ikke	2

Drøyt halvparten av kommunene som har politisk behandling av søknader, har prosesser hvor kommunens prioritering er behandlet flere steder, for eksempel både i komité og kommunestyre/bystyre. Sett i lys av at en stor andel av kommunene vurderer at politisk oppmerksomhet har stor betydning for innsatsen mot barnefattigdom, er det urovekkende at nesten en tredel av kommunene enten ikke har politisk behandling av kommunens vurdering i noen form for politisk fora, eller at den som svarer på skjemaet, ikke vet om de har hatt det. Det er grunn til å frykte at disse kommunene har mindre anledning til diskusjon og oppmerksomhet om innsatsen mot barnefattigdom enn andre kommuner.

I casestudiene og på erfaringssamlingene er det litt ulik vurdering av hvor stort politisk engasjement det er i disse behandlingene. En kommunaldirektør oppgir at han opplever denne behandlingen som en sandpåstrøing. En politiker sier at de sjelden eller aldri endrer på innstillingen fra administra-

sjonen når saken er oppe til politisk behandling, og at de «stoler på saksbehandlerne». I en kommune sier imidlertid informantene at det alltid blir stor diskusjon når politikerne blir involvert. I noen av kommunene forteller informantene at det under komitébehandlingen er diskusjoner om utfordringer i kommunen knyttet til barnefattigdom, type tiltak og prioriteringer.

I alle kommunene er politikerne opptatt av samarbeid med frivillige, men i to av casekommunene kommer det fram at et flertall av politikerne i politisk behandling vektlegger stimulering av frivilligheten svært høyt og ofte på bekostning av kommunale tiltak. I enkelte tilfeller har den politiske behandlingen ført til betydelige endringer i innstillingen slik at de frivillige tiltakene er blitt prioritert høyere. Dette har da ført til at kommunale tiltak som er vurdert som kvalitativt gode, og som er prioritert høyt av administrasjonen, er kommet lenger ned på kommunens endelige prioriteringsliste som ble oversendt direktoratet.

Prioritering mellom frivillige og kommunale tiltak framstår som et politisk «stridsspørsmål» i noen kommuner. En informant fra politisk komité i en av kommunene sier at det er politiske skillelinjer i hvordan tilskuddsmidlene vurderes. Alle har vært enige om at det er viktig å stimulere tiltak fra frivillige organisasjoner, men representanter fra høyresiden har gått lenger i å mene at tilskuddsordningen burde forbeholdes frivillige tiltak, og at kommunen burde finansiere egne tiltak selv. En annen informant, som er politiker, vektla at det var mange flinke lobbyister fra frivilligheten som bidro til at prioriteringen av deres tiltak fikk mye oppmerksomhet når prioriteringen kom til politisk behandling.

Utover vurderinger knyttet til frivillighet viser intervjuer med politiske representanter at de har mange av de samme vurderingene som fagbyråkratiet har. Det vektlegges å kunne nå bredt ut og ha et bredt spekter av tilbud. En av de politiske representantene sier det slik:

[...] Så ønsker vi å gi til litt ulike tilbud. Ikke gi alt til ferie. [informanten har presisert at det er mange søknader om ferietiltak] Så litt andre ting. Og vi har – og det har alltid vært en diskusjon. Vi har generelt hatt en tendens til å smøre litt ut. Skulle vi heller satse ordentlig på noe?

Å få til bredde i tiltak vektlegges også av en annen informant fra politisk utvalg. Det må være tiltak for et bredt spekter av barn og ungdom. Denne informanten opplever at kommunen har utviklet en god portefølje av ulike typer tiltak, men er opptatt av at det er behov for å tenke sammenheng i tilbud, og at det bør tilrettelegges for å ha noe større forutsigbarhet over tid når det gjelder de tiltakene som får støtte. Informanten er opptatt av at man ikke

bare skal sikre en enkeltopplevelse for det enkelte barnet eller ungdommen, men at tiltakene inngår som del av en større tilrettelegging for at barn og unge skal kunne delta på ulike arenaer og gjennom dette forebygge utenfor-skap. Informanten sier:

Synes vi har fått utviklet en god prosess for å få opp søknader og samarbeid med de som ønsker å bidra. I komiteen prioriterer vi rekkefølge på tiltakene som har søkt. Vi har nå en bredde av tiltak, vi når flere. Både de små ungene som ikke kunne få til noe tur sammen med familien, og til de store ungdommene slik at de ikke blir gående å drive. [...] Og da blir det en forebyggingsbit også.

For casekommunene som helhet er mange av informantene opptatt av at de vil prioritere tiltak som gir et sammensatt tilbud som når mange. Noen informanter fra kommuneadministrasjonen vektlegger behovet for å ha en grunnstruktur av tilbud, å sikre kompetanse i kommunen gjennom å ivareta noen tiltak i regi av kommunale aktører som har vist seg å fungere godt og nå mange i målgruppen, mens de mener at politikere i noen grad er mer opptatt av å bruke tilskuddsmidlene til å stimulere nye tiltak og i stor grad fremme frivilligheten. Felles for kontaktpersoner og politiske representanter er behovet for å tenke sammenheng i tilbudene, ha ulike typer tiltak og ha tiltak for ulike aldersgrupper. Mange av informantene fra kommuneadministrasjonen ser det som viktig å kunne ha en viss kontinuitet i tiltakene og ikke bare vurdere enkelttiltak. Denne holdningen gjenspeiles også i en av de politiske informantenes vektlegging av behovet for en større forutsigbarhet i tilskudd og tiltak.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets behandling

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har den endelige vurderingen av tildeling av tilskudd til ulike tiltak. Parallelt med at kommunene vurderer og prioriterer de ulike tiltakene som har søkt støtte, starter prosessen i direktoratet. Den endelige vurdering skjer etter at kommunene har gjort sin vurdering og prioritering.

Direktoratet vurderer kvaliteten på søknadene og hvorvidt tiltaket er tilskuddsberettiget sett i lys av kriteriene i regelverket for ordningen (kommuner med store levekårsproblemer, tiltak som skjer i et samarbeid mellom frivillige organisasjoner og forebyggende tjenester, tiltak som fremmer in-

tegrering, tiltak som retter seg mot barn og unge som vokser opp med foreldre med rusproblemer/psykiske vansker). Tilgang til saksbehandlernes felles behandlingsfil viser en grundig behandling av hver enkelt søknad og kommunens vurdering og prioritering som del av dette. I saksbehandlingsfila registreres ulike bakgrunnsfaktorer for levekårsutfordringer i kommunen og hvordan søknaden vurderes etter ulike kriterier for søknadsordningen (jf. regelverket for tilskuddsordningen, se presentasjon i kapittel 2). Det registreres for eksempel hvor mange i målgruppen som omfattes av et tiltak, om tiltaket retter seg mot barn og unge i familier med rusproblemer og eller psykiske helseutfordringer, om det er vektlegging av integrering, plan for rekruttering, medvirkning, samarbeid, evaluering osv. Det redegjøres for saksbehandlers vurdering, kommunens vurdering og endelig vedtak. I vedtaket kan det være spesifisert eventuelle forhold som må utdypes før endelig innvilgelse av tilskudd, for eksempel kan Bufdir be om en mer konkret redegjørelse for hvordan tiltaket vil nå målgruppen (plan for rekruttering), hvem som bruker tiltaket, eller presisering av at det ikke utbetales kontantbeløp eller annet som del av tiltaket.

Ofte er det stort sammenfall mellom kommunens vurdering og direktoratets vurdering, men det er tilfeller hvor direktoratet gjør en annen vurdering enn kommunene.

Noen kommuner og kontaktpersoner gir på erfaringssamling uttrykk for frustrasjon over at Bufdir gjør en streng vurdering av tiltak som av kommunen vurderes som gode tiltak og er prioritert høyt. Et forhold er at Bufdir kan be om en tydeliggjøring av hvordan tiltaket skal sikre rekruttering av målgruppen, eller hvor mange i målgruppen som er inkludert i tiltaket. Kommunen kan ha erfaring med at dette er et tiltak som fungerer bra og inkluderer mange i målgruppen. Dette virker inn i deres totale vurdering av tiltaket. Bufdir kan i sin faglige vurdering av tiltaket mene at det er for lite redegjort for nettopp målgruppe og rekruttering. Som tidligere vist til er det sterke føringer i regelverket for økonomistyring i staten som gjør at direktoratet har et begrenset handlingsrom for hvor omtrentlig de kan godta at søkerne er når det gjelder spesifisering av målgruppe og redegjørelse for strategier for rekruttering. Skal man kunne evaluere måloppnåelse for tilskuddsordningen i etterkant, må disse forholdene være tydelig presisert fra søkerens side (se mer om dette kapittel 2).

På erfaringssamlingene tok noen av deltakerne til orde for at direktoratet i større grad kunne lene seg på kommunens vurdering av tiltaket dersom de for eksempel har vurdert (og erfart) at dette er et tiltak som når målgruppen. Andre informanter sier at de tar direktoratets kommentarer om at det skal redegjøres godt i søknaden for målgruppe og strategier for rekruttering, til

etterretning. De mener det er viktig at kontaktpersonene for ordningen bistår søknadsskriverne med å få til nettopp det. Noen går så langt som at de mener det er viktig for målretting av tiltakene at det er eksplisitt oppmerksomhet om dette.

I andre tilfeller er det lokale informanter som gir uttrykk for at de er fornøyde med at direktoratet gjør en endelig vurdering av kvalitet i tiltak og vurdering ut fra prioriteringene i ordningen. De erfarer dette som en nødvendig ekstern kvalitetssikring som kan forebygge at tilskudd blir fordelt ut fra en mer politisk agenda. De vurderer direktoratets endelige vurdering som en faglig kvalitetssikring av tilskuddets innretting og kriterier.

Etter Bufdirs endelige vurdering sendes det et tilskuddsbrev til kommunen som kontaktpersonen for ordningen videreformidler til mottakerne. I det nye saksbehandlingssystemet innført fra 2017 sendes tilskuddsbrevet nå direkte til søker.

Knutepunktsfunksjon

Fra 2016 har det vært et krav til kommunene at når de fyller ut skjemaet og godkennes for tilskuddsordningen, skal de redegjøre for en knutepunktsfunksjon. Som vist i kapittel 2 er kravet til å etablere en knutepunktsfunksjon et av tiltakene i regjeringens strategi Barn som vokser opp i fattigdom (2015–2017, tiltak 28 b). I presentasjonen av dette tiltaket i strategien har man vektlagt behovet for å binde sammen arbeidet mot barnefattigdom i kommunene, samarbeid med frivilligheten og å nå fram til de mest utsatte familiene (Strategien Barn som vokser opp i fattigdom (2015–2017): 43). Knutepunktsfunksjonen blir videre definert inn som en del av Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom (ibid.: 44). I retningslinjene for tilskuddsordningen står det at knutepunktsfunksjonen skal prioritere oppsøkende arbeid mot familier som er vanskelige å nå, og sørge for at kommunene har god oversikt over alle relevante tiltak, i kommunal og frivillig regi. Det er en målsetting å bidra til bedre synergi mellom alle tiltak i kommunen, samt bidra til kompetanseheving og målrettet innsats for å motvirke konsekvensene av å vokse opp i fattigdom.

Erfaringssamlingene og casestudien viser at det er store forskjeller i hvordan denne knutepunktsfunksjonen er forstått og operasjonalisert ute i kommunene. Flere oppgir at de mener det bør spesifiseres mer hva denne knutepunktsfunksjonen skal være, og hvordan den skal utøves.

Eksempler på knutepunktsfunksjoner

Et eksempel på hvordan knutepunktsfunksjonen er utformet, finner vi i Drammen kommune. Her er knutepunktsfunksjonen lagt til Senter for oppvekst, og kontaktpersonen for tilskuddsordningen er sentral i ivaretagelsen av knutepunktsfunksjonen. I denne knutepunktsfunksjonen har de oversikt over hvilke tilbud og tiltak som finnes for målgruppen i kommunen. Knutepunktsfunksjonen samler oversikt over hva som finnes av gratis tiltak og av lavterskeltiltak, hvilke tiltak som finnes for ulike grupper osv.

En av oppgavene knutepunktsfunksjonen i Drammen ivaretar, er å sende ut informasjon til kommunens ulike enheter om hva som finnes av relevante tiltak og tilbud. Ulike tiltak og aktører kan dessuten ta kontakt og be om bistand til rekruttering til sine tilbud. Et eksempel er at kontaktpersonen får invitasjon fra Røde Kors-tiltaket Ferie for alle om ferietilbud og formidler dette ut til relevante enheter, skoler, barnevern osv. Et annet eksempel er at et aktivitetstilbud kan gi beskjed om at de nå ikke har flere plasser til sommerens aktiviteter, men samtidig spørre om det er andre tilbud de eventuelt kan formidle henvendelser til. Et tredje eksempel er at tiltak som har ledige plasser, kan formidle dette ved hjelp av knutepunktsfunksjonen. Senter for oppvekst har etablert et nettverk for alle aktører, frivillige og kommunale som har tiltak støttet av tilskuddsordningen, og de har også inkludert andre aktører som ikke nødvendigvis mottar tilskudd, men har ferie- og fritidstiltak for målgruppen. Dette nettverket bidrar til at alle involverte aktører på området ferie og fritidstiltak for barn og unge berørt av lavinntekt i kommunen har større oversikt over hvilke tiltak som finnes, og hvilke aktører som er aktive, og bidrar slik til større oversikt og muligens bedre koordinering av innsatsen. Drammen kommune har utviklet en egen nettside hvor barn og unge selv, foresatte eller andre kan finne ulike fritidstilbud som finnes i kommunen (<http://ungogaktividadrammen.no/>).

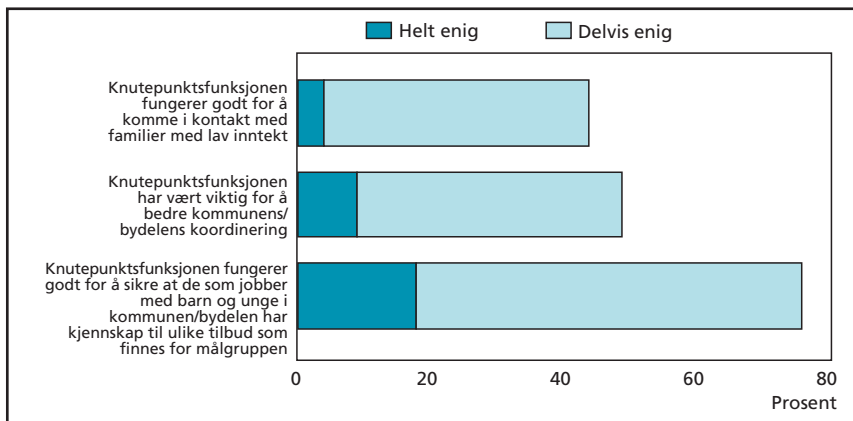
Knutepunktsfunksjonen i Drammen har ikke oppsøkende aktivitet selv, men har kontakt ut til kommunens oppsøkende tjenester. Et eksempel kan være at kontaktpersonen får inn informasjon om alle tilbud på området, både fra dem som mottar tilskuddsmidler, og fra dem som ikke gjør det. Eksempelvis kan Turistforeningen melde fra at de skal ha et stort arrangement et sted som er gratis, eller Kirkens Bymisjon kan melde om ledige plasser på ferieleiren på Killingen. Dette blir sendt ut til avdelingene under Senter for oppvekst, barnevern, skolehelsetjeneste, forebyggende, PPT med flere. Et annet eksempel kan være at en ansatt tar kontakt med knutepunktsfunksjonen om en familie og spør om hvilke muligheter som finnes for denne familien. Resultatet kan være at det gjøres en avtale om at foresatte kan ta direkte kontakt med Senter for oppvekst. Det er denne måten funksjonen er oppsøkende på, mer enn at kontaktpersonen for ordningen eller andre i den definerte knutepunktsfunksjonen har ansvar for å identifisere og ha kontakt med familier.

Knutepunktsfunksjonen i Verdal kommune er lagt til Ressurssenter oppvekst og kontaktpersonen for tilskuddsordningen er en nøkkelperson for ivaretagelse av funksjonen. Funksjonen er i stor grad operasjonalisert slik at kontaktpersonen, som også er leder av Ressurssenter oppvekst, har kontakt med de aktørene som har tiltak, og med ulike lag og foreninger og enheter som er aktuelle for å søke tilskudd. Kontaktpersonen driver veiledning og stimulerer til utvikling av relevante tiltak og tilbud. Kontaktpersonen skal for eksempel ha kurs for dem som skal søke, med vektlegging av formålet med ordningen, hva man kan søke om, hvem som er målgruppen, og hva som er hensikten med tiltakene. Årsaken til at kontaktpersonen engasjerer seg i dette, er blant annet erfaringene fra søknadene fra året før hvor vurderingen fra direktoratet for noen av tiltakene det ble søkt om støtte til, ikke var godt nok forankret i målsettingene med ordningen eller at selve søknaden ikke var godt nok utformet.

Denne aktiviteten gir selvsagt god oversikt over og kontakt med ulike tiltak og aktører. En viktig del av håndteringen av knutepunktsfunksjonen er at ressurs-senteret har oversikt over hva som finnes av tilbud og tiltak. Den direkte oppsøkende virksomheten og rekrutteringen skjer gjennom tiltakene eller enheter som er i direkte kontakt med målgruppen. Kontaktpersonen har som leder av ressurs-senteret samtaler med ulike aktører om rekruttering og formidling av informasjon. Når det kommer for eksempel henvendelser om tilbud fra Røde Kors-tilbudet Ferie for alle, blir dette også i Verdal formidlet ut til aktuelle enheter fra kontaktpersonen.

Spørreundersøkelsen viser at over 90 prosent av alle kommunene som mottok tilskuddsmidler i 2015, har opprettet en knutepunktsfunksjon. Denne funksjonen ser ut til å ha størst effekt knyttet til å øke kjennskapet til relevante tilbud for målgruppen blant dem som jobber med barn og unge (figur 5.2). Tre firedeler av kommunene er helt eller delvis enige i at knutepunktsfunksjonen bidrar til at de som jobber med barn og unge, har kjennskap til alle tilbud som finnes for målgruppen i kommunen. Nær halvparten er helt eller delvis enige i at knutepunktsfunksjonen er viktig for en bedre koordinering av innsatsen mot barnefattigdom, mens noen færre mener funksjonen fungerer for å komme i kontakt med lavinntektsfamilier. Det er aspektet ved knutepunktsfunksjonen knyttet til oppsøkende virksomhet som ser ut til å være minst utviklet, og dette aspektet er det flere som setter spørsmålsteget ved i de kvalitative intervjuene.

Figur 5.2 Andelen respondenter fra tilskuddskommunene etter hvordan de vurderer at knutepunktsfunksjonen fungerer. Prosent. N = 55.



Fellestrekk ved knutepunktsfunksjonene

Generelt kan vi si at for dem som har etablert en knutepunktsfunksjon, er det tre elementer som går igjen:

- Kommunen har en funksjon eller struktur som sikrer at det er et sted i kommunen som har oversikt over alle tiltak og initiativer på området.
- Kommunen har en funksjon eller rutine som sikrer at barn og unge i målgruppen får vite om tiltak, eller mer presist at de som jobber med eller møter målgruppen, kan vite om tiltak og tilbud som finnes, og rekruttere til tilbud.
- Kommunen har lagt til rette for nettverk eller annen form for kontakt mellom ulike aktører involvert i innsatsen mot barnefattigdom.

Vi ser at knutepunktsfunksjonen innebærer en tydeliggjøring eller gjennomtenkning av hvordan ulike funksjoner, roller og tjenestesteder som kommunen allerede har, kan dekkes av knutepunktsfunksjonen, snarere enn at kommunen etablerer noe nytt. Samtidig er innsatsen fragmentert i en del kommuner, og de mangler en samlende, koordinerende funksjonen på dette spesifikke området. Å stimulere til større kjennskap til ulike tiltak og tilbud i kommunen blant dem som selv driver tiltak, dem som møter barn og unge i hverdagen, og dem som er ansvarlige for kommunal planlegging og administrasjon, er et viktig bidrag til en mer samordnet innsats på området i kommunen.

Behov for spesifisering av knutepunktsfunksjonen?

For mange kommuner kan det å operasjonalisere hvordan de skal møte kravene i knutepunktsfunksjonen være strukturerende og et bidrag til utvikling av innsatsen. For å oppnå dette må det imidlertid være tydelig for kommunene hva som er hensikten med å operasjonalisere denne funksjonen. Det er viktig å merke seg at flere kommuner, på erfaringssamling og i casestudien, er usikre på hva knutepunktsfunksjonen innebærer. Dette tilsier at det kan være en fordel at retningslinjene spesifiserer tydeligere hvordan denne funksjonen kan operasjonaliseres. Retningslinjene kan også tydeliggjøre at kravet om en knutepunktsfunksjon ikke innebærer at det må etableres nye tjenester eller funksjoner; det viktige er å sikre at funksjonen blir ivaretatt gjennom ulike tjenester og etablerte funksjoner i kommunen.

Det er særlig kravet om oppsøkende virksomhet som krever en operasjonalisering. Mange på erfaringssamlingene og i casestudiene stiller spørsmål ved dette. Dersom en tar formuleringene i regelverk om at «Denne funksjonen skal prioritere oppsøkende arbeid mot familier som ellers er vanskelige å nå» (Bufdir Rundskriv 01/2018: 4) bokstavelig, betyr det å opprette en egen funksjon knyttet til ordningen som også driver oppsøkende virksomhet. Å etablere en egen funksjon som skal ha direkte oppsøkende aktivitet overfor utsatte barnefamilier, vil være urealistisk for mange kommuner. Hensikten må være å sikre at de tjenestene som allerede driver oppsøkende virksomhet overfor utsatte barnefamilier, har tilstrekkelig kompetanse om betydningen av å bidra til deltakelse på sosiale arenaer for barn og unge berørt av fattigdom, samt at de har kjennskap til hvilke tilbud som finnes, eller hvem de kan ta kontakt med for å få dem. Følgelig bør det legges inn en nyansering av kravet til oppsøkende virksomhet i retningslinjene, slik at knutepunktsfunksjonen får ansvar for å bidra til at kommunens oppsøkende tjenester overfor barn og unge har kompetanse om betydningen av å fremme deltakelse på sosiale arenaer for barn og unge fra utsatte barnefamilier, samt at disse tjenestene i førstelinjen har god kjennskap til hvilke tilbud og tiltak som finnes i kommunen, eller hvor de kan få informasjon om dette. Alle kommuner bør etablere en funksjon eller struktur som sikrer at det er ett sted i kommunen som har oversikt over alle tiltak og initiativer for sosial deltakelse for målgruppen, samt bidra til å etablere nettverk for bedre samarbeid, erfaringsdeling og koordinering innenfor området barnefattigdom og sosial deltakelse. En ytterligere oppgave som kunne legges til knutepunktsfunksjonen, er at denne har et overordnet ansvar for å bidra til å identifisere og systematisere hull i kommunens tilbud. Når man har etablert en samlet oversikt over tiltakene og tilbudene i kommunen, bør det være mulig å identifisere hvor etterspørselen eventuelt er (mye) større enn tilbudet. Det bør også være

mulig å vurdere om kommunen prioriterer riktig, gitt kjennskap til utfordringer i kommunen, det samlede tilbudet og den samlede etterspørselen etter aktiviteter.

Støtte til frivillige aktører

43 prosent av alle tiltakene som fikk støtte i 2015, var i frivillig regi. Majoriteten av de frivillige tiltakene er søkt via kommunene og har vært gjenstand for kommunal vurdering og prioritering på lik linje med andre tiltak i kommunen. Frivillige organisasjoner kan også søke direkte til Bufdir for tiltak som omfatter deltakere i målgruppen fra minimum tre kommuner. 30 av tiltakene som fikk støtte i 2015, fikk støtten etter direkte søknad til Bufdir. Det var totalt 47 søknader som kom direkte i 2015. Søknader som sendes direkte, må sendes fra sentrallet av organisasjonen, og det kan ikke søkes tilskudd til de samme tiltakene fra underliggende foreninger/ledd via kommunene. Disse søknadene vurderes da kun av saksbehandlerne i Bufdir, men selvsagt i lys av de samme kriteriene som øvrige søknader.

I 2015 var det i tillegg fire tiltak som fikk øremerket støtte gjennom statsbudsjettet.

- Røde Kors-tiltaket Ferie for alle mottok totalt 12,6 millioner etter tilleggsbevilgning i revidert nasjonal budsjett.
- Blå Kors' Barnas stasjon mottok totalt 11 millioner.
- Stiftelsen Kirkens Bymisjon Drammen og Stiftelsen Kirkens Bymisjon Vestfold mottok 2 millioner hver til FRI, et tiltak for tidligere innsatte.

Av de øvrige som mottok støtte etter direkte søknad, var det fire av 30 som ble innvilget mer enn 1 million kroner:

- IOGT mottok 4 millioner til tiltaket Enestående familier.
- Blå Kors ble innvilget ytterligere 2,2 millioner til et ferie- og fritidstiltak for barn som deltar på Barnas stasjon.
- Foreningen for fangers pårørende mottok 1,1 millioner.

De øvrige som har søkt direkte, mottar beløp under 1 million.

Også de fire organisasjonene som mottar øremerket tilskudd i statsbudsjettet, skal sende en fagsøknad til Bufdir og rapportere om midlene til direktoratet. Der blir søknaden behandlet, og det er dialog mellom organisasjonene og direktoratet i søknadsprosessene og om rapportering. Røde Kors er en stor aktør innenfor området barnefattigdom, med tiltaket Ferie for alle som

det aller største. Røde Kors har dessuten flere lokale tiltak som Gatemegling og Leksehjelp som får mye midler gjennom ordningen.

Å kunne søke midler direkte for tiltak som involverer målgruppen i tre eller flere kommuner, innebærer en betydelig forenkling for de frivillige organisasjonene. Tidligere måtte disse organisasjonene søke midler via alle de involverte kommunene. Det vil si at de laget tre eller flere søknader som så ble vurdert og prioritert i hver av kommunene og eventuelt endelig tildelt midler av Bufdir. Dagens praksis er mer ressurseffektiv for alle parter. At søknaden skal gå gjennom sentralleddet av organisasjonene, gir en mulighet for sentral kvalitetssikring og oppfølging av lokal aktivitet. Det gir dessuten det nasjonale leddet av organisasjonene mulighet for en oversikt over større tiltak rundt om i landet og for nasjonal samordning. På den andre siden medfører denne direkte linjen til Bufdir at kommunene hvor tiltakene eventuelt skal gjennomføres, ikke nødvendigvis kjenner til de tiltakene som tilbys, eller at tiltakene ikke vurderes inn i en større kommunal sammenheng. En som hadde knutepunktsfunksjonen i en kommune, sa dette slik:

De som får/søker nasjonalt, vet jeg ingenting om. De spør om de skal være med i knutepunktsfunksjonen. Mulig det ligger informasjon sentralt på Bufdirs sider, men jeg har ikke fått noen mail om det. Bufdir burde sende en beskjed/link til oss ute, så vi vet hvem som har fått midler i vår kommune.

En måte å møte dette på kunne være at det innarbeides i regelverket at frivillige organisasjoner som mottar tilskudd via direkte søknader til Bufdir for aktivitet i tre eller flere kommuner, skal orientere knutepunktsfunksjonen i de kommunene hvor de skal gi tilbud om den aktiviteten de tilbyr. Organisasjonene kan oppfordres til å delta i eventuelle nettverk på området i kommunen. Slik vil man bidra til at denne aktiviteten blir sett i sammenheng med øvrig aktivitet i kommunen, selv om ikke kommunen har vært direkte delaktig i vurderingen av selve tiltaket.

Denne gjennomgangen viser at det foreløpig ikke er veldig mange organisasjoner som mottar tilskudd direkte. Majoriteten av frivillig aktivitet søkes fortsatt via kommunene og er forankret i en kommunal vurdering og prioritering. Følgelig vil det heller ikke være en stor oppgave for Bufdir å eventuelt involvere kommunens kontaktperson i vurderingen av søknadene. En slik involvering vil være en måte å kunne få en kommunal vurdering av behovet for de tiltakene det søkes om støtte til.

Oppsummering

Evalueringen har vist at arbeidet med tilskuddsordningen er bredt forankret i kommunene. Arbeidet med å følge opp ordningen og tiltakene ivaretas av ulike avdelinger/etater i kommunene, men er gjerne lokalisert i avdelinger/etater for oppvekst, barn, ungdom og familie samt kultur, sosial og helse.

Kommunene går bredt ut når søknadene til tilskuddsordningen skal behandles. Tre av fire kommuner har etablert team av saksbehandlere fra flere områder for vurdering av søknader. Syv av ti kommuner har behandling av kommunens vurdering og prioritering i politiske fora. Om lag tre av ti sier at de ikke har hatt noen form for politisk behandling av prioriteringen, eller de kjenner ikke til dette. I flere av casekommunene er politisk behandling en anledning for diskusjon og oppmerksomhet om innsatsen mot barnefattigdom.

Selv om brukermedvirkning framheves som viktig i det offentlige velferdsapparatet, er det i liten grad lagt til rette for brukermedvirkning i behandlingsprosessene i kommunene. Kun tre av ti kommuner har lagt til rette for høring i ungdomsråd. Den viktigste årsaken til manglende brukermedvirkning er mangel på tid.

I casestudiene kommer det fram at administrasjon og politikere i en kommune ofte vektlegger de samme forholdene når tiltak skal prioriteres. I behandlingen legges lokale forhold, prioriteringer og planer til grunn. Surveyen viser at kommunene, i tillegg til å vektlegge at tiltakene må være i tråd med prioriteringene i utlysningen, legger sterkest vekt på at tiltakene bidrar til sosial inkludering av målgruppen på viktige arenaer, og at tiltaket ikke er stigmatiserende. I casestudiene og erfaringssamlingene blir følgende momenter tatt opp: at det er et bredt spekter av tilbud for ulike aldersgrupper og interesser, at det er tiltak i hele kommunen, at det er kontinuitet i tiltak som fungerer godt, at det er en grunnstruktur av tilbud og kompetanse sammen med åpenhet for utvikling og nye tilbud, at det er åpne tiltak, at det er åpenhet for særskilte tilbud for enkeltgrupper, og at det er samarbeid med og stimulering av frivillig sektor.

Når det gjelder samarbeid og stimulering av frivilligheten, er dette et punkt som blir et politisk spørsmål i flere kommuner. Alle er opptatt av samarbeid med frivillige, men i casestudiene og erfaringssamlingene kommer det fram eksempler der politikerne har valgt å se bort fra administrasjonens vurderinger og prioritert de frivillige tiltakene høyest på listen av politiske årsaker.

Buudir har en grundig behandling av alle søknader om tiltak. Mange gir uttrykk for at direktoratets faglige vurderinger og endelige behandling er viktig

for å sikre tildeling i henhold til tilskuddsordningens innretting og mål. Det er imidlertid noen som er frustrert over at tiltak som har blitt prioritert høyt lokalt, blir prioritert lavere av Bufdir.

Ni av ti kommuner som svarte på surveyen, har opprettet en knutepunktsfunksjon knyttet til ordningen. Mange strever med å operasjonalisere hva knutepunktsfunksjonen skal innebære. Det er særlig punktet om å ha en oppsøkende funksjon som flest mener det er vanskelig å innfri.

Åtte av ti kommuner mener at knutepunktsfunksjonen sikrer at de som jobber med barnefattigdom, har kjennskap til relevante tilbud på området. Halvparten mener det bidrar til bedre koordinering av innsatsen. En noe mindre andel mener den fungerer godt for å komme i kontakt med lavinntektsfamilier. Det bør vurderes om kravet til oppsøkende virksomhet i knutepunktsfunksjonen skal nyanseres i retningslinjene. Det kan presiseres at knutepunktsfunksjonen har ansvar for å bidra til at kommunens oppsøkende tjenester overfor barn og unge (oppsøkende forstått som førstelinje som har direkte kontakt med barn, unge og deres familier) har kompetanse om betydningen av å fremme deltakelse på sosiale arenaer for barn og unge fra utsatte barnefamilier, samt at disse tjenestene i førstelinjen har god kjennskap til hvilke tilbud og tiltak som finnes i kommunen, eller hvor de kan få informasjon om dette. Alle kommuner bør etablere en funksjon eller struktur som sikrer at det er et sted i kommunen som har oversikt over alle tiltak og initiativer for sosial deltakelse for målgruppen, samt bidra til å etablere nettverk for bedre samarbeid, erfaringsdeling og koordinering innenfor området barnefattigdom og sosial deltakelse som inkluderer frivillige og private aktører i tillegg til kommunens egne tjenester.

De frivillige er sterkt inne i tiltakskommunene. 43 prosent av tiltakene er i frivillig regi. Kommunal behandling av søknadene sikrer lokal forankring og kjennskap til også de frivillige tiltakene. Muligheten for å kunne søke midler direkte hos Bufdir for frivillige aktører for tiltak som omfatter målgruppen i tre eller flere kommuner, er en betydelig forenkling for de frivillige organisasjonene. Forenklingen fordrer imidlertid en innsats for å sikre at disse tiltakene og tilbudene blir sett i sammenheng med øvrige tiltak i de kommunene hvor de utøves. Et alternativ kunne være å innarbeide i regelverket at frivillige organisasjoner som mottar tilskudd via direkte søknader til Bufdir for aktivitet i tre eller flere kommuner, skal orientere knutepunktsfunksjonen i de kommunene hvor de skal gi tilbud om den aktiviteten de har. Organisasjonene kan oppfordres til å delta i eventuelle nettverk på området i kommunen. Slik deltakelse vil bidra til kunnskap og læring for kommunale og frivillige aktører.

6 Tilskuddsordningens målgruppe

Barn og ungdom berørt av fattigdomsproblemer er målgruppen for Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Deres familier kan inngå i målgruppen når tiltaket retter seg mot kultur-, fritids-, og ferieaktiviteter (Bufdir 2015: 3).

Dette er en vid avgrensning, og Bufdir har spesifisert noen flere forhold som skal vektlegges når kommunene og de frivillige organisasjonene utvikler tilbud. I Rundskriv 01/2015 står følgende:

«Det er et mål at tiltakene i tillegg til å oppfylle formålet også bidrar til et mer inkluderende fritidsmiljø gjennom å

- henvende seg til barn og ungdom som i liten grad benytter seg av eksisterende kultur- og fritidstilbud
- fremme likeverd og like muligheter for jenter og gutter
- fremme deltakelse og likeverdige muligheter for barn og unge med nedsatt funksjonsevne,
- bidra til sosial inkludering og gjensidig aksept
- fremme integrering av barn og ungdom med innvandrerbakgrunn
- henvende seg til barn og ungdom som vokser opp med foreldre med rusproblemer/psykiske vansker» (Bufdir 2015: 3)

Ut fra denne punktlisen går det fram at kommunene skal forholde seg spesielt til barn og unge med nedsatt funksjonsevne, barn og unge med innvandrerbakgrunn og barn og unge hvis foreldre har rusproblemer og/eller psykiske vansker.

Veilederen presiserer at i de tilfellene der tiltak retter seg mot familier, skal søknaden oppgi antall øvrige familiemedlemmer som skal delta i tiltaket. Regelverket sier at det også er et mål at tiltakene bidrar til et mer inkluderende fritidsmiljø (Rundskriv 01/2016). I veilederen til rundskrivet utdypes det under dette punktet at søknaden bør beskrive hvordan tiltaket henvender seg til barn og ungdom som i liten grad benytter seg av eksisterende kultur- og fritidsaktiviteter, hvordan det fremmer likeverd og like muligheter for jenter og gutter, hvordan det fremmer deltakelse og likeverdige muligheter for barn

og unge med nedsatt funksjonsevne, samt hvordan at det bidrar til sosial inkludering og gjensidig aksept generelt (Veileder rundskriv 01/2016, 2 e).

Veilederen presiserer at søkere skal beskrive målsetting for tiltaket i lys av formålet med ordningen, og at søkeren skal angi hvilke resultater de ønsker å oppnå. Hensikten med dette er at det i etterkant skal kunne gjøres en vurdering av måloppnåelse, jamfør Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 6.3.6 (se mer om dette i kapittel 3 om tilskuddsordningen). Det å kunne nå fram til målgruppen med aktivitet og tilbud er sterkt vektlagt. Søknaden skal inneholde en plan for rekruttering av målgruppen, og rapporteringen skal ha en redegjørelse for hvordan målgruppen ble rekruttert, hvordan de kom i kontakt med deltakerne, og hvorvidt de klarte å rekruttere de gruppene de ønsket å nå.

I det følgende skal vi se på i hvilken grad kommunene utvikler tiltak spesielt rettet mot målgruppen for tilskuddsordningen, hvilke tiltak som er iverksatt for å rekruttere målgruppen, og i hvor stor grad målgruppen faktisk nås.

Tiltakene treffer en sammensatt målgruppe

Kommunene, bydelene og de frivillige organisasjonene som mottok tilskudd i 2015, fikk støtte til totalt 429 tiltak. En opptelling fra søknadsfila viser at 269 av tiltakene (63 %) er i kommuner/bydeler med store levekårsutfordringer,¹² 275 av tiltakene (63 %) er kategorisert som integrerende, i hovedsak på bakgrunn av vektlegging av inkludering av barn og unge med flyktning- og/eller innvandrerbakgrunn. 50 av tiltakene (12 %) er eksplisitt rettet mot barn av rusmisbrukere, og kun elleve av tiltakene (3 %) nevner barn og unge med funksjonsnedsettelse spesifikt når målgruppen angis.

Det er ikke gitt at beskrivelsen av målgruppen i søknaden stemmer nøyaktig overens med dem som faktisk viser seg å bli tiltakenes målgruppe. I spørreundersøkelsen til tiltaksansvarlige oppgis en litt annen målgruppefordeling (figur 6.1). Ifølge denne oversikten er for eksempel 40 prosent av tiltakene rettet mot barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Nå er det riktignok på langt nær alle tiltakene som har besvart spørreundersøkelsen, og det kunne være at skjevhet i respondentutvalget ga denne forskjellen. Siden det er 34 respondenter som har oppgitt at barn og unge med nedsatt funk-

¹² I denne sammenhengen er graden av kommunale levekårsutfordringer vurdert ut fra andel barn i hushold med vedvarende lavinntekt, andel barn i hushold som mottar sosialhjelp, andel barn som bor i hushold uten yrkestilknyttede, og andel innvandrere i kommunen (Kilde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets søknadsfil).

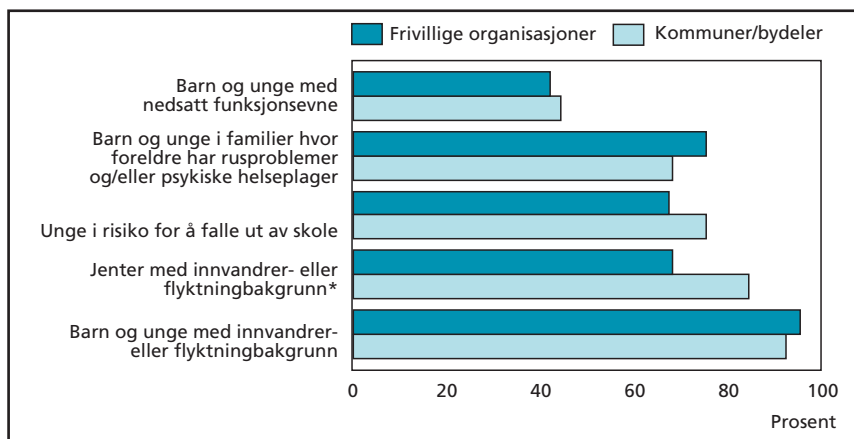
sjonsevne var i målgruppen for tiltaket i spørreundersøkelsen, og bare elleve nevner denne målgruppen i søknaden, kan likevel ikke utvalgsskjevhet være forklaringen. Vi kan derfor anta at personer innenfor denne målgruppen er inkludert i flere tiltak enn det som kommer fram i søknadene. Barn og unge med nedsatt funksjonsevne er ikke nødvendigvis en hovedmålgruppe for tiltaket, men flere fra denne undergruppen innenfor målgruppen deltar i tiltaket. En stor andel av tiltakene har også krysset av for at tiltaket når flere av undergruppene som tilskuddsordningen er innrettet mot. Det skal dessuten nevnes at Bufdir forvalter andre tilskuddsordninger eksplisitt innrettet mot ferie- og fritidstilbud til barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

For øvrig er en stor overvekt av tiltakene rettet mot barn og unge med innvandrer- eller flyktningbakgrunn, noe som er rimelig gitt kunnskapen om at fattigdomsproblemene er særlig omfattende i denne befolkningsgruppen (Epland & Kirkeberg 2017).

Det er ingenting som tyder på at frivillige organisasjoner og kommunale tiltaksarrangører retter seg mot ulike målgrupper. Med ett unntak er ingen av forskjellene i figur 6.1 signifikante. Den eneste signifikante forskjellen gjelder tiltak rettet mot jenter med innvandrer-/flyktningbakgrunn, men heller ikke her er forskjellen særlig stor. Konklusjonen er derfor at kommunene og de frivillige organisasjonene i stor grad retter seg mot de samme målgruppene, og at de fleste tiltak har flere målgrupper i sikte samtidig.

Det er ingen presis avgrensning av målgruppen for denne ordningen. Selv om ordningens målsetting er å sikre at barn og unge fra lavinntektsfamilier blir inkludert i sosiale aktiviteter, tilsier ønsket om ikke-stigmatiserende tiltak at andre barn og unge omfattes av tiltakene. I søknaden til Bufdir oppgir søkerne om lag hvor mange i og utenfor målgruppen tiltaket er tenkt å treffe. En summering av disse anslagene for tiltak som fikk støtte i 2015, viser at søkerne anslår målgruppen for tiltakene til over 115 000 personer, og at over 100 000 personer anses å være utenfor målgruppen, men vil likevel kunne være aktuelle for deltakelse i tiltaket (tall hentet fra direktoratets søknadsfil). Sett i sammenheng med at ca. 100 000 barn under 18 år lever i en familie med vedvarende lavinntekt, kan dette gi en indikasjon på at tiltakene forventes å nå mange fra målgruppen. Samtidig må det nevnes at flere tiltaksarrangører i en kommune godt kan ha samme målgruppe i sikte, slik at 115 000 kan være et for stort målgruppetall. Vi presiserer også at lavinntekt for mange av tiltakene kun er én dimensjon av deres forståelse av barn og unges utfordringer. Det kan være barn som er innenfor målgruppen for flere av tiltakene, hvor familiens samlede inntekt kanskje er litt over lavinntektsgrensen, men hvor barna ikke deltar i fritidsaktiviteter likevel, eller ikke har noen aktiviteter i ferien.

Figur 6.1 Tiltaksansvarliges svar på hvilke målgrupper tiltakene var rettet mot. N varierer mellom 82 og 138 på svarkategoriene.



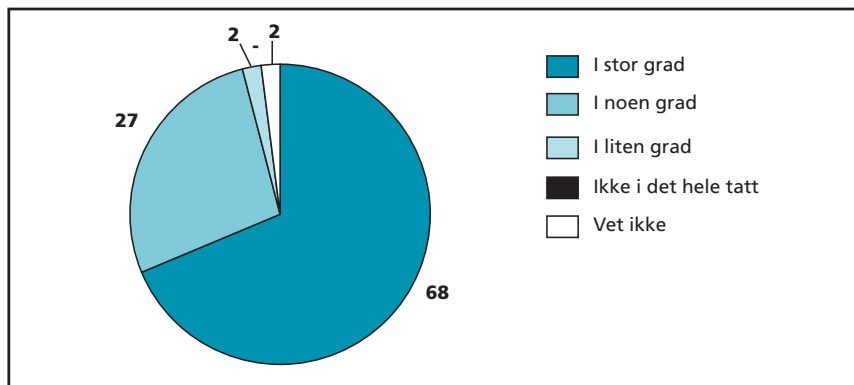
* Forskjellen mellom svarene til frivillige organisasjoner og kommuner/bydeler statistisk signifikant

Mange kreative rekrutteringsstrategier

Når tiltaksansvarlige blir spurt om de har etablert en tilfredsstillende strategi for å rekruttere målgruppen, svarer to av tre bekreftende (figur 6.2). Kommunene og de frivillige organisasjonene oppgir like ofte at de i stor grad har lyktes med å etablere en god strategi, og svært mange av de tiltaksansvarlige opplever at de har det. En firedel mener at de bare i noen grad har lyktes med å etablere en tilfredsstillende strategi. Det er altså én av fire tiltaksansvarlige som er kritiske til egne rekrutteringsstrategier. Selv om man skal være forsiktig med å trekke slutninger basert på informantenes vurderinger av egen innsats, er det grunn til å tro at rapporter om egne svakheter sjelden overdri- ves. Informasjonen fra tiltaksansvarlige tyder med andre ord på at det er et forbedringspotensial på dette området.

Rekrutteringsstrategier får mye oppmerksomhet i direktoratets behandling av søknader om tilskudd til tiltak. Flere tiltak har blitt oppfordret om å presisere hvordan de har tenkt å nå målgruppen. Mange av tiltakene er åpne og inkluderer barn og unge bredt, dette fordrer eksplisitte strategier for å sikre at man faktisk når fram til dem som har særlig behov for tiltaket.

Figur 6.2 Andel tiltaksansvarlige som mener at tiltaket/tiltakene de svarer på vegne av, har etablert en tilfredsstillende strategi for å rekruttere tiltakets målgruppe. Figuren er prosentuert ut fra antall tiltak, dvs. N = 162.



I casestudiene er det mange fortellinger om hvordan tiltakene gjøres kjent. Siden rekruttering kommenteres spesielt i søknadene, ligger det informasjon om rekrutteringsformer i direktoratets søknadsfil. Svært mange tiltak har etablert samarbeid med ulike aktører som møter barn og unge gjennom ordinære tjenester eller tilbud. For eksempel kan representanter fra ulike tjenestesteder ha fått informasjon om relevante tiltak og gitt denne informasjonen videre til barn, unge eller foreldre som de møter. På bakgrunn av casestudiene og informasjonen i søknadsfila har vi samlet eksempler på rekrutteringsaktiviteter i listen nedenfor. Den er ikke uttømmende, men en illustrasjon av variasjonsbredden i rekrutteringsmetoder:

- informasjon på ulike nettsider (kommunens, skolens, laget/foreningens)
- annonsering av tiltakene i lokalpressen
- plakatopphenging, brosjyre-/løpeseddelutdeling
- delta på aktuelle arenaer som skole, barnehage, foreldremøte, helsestasjon eller idrettsforening for å informere om tiltakene
- be lærere om å informere aktuelle barn og unge (og eventuelt deres foreldre)
- møter mellom kommunen og frivillige organisasjoner
- deling i sosiale medier
- «ryktebørs», ung til ung, familie til familie-formidling
- gjennom media
- innlegg på møter/konferanser
- stands på ulike arrangementer for barn og unge
- arrangering av kick-off, konsert eller liknende i forkant av en aktivitet

- rekruttering fra eget nettverk, egen organisasjon, egen etat
- gjøre de unges kommunestyre/ungdomsråd/elevråd kjent med ordningen og la dem bidra med rekruttering
- ranselpost eller oppslag på ulike digitale plattformer for skolen, som Fronter og Its learning.
- oppsøkende arbeid i målgruppen, for eksempel gjennom ungdomsteam og utekontakt
- deltakelse på arenaer hvor barn og unge allerede er

Som listen viser, er det mange måter å rekruttere på, og vi har ikke grunnlag for å hevde at en metode gjennomgående fungerer bedre enn andre. Hva som er egnet rekruttering, vil selvsagt variere mellom ulike typer av tiltak og hvem som er målgruppen. Det er imidlertid tre forhold vi har merket oss, siden de har blitt framhevet av mange av informantene i casestudiene og på erfaringssamlingene: For det første trekkes det fram som helt avgjørende at tiltakene er gratis eller har svært lav egenbetaling, og at det er lav terskel for å delta. Flere informanter fra ulike tiltak har erfart at egenbetaling, uavhengig av størrelse, medfører at en del av målgruppen ikke kommer eller deltar. Gratis tiltak er derfor avgjørende. Dette kan skyldes at en del barn og unge har høy terskel for å be om penger til fritidsaktiviteter hjemme. Dette kan også skyldes at det er lite penger i familien, og at fritidsaktiviteter kanskje ikke står høyest på familiens prioriteringsliste.

I en kommune hadde noen tiltak innført en symbolsk egenbetaling for noen ferieturer med forhåndspåmelding for å sikre seg at de som er påmeldt, møter. Deres erfaring var at med forhåndspåmelding til dagsturer i ferien uten egenbetaling var det flere som meldte seg på, men som ikke møtte. I denne kommunen hadde de gratisprinsipp på svært mange aktiviteter, men innførte en liten egenandel for disse turene for å gjøre påmeldingen mer forpliktende. Tiltaksarrangøren erfarte at de hadde gode rutiner for å sikre at barn og unge i målgruppen benyttet seg av tilbudet.

For det andre er det en fordel om tiltakene har utgangspunkt i arenaer som er godt kjent blant barn og unge og deres foresatte. Det bidrar til at terskelen for deltakelse er lav, og det er lettere å rekruttere når barna/ungdommene allerede er kjent med tiltakets «omgivelser». Eksempler her kan være at ferietilbudet er forankret i fritidsklubben som barn og unge kjenner fra før, en etablert fotballklubb som tilbyr et jobbtreningstiltak, et idrettslag som lager egne tilbud for jenter, eller en frivillig organisasjon som lager et tilbud knyttet til et av sine etablerte lavterskeltilbud som er godt kjent i målgruppen.

For det tredje er erfaringen at tiltaksarrangørene bør samarbeide med instansene som allerede kjenner barna/ungdommene, og vi skal se nærmere på hvem tiltakene oftest samarbeider med.

Skaffet meg gode relasjoner til skolene, også barnevern og NAV, men skolene er viktige – kommer godt ut. De er i kontakt med barna hver dag. Så de vet hvilke tilbud vi har – og familiene får også informasjon om det.

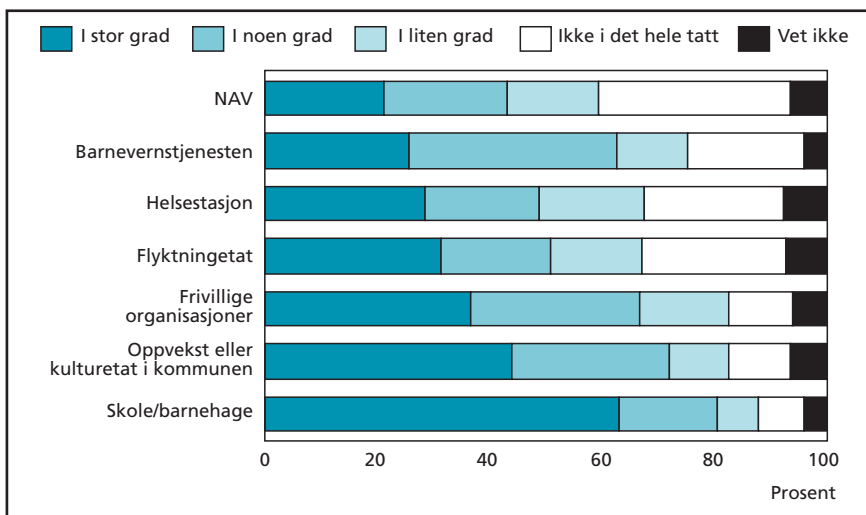
Samarbeid for rekruttering

En opplagt forklaring på at samarbeid vurderes som viktig for å lykkes med rekrutteringen, er kjennskapen og nærhet til målgruppen. Ofte vil ikke de som jobber konkret med et tiltak, ha direkte tilgang til målgruppen i utgangspunktet. De er derfor avhengige av at andre aktører kjenner til tiltakene, slik at de kan bidra i rekrutteringen.

De fleste tiltakene samarbeider med skole/barnehage (figur 6.3). Dette er ikke overraskende. Så å si alle aktuelle tiltaksdeltakere vil være å finne her, i alle fall opp til videregående nivå. Ofte er det et eksplisitt samarbeid med for eksempel sosiallærere, miljøterapeuter, fritidsmedarbeidere eller helsesøster (skolehelsetjenesten) for å nå målgruppen for tiltaket.

Oppvekst- eller kulturetats er også en vanlig samarbeidspartner i rekrutteringssammenheng, mens barnevern og NAV er de instansene tiltaksansvarlige i minst grad samarbeider med. To av ti tiltak samarbeider i stor grad med NAV, mens totalt fire av ti samarbeider med NAV i stor eller noen grad. Dette kan framstå som noe overraskende, gitt at mange i målgruppen (familier med lavinntekt) vil ha kontakt med NAV, og at barnevernet har kontakt med mange sosialt utsatte barn og unge. Samtidig er NAV ofte ikke i kontakt med barna og ungdommene i familiene, de følger primært opp foreldrene. NAV kan følgelig være en viktig instans for å kjenne til utsatte barnefamilier, men det vil være andre tjenestesteder som har en sterkere relasjon til barna og de unge i disse familiene, og som vil være viktigere for rekruttering. I flere av casekommunene nevner informantene at barneperspektivet blir stadig mer framtrødende i NAV, og flere sier at NAV har utviklet rutiner for å sikre større oppmerksomhet om situasjonen og behovene til barn i de familiene de har kontakt med. Dette kan føre til at NAV blir en tydeligere aktør for formidling av informasjon om tilgjengelige tilbud om deltakelse på sosiale arenaer for denne målgruppen.

Figur 6.3 Andel tiltak der det er samarbeid med ulike aktører for rekruttering til tiltakene. N = 162.



Barnevernet er en aktør som møter en del barn innenfor målgruppen, men store deler av målgruppen er ikke i kontakt med barnevernet. Slik sett er det ikke overraskende at kun en firedel oppgir at de samarbeider med barnevernet i stor grad, mens det er mange flere som har barnevernet inne som en aktør de samarbeider med i noen grad.

Omtrent tre av ti tiltaksansvarlige sier at de i stor grad samarbeider med helsestasjonene eller flyktningetaten om rekruttering. Helsestasjonene kunne man tenke seg at var en svært viktig aktør for rekruttering i og med at de i stor grad møter alle barn (0–5 år) og deres foreldre/foresatte regelmessig. Samtidig er det ikke så mange tiltak som har de aller minste barna som målgruppe. Mange kommuner nevner helsestasjon for ungdom (opp til 20 år) som en viktig arena for å nå ut til unge. I surveyen har vi ikke skilt mellom det ordinære helsestasjonstilbudet for barn og foreldre (0–5 år) og helsestasjon for ungdom.

Heller ikke når det gjelder spørsmålet om samarbeid for rekruttering, er det store forskjeller på hva de frivillige og de kommunale tiltaksansvarlige svarer. Kommunene har i noe større grad enn de frivillige tiltakene samarbeid med de offentlige instansene i rekrutteringsarbeidet, men forskjellene er stort sett ikke signifikante.

I casestudiene tar mange av dem som er involvert i tiltak, opp at de har utviklet samarbeid med skoler for å nå ut til målgruppen, og at de rekrutterer deltakere til ulike tiltak gjennom samarbeid med skoler. I noen kommuner har innsatsen for å sikre deltakelse på sosiale arenaer for barn og unge fra lavinntektsfamilier vært tatt opp i møter med rektor og/eller på lærermøter. I noen kommuner er tiltak lokalisert på skoler. Som vi skal vise senere, er det eksempler på avtaler mellom flere skoler i kommunen og utstyrssentralen, slik som i Verdal. Der stilles det utstyr til rådighet ved skoleturer og aktiviteter som krever spesifikt utstyr for å delta.

Det er imidlertid noen informanter som tar opp at ikke alle skoler er like interessert i å samarbeide, og at det varierer i hvilken grad skolehelsetjenesten, sosiallærer eller andre opplever at de skal være aktive i å bidra til rekruttering til deltakelse i ulike tilbud. Noe av tilbakeholdenheten kan være personavhengig, men det er også viktig at kommunen har hatt oppmerksomhet om deltakelse i tiltak på systemnivå. Det samme kan for øvrig gjelde andre rekrutteringskanaler.

Eksempler på rekrutteringsstrategier

Noen konkrete eksempler fra casestudien kan illustrere hvordan ulike tiltak arbeider med rekruttering i praksis. Vi har ikke grunnlag for å si at de tiltakene vi trekker fram her, har spesielt vellykkede rekrutteringsstrategier, men eksemplene viser variasjonsbredden.

Røde Kors Ferie for alle

Røde Kors Ferie for alle er et tilbud som er eksplisitt for barnefamilier med lavinntekt. Rekrutteringen skjer gjennom kommunene og kontakter i tjenester som møter målgruppen, og en person i hjelpeapparatet må anbefale at en familie skal få delta, for at de skal komme i betraktning. Invitasjonen fra Røde Kors kommer til kommunen, til ulike tjenestesteder og saksbehandlere. Særlig skolene oppgis som viktige for rekruttering, men i tillegg helsestasjoner, barnevern og NAV. I Drammen kommer for eksempel invitasjonen blant annet til Senter for oppvekst, som formidler denne videre til tjenestesteder, skoler, helsestasjoner, NAV. Gjennom denne rekrutteringsmetoden kan familier som er i kontakt med ulike tjenestesteder, og foreldre gjennom kontakt med skolen, få informasjon om tilbudet. Dette tilbudet er organisert slik at det er en person i kommunens tjenester som søker inn familier og anbefaler deltakelse. Denne personen må skrive en begrunnelse eller anbefaling for hvorfor dette tilbudet vil være bra for denne familien. Ferie for alle gjør så en prioritering av deltakere ut fra disse anbefalingene. Det er ifølge et av dis-

triktskontorene dobbelt så mange søkere som det er plasser i ferieordningen. Det betyr at det må prioriteres. Hvorvidt deltakerne har vært med tidligere, alder på barna, botid i Norge, eventuelle særegne forhold som saksbehandleren trekker fram for hvorfor denne familien har særlig behov for et slikt tilbud, er blant det som vektlegges. En av informantene sier at det selvsagt er slik at noen kontaktpersoner i hjelpeapparatet etter hvert er blitt veldig gode til å argumentere for hvorfor «deres» familier bør prioriteres. Samtidig er denne forankringen i hjelpeapparatet en kvalitetssikring av at tilbudet går til familier i målgruppen.

Hudøy i Oslo og Camp Killingen i Drammen

Hudøy i Oslo og Camp Killingen i Drammen er to svært populære ferieleirtilbud for barn. Det rekrutteres bredt til begge tilbudene, blant annet gjennom skolene i kommunene, og det er stor rift om plassene. Dette er et tilbud med inntektsavhengig egenbetaling for alle barn, men hvor det blir kjøpt plasser eller er gratis plasser for å sikre deltakelse fra målgruppen. I og med at dette er attraktive tilbud for alle barn og unge, er det en potensiell god arena for sosial inkludering.

Friminuttet i Drammen

Friminuttet drives av Kirkens Bymisjon og er et tiltak for jenter og gutter i barneskolealder som har behov for ekstra oppfølging fordi foreldre og/eller barnet selv har spesielle utfordringer. Barna tilbys et sted å være, mat og annen oppfølging etter skoletid, og de kjøres hjem når aktiviteten avsluttes.

Friminuttet rekrutterer målgruppen gjennom et samarbeid med skolen, sosiallærer, helsesøster og offentlige instanser. Alle som deltar i tilbudet, er anbefalt av noen.

Sommerjobb i Verdal

Verdal kommune har siden 2015 hatt et sommerjobbprosjekt i samarbeid med Frivillig Verdal. Tiltaket driftes i stor grad av utekontaktene i kommunen. Sommerjobbene er åpne for alle ungdommer i kommunen, og jobbene lyses ut i lokalavisa og på kommunens nettsider. Ungdommene må skrive en søknad om sommerjobb og i søknaden si noe om hvilken type jobb de er interessert i. Den særskilte målrettingen av tilbudet skjer ved at miljøterapeuter på ungdomsskole og videregående skole, NAV og utekontaktene oppfordrer ungdommer til å søke, og de kan bidra med å hjelpe dem å skrive søknad. Første året var det 177 søkere og kun 30 stillinger. I vurderingene av søknadene samles flere fra de ulike etatene til vurdering av søknadene og hvilke ungdommer som skal «ansettes».

Ferieopplevelser i Søndre Nordstrand

Mange har utviklet strategier for at barn og unge som er i målgruppen sikres inn i tiltak som er åpne for alle. Et eksempel er et ferietiltak i Bydel Søndre Nordstrand. Bydelen tilbyr ulike aktiviteter og turer for barn og unge i alderen 10–18 år i alle skolens ferier. Tilbudet er forankret i fritidsenheten. Det går ut ranselpost med informasjon til elevene ved alle skolene i bydelen. Det er informasjon på de digitale oppslagstavlene i bydelen om hvor man kan søke om deltakelse. I tillegg blir det sendt informasjon til ulike tjenestesteder som møter barn og unge, til sosiallærere på skolene, helsesøster og barnevern. Det er samarbeid med en rekke aktører i bydelen. Barn og ungdom i målgruppen sikres en viss andel av plassene i tilbudet samtidig som tilbudet går bredt ut til alle.

Opplevelseskort i Arendal

Opplevelseskortet i Arendal er et tilbud til familier med lav inntekt. For å få innvilget opplevelseskort må familien ha minst ett barn i grunnskolen, og familiens samlede inntekt må være under EUs fattigdomsgrense. De som får innvilget opplevelseskort, får informasjon om ulike gratistilbud i byen, for eksempel skitur, hyttetur og grillkvelder. De som har opplevelseskortet, kan søke om støtte til deltakelse i en fritidsaktivitet for barn og får da dekket aktivitet og utstyr.

Kommunen har informasjon om opplevelseskortet på sin nettside. Helse-søstre, oppvekstmedarbeidere, barne- og familieteam og lærere informerer aktuelle familier om muligheten til å søke opplevelseskort og hjelper dem eventuelt med å fylle ut søknadskjemaet. Kommunens servicesenter kan bistå med søknadsutfylling.

Frelsesarmeens flerkulturelle kvinnegruppe med leksehjelp for barn i Drammen

Frelsesarmeens tiltak Flerkulturell kvinnegruppe med leksehjelp for barn ved Omsorgssenteret i Drammen er et lavterskeltilbud. Dette er et tilbud for kvinner med minoritetsbakgrunn og barna deres annen hver uke, hvor alle deltar på et felles måltid før det er ulike temamøter for kvinnene, leksehjelp for skolebarn og lekegruppe for de mindre barna. Rekrutteringen til dette tilbudet skjer hovedsakelig gjennom Frelsesarmeens andre lavterskeltilbud, blant annet matutdeling, og gjennom at deltakere i tilbud snakker om det til andre. Det er stort oppmøte, og tiltaket har ikke hatt noen form for annonsering av tilbudet. Det er formidlet informasjon til Senter for integrering i kommunen, slik at de kan tipse kvinner i målgruppen om tilbudet.

Nås målgruppen?

Selv om tiltakene mener at de har laget gode systemer for å nå målgruppen, selv om det er stor variasjonsbredde i hvordan man tilnærmer seg denne, og selv om det er mye samarbeid, er det ikke gitt at tiltakene faktisk lykkes med rekrutteringen. Fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets side er det å nå målgruppen sterkt vektlagt, og søknaden skal inneholde en plan for rekruttering av målgruppen. Rapporteringen fra tiltakene som har fått støtte, skal inkludere en redegjørelse for hvordan målgruppen ble rekruttert, hvordan de kom i kontakt med deltakerne, og hvorvidt de klarte å rekruttere de gruppene de ønsket å nå. Denne vektleggingen er, som tidligere nevnt, nødvendig for at direktoratet skal kunne vurdere måloppnåelse og derigjennom tilfredsstille kravene til økonomistyring i staten.

I surveyen er tiltaksansvarlige spurt om de mener at de når sin definerte målgruppe. Tre av fire svarer at de i stor grad gjør det, mens nesten alle andre sier at de i noen grad gjør det. Bare 2 prosent mener at de ikke når målgruppen sin (figur 7.4). De tiltaksansvarlige opplever med andre ord at de i stor grad treffer målgruppene for tiltakene, men kommunene og de frivillige organisasjonene peker på noen utfordringer.

Alle vi snakket med i casestudiene mener at de i stor grad når de ønskede målgruppene for tiltakene, men de sier samtidig at det er noen som faller utenfor. Noen ganger skyldes dette at foreldrene ikke ønsker at barna/ungdommene skal delta i et bestemt tiltak. Flere av informantene understreker at de legger stor vekt på at foreldrene skal være kjent med tiltakene, slik at det oppleves som trygt og meningsfullt å sende barna sine dit. Flere har utviklet strategier som også mobiliserer foreldre, noe vi vil komme tilbake i kapittel 7. Noen av tiltakene kan oppleves som irrelevante for målgruppen. Og noen ganger er tiltaksansvarlige rett og slett i tvil om de kjenner til målgruppen godt nok.

I Verdal fikk de for eksempel midler til å starte et sommerskoetilbud for elever i femte til syvende klasse i kommunen. Etter gjennomføring av dette tilbudet sommeren 2017 vurderer tiltaket selv at de ikke nådde målgruppen. Tilbudet hadde mange deltakere, men selv om kommunen hadde etablert strategier for rekruttering gjennom ulike relevante tjenestesteder, traff de ikke den definerte målgruppen for tilskuddsordningen.

Noen ganger faller barn og unge utenfor målgruppen til et gitt tiltak fordi familiens økonomi er grei. De som jobber i kommunen eller i et konkret tiltak, kan likevel mene at barna i familien ville hatt nytte av tiltaket, fordi foreldrene av en eller annen grunn ikke klarer å prioritere barnas behov. Dette kan for eksempel skyldes rusmisbruk, spilleavhengighet eller psykisk sykdom. I

de tilfellene der tiltakene er helt åpne for alle, kan disse barna/ungdommene uansett inkluderes. Når tiltaket fordrer at inntekten er under et visst nivå, slik tilfellet kan være med aktivitets- eller opplevelseskort, er situasjonen en annen. En informant i en kommune som hadde opplevelseskort, sa dette slik:

Jeg skulle ønske at alle barn som hadde et behov, kunne delta i tiltak. Foreldrene kan tjene godt, men de bruker pengene på spill eller rus, og barna får ikke lov til å komme på den arenaen de ønsker å være på. Jeg skulle ønske at barna selv kunne ha en samtale, en søknad som de kunne skrive med egne ord, om hva de ønsker seg, uten at foreldrene er involvert.

Selv om målgruppen for tiltakene kan være spesifikk, for eksempel jenter med innvandrerbakgrunn, barn og unge som ikke deltar i aktiviteter til vanlig, eller barn og unge med funksjonsnedsettelse, er den overordnede målgruppen for ordningen barn og unge som er berørt av fattigdomsproblemer. Når respondentene blir spurt om tiltakene når denne overordnede målgruppen, er ikke alle like overbevist om at de lykkes med dette. Litt over halvparten av kommunene mener at tiltakene i stor grad når de barna og ungdommene som er sterkest berørt av fattigdomsproblemer (figur 4.7). En viktig forklaring på dette kan være at mange av tiltakene er innrettet som generelle, åpne tiltak, der de som jobber i tiltaket ikke innhenter informasjon om deltakernes familieøkonomi. Med mindre det er kjent for tiltaksarrangør/-ansatte hvilke barn og unge som kommer fra familier med dårlig økonomi, er det vanskelig for dem å være sikre på at de i stor grad når den overordnede målgruppen. Dessuten kan de som har svart på dette spørsmålet i spørreundersøkelsen være lite kjent med selve tiltaksgjennomføringen, i alle fall i de store og mellomstore kommunene. Dermed har de ikke forutsetninger for å fastslå hvordan tiltakene treffer de barna og ungdommene som er sterkest berørt av lavinntekt.

Tiltakenes nytte

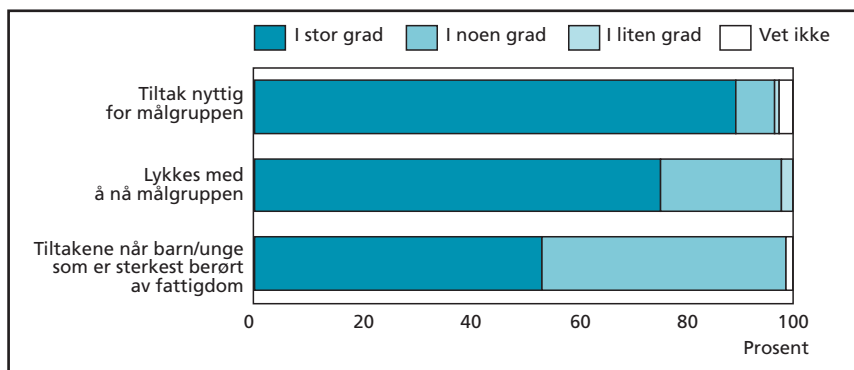
Til tross for at man ikke alltid lykkes med å nå målgruppen for tiltakene, er respondentene svært samstemte i at tiltakene er nyttige for dem som deltar. 97 prosent mener at tiltakene i stor eller noen grad er nyttige for målgruppen (figur 7.4). Det er ikke signifikante forskjeller mellom kommunene og de frivillige organisasjonene på dette spørsmålet.

Det er vanskelig å vurdere hva som ligger i at tiltaksansvarlige mener at tiltakene er nyttige for deltakerne. Noen av tiltakene har systematiske opp-

legg for tilbakemeldinger fra brukerne som deltar i et tiltak, og de får på bakgrunn av dette et empirisk fundament for sine vurderinger av tiltakets nytte. I andre tiltak er nok denne vurderingen av tiltakenes nytte basert på en generell opplevelse av at de som jobber i tiltakene uttrykker fornøydhed, at barna/ungdommene virker fornøyde, og kanskje at tiltakene har et godt rykte i nærmiljøet. Siden mange av tiltakene er videreføringer fra tidligere tiltak, er det ikke urimelig å anta at tiltakene fungerer bra. Tiltak som ikke oppleves som nyttige for deltakerne, blir høyst sannsynlig avsluttet.

I de kvalitative intervjuene med kommuner, frivillige organisasjoner og ansatte i tiltakene gis det også gjennomgående et inntrykk av at tiltakene vurderes positivt. Uten en mer inngående analyse av hva som fungerer godt og dårlig i de enkelte tiltak, har vi ikke kunnskap som gjør det mulig å verifisere eller falsifisere tiltaksansvarliges egen vurdering av tiltakenes vellykethet.

Figur 6.4 Andel tiltaksansvarlige som mener at tiltakene lykkes med å nå målgruppen, og andel som mener at tiltakene er nyttige for målgruppen. N = 164 tiltak.



Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at tilskuddsordningen i stor grad er innrettet mot de gruppene som ordningen er ment å prioritere, nemlig barn med innvandrer- og flyktningbakgrunn og barn og unge fra familier med rusproblemer og/eller psykisk helseproblemer. Det er færre av tiltakene som er rettet mot barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

Tiltakene benytter et svært bredt spekter av rekrutteringsstrategier for å nå målgruppen, og alle samarbeider med en eller flere aktører for å sikre re-

kruttering. Skoler og barnehager er den mest benyttede samarbeidspartnere i rekrutteringssammenheng. De fleste tiltakene vurderer at de har utviklet gode rekrutteringsstrategier for å nå sin utpekte målgruppe. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om noen rekrutteringsstrategier er mer vellykkede enn andre, men peker på tre forhold som ofte ble trukket fram i casestudiene og erfaringssamlingene: at tilbudene er gratis eller svært billige, at de som tilbyr en aktivitet, er kjent for dem som skal delta, og at tiltaket samarbeider med tjenester og aktiviteter som har kontakt med barn og unge, og deres familier.

De fleste tilskuddsansvarlige mener at de har gode rekrutteringsstrategier, men en firedel mener at de bare i noen grad har en tilfredsstillende strategi for rekruttering av målgruppen. Kun halvparten mener at de i stor grad lykkes med å nå barn og unge som er sterkest berørt av fattigdom. Surveyundersøkelsen gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om hvilke deler av målgruppen det eventuelt er vanskelig å nå. I casestudiene og erfaringssamlingene har enkelte trukket fram problemene med å kjenne til alle som kanskje kan ha behov for et tilbud. Noen har kommentert at det kan være vanskelig å komme i god dialog med foreldre med innvanderbakgrunn om hva de kan tilby barna deres, og at det derfor kan være vanskelig å rekruttere en del barn og unge. Andre har understreket at også barn og unge som *ikke* kommer fra familier med lavinntektsproblemer, kunne hatt nytte av å delta i et tiltak.

Årsakene til at tiltakene ikke når ut til alle aktuelle i målgruppen, kan altså være mange. Men denne situasjonen tilsier uansett at det fortsatt er viktig å ha oppmerksomhet om rekruttering og strategier for å nå de barna og ungdommene som trenger det mest. Dette blir særlig viktig siden de tiltaksansvarlige gjennomgående vurderer tiltakene som svært nyttige for målgruppen.

7 Utvikling og gjennomføring av tiltak

Evalueringen viser at det er stor grad av kontinuitet i hvilke tiltak som får støtte gjennom ordningen. Da spørreundersøkelsen til alle tiltakene som hadde mottatt støtte i 2015 ble sendt ut våren 2017, viste det seg at nær ni av ti tiltak var videreført.¹³ Av tiltakene som mottok støtte i 2015, var syv av ti en videreføring fra tidligere år. Vi har tidligere vist at kommunene i sin vurdering av søknader om tilskudd vektlegger at det bør være en viss grad av kontinuitet i tilbud til barn og unge. Det at tiltak har vist seg å nå målgruppen og fungere godt, blir imidlertid vektlagt. Med andre ord er det mange tiltak som utvikles med støtte fra tilskuddsordningen, som går over i en form for mer varig drift.

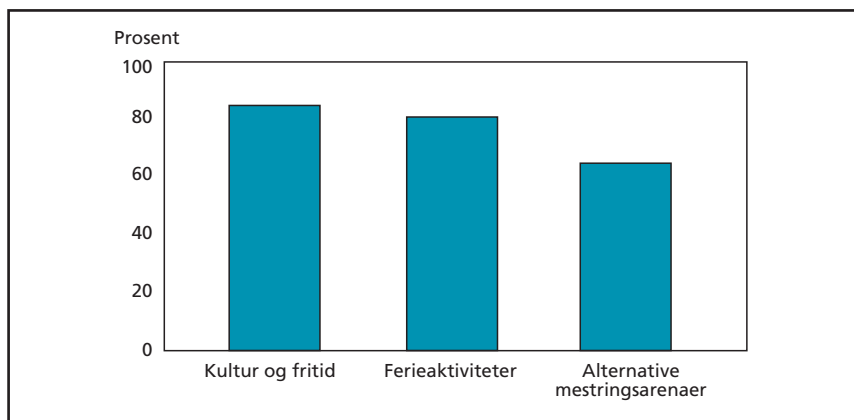
Siden tilskuddsordningen har en sammensatt målgruppe, må også tiltakene som etableres være mangeartede. I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på hvilke typer tiltak som er utviklet med støtte fra tilskuddsordningen, og gjennomføringen av disse. Vi vil se på hvordan tiltak utvikles, og hva som vektlegges i vurderingen av hvorvidt disse fungerer.

Type tiltak

Om vi ser på hvilke kategorier av tiltak som er utviklet innenfor tilskuddsordningen, er det en svært høy andel kultur-, fritids- og ferieaktiviteter (figur 7.1). Mer enn åtte av ti kommuner har tiltak innenfor kategorien kultur- og fritidsaktiviteter, og like mange har tiltak innenfor kategorien ferieaktiviteter. Noen færre, men fortsatt over 70 prosent av kommunene, oppgir at de har tiltak innenfor kategorien alternative mestringsarenaer.

¹³ Det kan være endringer i tiltakenes utforming og innretting, men det at tiltakene ikke endrer navn kan medvirke til at tiltaksarrangørene mener at ni av ti tiltak i realiteten er en videreføring.

Figur 7.1 Andelen tilskuddskommuner etter i hvilke kategorier deres kommune/bydel har tiltak. Prosent. N = 61.



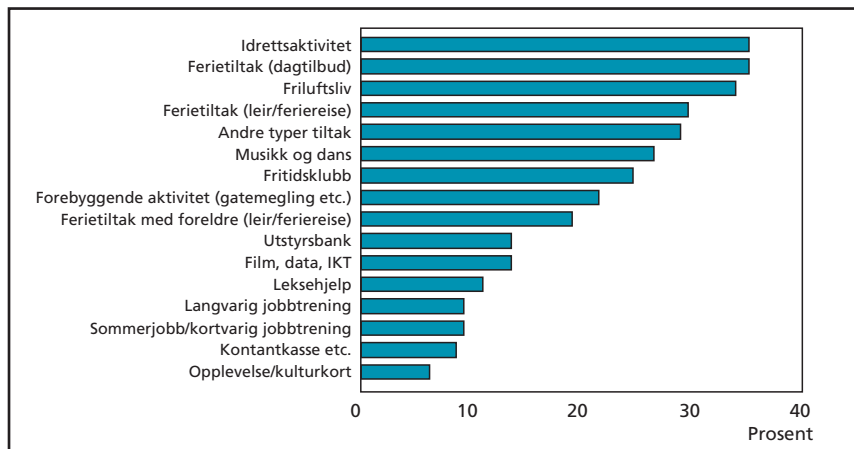
Mens de to første kategoriene er relativt selvforklarende, er alternative mestringsarenaer ikke umiddelbart lette å operasjonalisere. I retningslinjene beskrives alternative mestringsaktiviteter som muligheter for fortrinnsvis ungdom (ungdom utenfor skole eller arbeidsliv eller som faller utenfor sosialt på andre arenaer) til å delta på arenaer hvor det etterspørres andre ferdigheter, interesser og egenskaper enn det som vanligvis etterspørres i skole og arbeidsliv. Hensikten er ofte å bidra til mestring, deltakelse og mobilisering av ressurser hos den enkelte. Innenfor denne tiltakstypen finner vi for eksempel tilbud om sommerjobb eller andre aktiviseringstilbud, konflikthåndtering eller kvalifisering på attraktive arenaer for ungdom. Et eksempel på et alternativt mestringstiltak er Audiator i Tromsø (se nedenfor), der ungdom får opplæring i lydteknikk i et profesjonelt lydstudio, eller Gatemeglingsprosjektet i regi av Røde Kors.

I surveyen ble tiltaksansvarlige bedt om å plassere sitt/sine tiltak innenfor ulike gitte kategorier. Oversikten viser et bredt spekter av aktivitetstyper (figur 7.2). I snitt har tiltaksansvarlige plassert sitt/sine tiltak innenfor tre ulike kategorier.

Den vanligste tiltakstypen er idrettsaktiviteter (nær 35 prosent). Innenfor denne kategorien finner vi også idrettsaktivitet som del av et ferietiltak ved en fritidsklubb, idrettsaktiviteter som del av et tiltak innenfor friluftsliv eller den mer generelle kategorien «andre typer tiltak». Flere kommuner har i egen eller frivillig regi tilbud om ulike former for lavterskel idrettsaktivitet, som åpen hall, hvor barn og ungdom som ikke deltar i organisert idrett,

kan komme sammen på bestemte tidspunkter for å delta i ulike former for idrettsaktiviteter eller trene sammen. For noen kan dette være en inngang til senere å gå over i mer organisert aktivitet, for andre er dette den formen for mer uforpliktende deltakelse i idrett og aktivitet som passer for dem. Noen fritidstilbud har trening sammen som en av flere aktiviteter. I noen kommuner tilbyr idrettslag eller andre aktører ferietilbud hvor idrettsaktiviteter er en del av tilbudet. Med andre ord vil det være store overlappinger.

Figur 7.2 Tiltaksansvarliges plassering av tiltak innenfor gitte kategorier (flere svar mulig). Prosent. N = 164 tiltak.



35 prosent av respondentene definerer tiltaket som ferietiltak på dagtid. Ut fra søknadsgjennomgang ser vi også at svært mange kommuner har ulike typer av ferieaktiviteter på dagtid i egen eller frivillig regi. 20 prosent plasserer tiltaket innenfor hovedkategorien ferietiltak med foreldre (leir/feriereise). Et av de store tiltakene innenfor tilskuddsordningen, Røde Kors Ferie for alle, er i denne kategorien.

20 prosent plasserer tiltaket som forebyggende aktivitet. Røde Kors sitt tiltak Gatemegling er eksempel på et slikt tiltak. Dette tiltaket er utviklet av Røde Kors i samarbeid med Konfliktrådet. Hensikten med tiltaket er å gi ungdom metoder til å løse konflikter uten vold. Gatemeglingsprosjektet gjennomføres i tre trinn: konfliktverksted, meglingsverksted og instruktørverksted. På de ulike trinnene lærer ungdom ulike kommunikasjonsformer, konflikthåndtering og megling. Dette gir dem nyttige verktøy som de kan bruke i utfordrende situasjoner.

Eksempler på ferietiltak

I Drammen har Virksomhet Kultur ved avdelingen Interkultur sammen med Fjell skole arrangert ferieaktiviteter for barn fra første til syvende klasse i skoleferien. Tiltaket består av en rekke ferieaktiviteter på dagtid i feriene. En av ukene i sommerferien er det tilbud på en gård, men hvor barna kjøres fram og tilbake hver dag. Drammen har, i likhet med flere andre større byer, en rekke andre tilbud, for eksempel idrettslag som arrangerer ferietilbud, Kirkens Bymisjon som har tilbud som ferieleiren Camp Killingen, og ferietilbud gjennom Turistforeningen.

Røde Kors Ferie for alle tilbyr feriereiser for familier i skoleferier over hele landet. Mange kommuner har også ferietiltak som involverer foreldre, for eksempel Arendal kommune sitt ferietilbud. Her tilbys familier ferieopphold i campinghytter, og det legges opp til ulike fellesaktiviteter.

I Bydel Søndre Nordstrand i Oslo har Barne- og ungdomssenteret på Holmlia, BUSH, et ferietilbud som tilbys i totalt syv uker av skolens ferier. BUSH er en ideell organisasjon eid av borettslagene i nærområdet. Senteret driver blant annet et fritidsklubbtilbud på oppdrag fra bydelen. Ferietilbudet er svært populært og etterspurt. Flere av turene tilstreber å ha med foreldre. En suksessfaktor ved ferietilbudet utover selve turene og aktiviteter er at tilbudet er forankret i fritidscenteret. Fritidscenteret BUSH inkluderer en rekke aktiviteter, som svært billig matservering etter skolen, klatrevegg, musikkrom, dansestudio, leksehjelp og et idrettslag med lavterskelaktiviteter. Fritidscenteret er kjent blant barn, unge og foreldre i nærområdet, og dette gir en god posisjon for rekruttering til feriereise og tillit hos potensielle deltakere og foresatte.

11 prosent plasserer tiltaket sitt innenfor kategorien leksehjelp. Flere av tiltakene vi har sett på i evalueringen, har imidlertid leksehjelp som en av flere aktiviteter. Frelsesarmeens flerkulturelle kvinnegruppe ved Omsorgssenteret i Drammen er et eksempel. De som deltar i denne gruppen, møtes annen hver uke sammen med barna sine. De deltar i et felles måltid for voksne og barn før det er ulike temamøter for mødrene og leksehjelp eller lekegrupper for barna, avhengig av alder. Leksehjelp er et tilbud som ligger i grenseland for hva som bør vurderes som kommunale lovpålagte tjenester, og det er følgelig utenfor tilskuddsordningens nedslagsfelt. Samtidig er leksehjelp i disse tilbudene integrert og særskilt tilrettelagt for målgruppen som del av et mer omfattende tiltak. Dette er et bidrag til å styrke den enkeltes mestring i skolen, innenfor rammer som kanskje gir rom for mer mestring for den enkelte, enn det som ordinære leksehjelpsordninger for alle elever gir.

Eksempler på sommerjobbprosjekter

Sommerjobbprosjektet i Verdal har vært i drift siden 2015. Dette er et samarbeid mellom kommunen og Frivillig Verdal. Utekontaktene i kommunen driver i stor grad tiltaket, mens Frivillig Verdal forvalter lønnen. Utekontaktene har bedrevet et svært aktivt arbeid for å mobilisere lokalt næringsliv og kommunale etater til å ta inn personer i sommerjobb. I dag er det flere private næringsdrivende som har hatt ungdom i sommerjobb over flere år.

I Verdal er sommerjobbprosjektet åpent, og alle ungdommer i kommunen kan søke. Ungdom som ønsker det, kan få bistand til å skrive søknad, fra utekontakt, sosiallærer eller andre. Det er utviklet systemer for å sikre at ungdom i målgruppen inkluderes, og en tverretattlig gruppe går gjennom søknadene og velger hvem som til sist får jobb. For mange ungdommer har sommerjobben vært en mulighet for å prøve ut en yrkesretning de kanskje kunne tenke seg å utdanne seg innenfor. For noen har sommerjobben vært en inngang til videre ekstra jobb.

Mens sommerjobbene i Verdal annonseres og kan søkes på av alle, er Ung i jobb i Søndre Nordstrand et mer spesifikt tilbud for sosialt utsatt ungdom. Deltakere rekrutteres gjennom tjenester i bydelen og en tverretattlig prosjektgruppe. En av tjenestene som er aktivt inne i prosjektet, er bydelens dropout-team. Begge prosjektene jobber tett med mobilisering av lokalt næringsliv og kommunale etater for å få jobbtreningsplasser. Begge tiltakene gir ungdommene tilgang til arbeidsmarked, et nettverk og en attest å ta med seg når de eventuelt skal søke jobb senere.

Det er også verdt å merke seg at selv om det ikke er mulig innenfor denne ordningen å få tilskudd til å ha kontantkasse eller direkte overføring, oppgir 9 prosent av respondentene i surveyen at deres tiltak har dette. Dette kan bety at tiltaket har en ordning med tilknyttet mulighet for kontantoverføring, og ikke nødvendigvis at tilskuddet anvendes til dette.

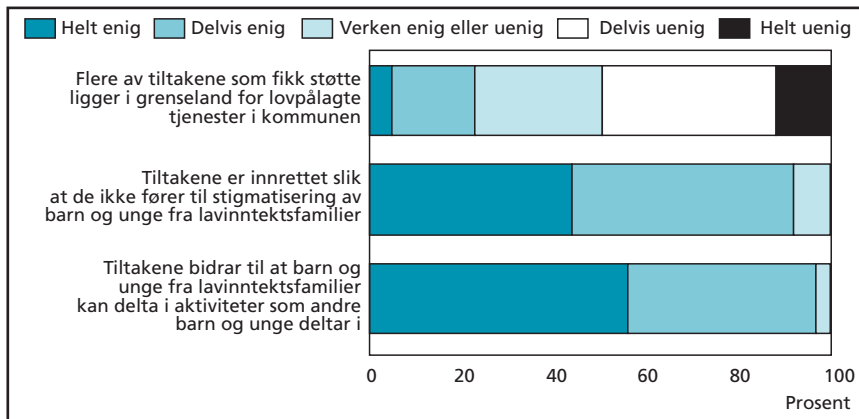
Ett av ti tiltak kategoriseres innenfor hovedkategorien langvarig jobbtrening, like mange som sommerjobb / kortvarig jobbtrening. Dette er tiltak innenfor området alternative mestringsarenaer. Av casekommunene i studien har både Verdal kommune og Bydel Søndre Nordstrand etter hvert veletablerte jobbtrenings tiltak for ungdom finansiert av denne ordningen. I Verdal er dette organisert som et sommerjobbprosjekt, mens Bydel Søndre Nordstrand i utgangspunktet hadde et sommerjobbprosjekt, som så er utviklet til et mer omfattende ung i jobb-prosjekt. Begge stedene er det stor entusiasme for denne type tiltak, blant involverte, administrasjon og politikere.

Flere tiltak er definert innenfor kategorien film, data og IKT. Et eksempel på et tiltak som kan defineres innenfor denne kategorien, er Audiator i Tromsø kommune. Tiltaket ble presentert på en av erfaringssamlingene i forbindelse med evalueringen. Tiltaket arrangeres av firmaet Lydproduksjon og tilbyr gratis kurs i teknisk og arrangementsmessig produksjon av større og mindre arrangementer. Tiltaket er åpent, men har samarbeid med NAV, skoler og andre for å inkludere ungdom som dropper ut av videregående skole eller er berørt av lavinntekt, og som har en særlig interesse for teknisk og produksjonsteknisk scenearbeid. Målet er å gi disse ungdommene en alternativ mestringsarena og mulighet for læring og inkludering. Erfaringen er at mange deltakere har fått konkrete ferdigheter og muligheter for å være med på en rekke arrangementer og konserter. For noen har deltakelse vært en mulighet for videre kvalifisering innenfor området og tilgang til et nettverk. Tiltaket har stor kontaktflate innenfor musikk, revy og kulturliv i byen.

Vurdering av formen på tiltakene

Tiltakene som (del)finansieres av tilskuddsordningen dekker et bredt spekter av aktivitetstyper, men lykkes tiltaksarrangørene med å lage ikke-stigmatiserende og åpne tiltak? I surveyen ble tiltakskommunene bedt om å vurdere en del påstander knyttet til tiltakene, blant annet om de skiller seg klart fra de lovpålagte tjenestene i kommunen, og om tiltakene bidrar til sosial inkludering.

Figur 7.3 Tiltakskommunenes vurdering av påstander om innretning av tilskuddsordningen. Prosent. N = 61.



Det er svært få av tiltakskommunene som vurderer at de tiltakene som er utviklet, ligger i grenseland for kommunens lovpålagte tjenester (figur 7.3). Kun 5 prosent sier de er helt enige i dette, og til sammen er det under tre firedeler av kommunene som er helt eller delvis uenige i at tiltakene befinner seg i dette grenselandet. Ut fra de kvalitative intervjuene og erfaringssamlingene kan vi anta at dette henger sammen med hvordan man vurderer tilskudd for eksempel til ulike former for etter skoletid-aktiviteter, som også kan inkludere leksehjelp. En informant hadde dessuten en vurdering knyttet til inkludering av svømmeundervisning i et tiltak. I tiltakene som befinner seg i grenselandet for det lovpålagte, kan for det eksempel være aktiviteter som er særlig tilrettelagt for målgruppen innenfor et mer omfattende tiltak. Derfor vurderes tiltaket som å være innenfor tilskuddsordningens kriterier. Det å tilrettelegge for ferie- og fritidsaktiviteter er ikke en lovpålagt oppgave for kommunene, og hoveddelen av tiltakene som får støtte, er nettopp ferie- og fritidsaktiviteter.

Det kan diskuteres om støtte til ulike former for kvalifiserings- eller jobbtiltak for unge burde inngå i NAVs portefølje. Det er økende oppmerksomhet om denne type tiltak i tiltakskommunene. Samtidig er målgruppen for ordningen ofte ikke arbeidsledig ungdom, men ungdom som vurderes som i fare for å droppe ut av videregående skole, eller ungdom fra lavinntektsfamilier som er i utdanning. Gjennom et sommerjobbprosjekt kan de få en arena der de opplever mestring, og de kan tjene penger til blant annet egne fritidsaktiviteter.

Vi ser også at kommunene vurderer at tiltakene er i stor grad bidrar til at barn og ungdom kan delta i aktiviteter som andre barn og unge er med på. Over halvparten av kommunene er helt enige i dette, og ytterligere 40 prosent er delvis enige. Forbeholdet som ligger i å krysse av for delvis enighet på dette spørsmålet kan henge sammen med at mange kommuner har flere tiltak, og noen av disse kan være helt spesifikke tiltak for en målgruppe. Dette kan særlige gjelde tiltak som ikke er åpne for alle eller tiltak som ikke er knyttet til ordinære fritidsaktiviteter.

Casestudiene og erfaringssamlingene viste at det å unngå stigmatisering har stor oppmerksomhet ute i tiltakene og hos kommunene. Å nå målgruppen og samtidig unngå stigmatisering kan være utfordrende. Likevel er nesten alle respondentene i tilskuddskommunene helt eller delvis enige i at tiltakene ikke bidrar til stigmatisering av målgruppen. Nesten halvparten nyanserer inntrykket ved å si at de er delvis enige i at de tiltakene ikke bidrar til stigmatisering. Ser man dette i sammenheng, er det klart at tiltakskommunene vurderer at ordningen i stor grad bidrar til sosial inkludering av målgruppen, og at de tiltakene som utvikles, er tilbud som ikke inkluderer lovpålagte oppgaver for kommunen.

Medvirkning og evaluering som grunnlag for utvikling

Som vist i kapittel 5 er graden av brukermedvirkning i søknadsprosessen begrenset. Dette ble blant annet begrunnet med mangel på tid. Liten brukerinvolvering i søknadsprosessen er imidlertid ikke ensbetydende med at brukerne ikke deltar i for eksempel (videre)utvikling av konkrete tiltak. I casestudiene er det flere informanter som snakker om hvordan brukernes evalueringer og tilbakemeldinger anvendes til å videreutvikle tiltakene. I noen tilfeller medfører tilbakemeldinger og evalueringer at det utvikles nye aktiviteter, eller at eksisterende tiltak endres. Tiltaksarrangørene kan for eksempel få tilbakemeldinger om hvilke konkrete tilbud som tilbys innenfor en ferieordning, ønsker til aktiviteter ved neste arrangement eller tilbakemeldinger om hvordan ulike aktiviteter fungerer. En informant som har vært med å arrangere et ferietiltak, forteller at flere av de ansatte som var involvert i tiltaket, mente at en spesifikk aktivitet ikke burde fortsette siden de oppfattet den som kjedelig for deltakerne. Det viste seg imidlertid at denne aktiviteten var svært populær blant barna som deltok, og etter en vurdering ble det bestemt at barnas preferanser skulle være utslagsgivende for videreføring.

Som vi så i kapittel 4, vurderer to av tre av kommunene brukerne (må forstås som barn og unge) sin innflytelse på utvikling av tiltak som viktig for å lykkes i innsatsen mot barnefattigdom. Godt under halvparten mener at de lykkes med slik brukerinvolvering. I casestudien har vi sett nærmere på en del tiltak, og det er tydelig at det er noe ulike praksiser for å legge til rette for barn og unges medvirkning i utvikling av tiltakene. Noen informanter sier at tiltakene, for eksempel ferietilbud, er utformet og etablerte, men at barn og unges medvirkning kommer til uttrykk gjennom deres valg av aktiviteter og tilbakemelding på aktivitetene underveis – altså en nokså indirekte form for brukermedvirkning. Disse tilbakemeldingene og preferansene vil anvendes til å utvikle tilbudet videre, planlegge nye aktiviteter eller eventuelt videreføre aktiviteter.

Flere sier at de har ulike former for samtaler underveis med deltakerne i tiltak. I andre tilfeller er det etablert mer selvstyrte aktiviteter, eller barn og unge er direkte involvert i utvikling av tiltak. Dette gjelder særlig en del ungdomstiltak, ofte knyttet til ungdomskulturhus eller fritidsklubber. En informant forteller at de har kulturaktiviteter for ungdom hvor de aktivt involveres i å drive aktivitetene selv, ta ansvar for å utforme aktiviteter og arrangere ting, og hvordan denne medvirkningen bidrar til å styrke den enkeltes mestring. Han sier:

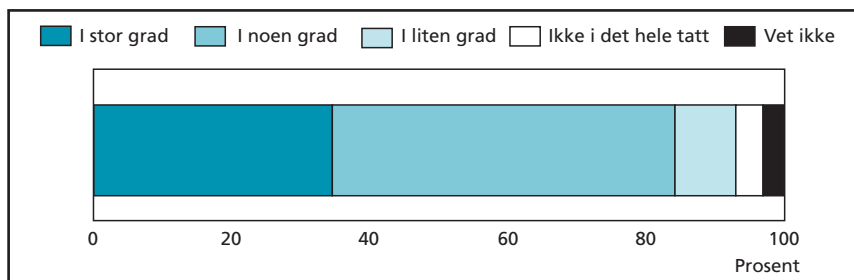
[...] – og toppen i vårt sosiale arbeid er da når vi klarer å bidra til å overføre de mestringsstrategiene til andre livsområder. Og da tenker jeg at vi er veldig mye inne i det som dreier seg om fattigdomsbekjempelse og sosial eksklusjon. Det handler om ikke bare om å få dem til å danse og spille musikk, men overføre det til andre områder – livskvalitet og livsmestring – her og nå og i framtida. Også i voksenlivet. Om hvor mange vi lykkes med det, vet jeg ikke – men er et viktig perspektiv.

Flere kommuner har åpen hall-ordninger hvor ungdommene selv styrer mye av aktiviteten som foregår. Noen bruker klubbråd i fritidsklubbene til å ta opp ønsker om nye aktiviteter og tiltak. Noen forteller om hvordan ungdom som har brukt ferietilbud, har fått muligheten til å ta opp hvilke typer aktiviteter de ønsker seg neste gang, eller om de turene som arrangeres, kan gjøres på en annen måte.

Røde Kors Ferie for alle har et stort antall barn og familier som kommer på ferieleir. De har utviklet et spørreskjema for evaluering av tilbudet som barn og foreldre får på slutten av oppholdet. I tillegg har de hatt samtaler med deltakere der de spør om hva deltakerne syntes om tilbudet, hva de likte best, og om de har forslag til forbedringspunkter. Dette tas med i evalueringen av tilbudene og gir innspill til neste ferietilbud. Et eksempel som nevnes, er hvordan det ved et ferietilbud ble arrangert en barnehøring på slutten av tiltaket for å få barnas perspektiver på tilbudet. Det kom fram at barna syntes at tiden i svømmehallen var det som var aller, aller best. Dette ble fulgt opp ved at neste ferieprogram hadde satt av mer tid i svømmehallen.

Figur 7.4 viser vurderingen til de tiltaksansvarlige av i hvilken grad barn og unge selv var med på å utforme tiltaket, slik det ble praktisert i 2015. Om lag en tredel mener at deltakerne i stor grad var med å utforme tiltaket, mens halvparten mener de var dette i noen grad.

Figur 7.4 Tiltaksansvarliges svar på i hvilken grad barn og unge selv er med på å utforme et tiltak. Prosent. N = 162.



Drøyt én av ti mener at barn og unge selv i liten grad eller ikke i det hele tatt var med å utforme tiltaket. Dette gjenspeiler nok at mange har utviklet prosedyrer for en form for tilbakemelding og evaluering fra deltakerne i tiltakene, mens det er en mindre andel hvor deltakerne er direkte med på å utforme selve tiltaket.

Evalueringer av tiltak kan gi et viktig grunnlag for videreutvikling av eksisterende tiltak eller utvikling av nye tiltak. 91 prosent av alle tiltaksansvarlige svarer at de har evaluert hvordan tiltaket de arrangerte, fungerte. Noen svært få svarer at de ikke vet, eller at det ikke er gjort. Ser vi nærmere på hvordan evalueringen er foretatt, finner vi at det er svært få som har systemer for skriftlige tilbakemeldinger fra deltakerne eller spørreundersøkelse (tabell 7.1). Det er mest vanlig med ulike former for muntlige tilbakemeldinger.

Tabell 7.1 Tiltaksansvarliges svar på hvordan tiltaket ble evaluert. Flere svar mulig. Prosent. N = svar for 164 tiltak.

Spørreundersøkelse blant deltakerne	25
Muntlige tilbakemeldinger fra deltakerne (allmøte, samtale etc.)	72
Intern egenevaluering av tiltaket av de ansatte	74
Det ble innhentet vurderinger av tiltaket fra eksterne samarbeidspartnere	21
Tiltaket ble evaluert av ekstern evaluatør	2

Flere av informantene fra tiltakene som er intervjuet i forbindelse med case-studien, sier at de vurderer det som uhensiktsmessig å anvende spørreskjema eller skriftlig tilbakemelding. De tror ikke deltakerne vil svare, og ofte er deltakerne barn som de vurderer at vil ha vanskelig med å forholde seg til denne type skjemaer. Røde Kors-tiltaket Ferie for alle er, som nevnt, et av tiltakene som anvender spørreskjemaer både til barn og foreldre som deltar, men de har også ulike former for muntlige tilbakemeldinger og samtaler med barna.

Svært mange av informantene oppgir at det er foretatt internevaluering av tiltaket av ansatte, mens svært få tiltak innenfor ordningen har hatt ekstern evaluering. Røde Kors har imidlertid nylig fått gjennomført en evaluering av sine tre tilbud innenfor dette området, leksehjelp, gatemegling og Ferie for alle (Oxford Research 2017). Evalueringen konkluderer med at det er stort behov for alle de tre tilbudene, men den kommer også med en rekke forslag til forbedringer. Når det gjelder for eksempel leksehjelptilbudet, viser de blant annet at denne aktiviteten har betydning for elevenes opplevelse av mestring på skolen, men også at tilbudet har utfordringer med å nå ut til hele spekteret av elever som kan ha behov for det. Tilbudet vurderes i hovedsak å være et tilbud for skoleflinke elever (ibid.). For Røde Kors gir evalueringen et omfattende grunnlag for videre arbeid med utviklingen av sine tilbud.

Eksempel på tiltak som senker terskelen til ordinære fritidstiltak

Et eksempel på tiltak som kan senke terskelen for å delta i ordinære fritidsaktiviteter, er tiltaket med kreative workshops ved ungdomskulturhuset G60 i Drammen. Tiltaket mottok tilskudd i 2015. G60 er et ungdomskulturhus med en rekke ulike aktiviteter og tilbud for aldersgruppen 13–20 år. På huset er det blant annet øvingsrom, musikkstudio, dansesal, radiostudio, film- og foto-utstyr og konsertscene. Målet med prosjektet kreative workshops var å tilby kulturaktiviteter til en annen gruppe ungdom enn dem som tradisjonelt bruker stedet. Tilbudet var gratis, og uteteam og barnevern ble involvert i rekrutteringen av deltakere. I løpet av prosjektet fikk ungdommene gjennom ulike workshops muligheten til å bli kjent med ulike kulturelle uttrykk som er blant tilbudene på G60, som musikk, foto, film og dans.

Erfaringen er at tiltaket har bidratt til å ha inkludert en ny brukergruppe ved G60, og mange av disse nye deltakerne har dårlig råd. Dette har ført til at det er utfordringer med å introdusere den ordinære egenbetalingen (25–50 kroner per gang for lån av bandrom eller studio og så videre). Det blir derfor tatt opp i intervju med tiltaket at det er behov for å utvikle modeller for hvordan man kan løse betalingsutfordringer i slike tilbud.

Nesten alle, 95 prosent av tiltaksansvarlige, sier at evalueringen deres har blitt brukt som grunnlag for å vurdere om det er behov for endringer i tiltaket. Interessant er det også at seks av ti tiltak oppgir at evalueringen har vært brukt som grunnlag for læring og utvikling av nye tiltak rettet mot barnefattigdom. Åtte av ti oppgir at evalueringen har blitt brukt som grunnlag for søknad om tilskudd fra tilskuddordningen. En informant i et tiltak sier dette om hvordan de tenker knyttet til utviklingen av sitt tilbud:

Forutsigbarhet. Drive litt jordnært, drive på et nivå som er – ikke wow – men det mer normale. De er «hvermannen», vi har ulik erfaring, kompetanse og bakgrunn. Jordnær, god omsorg og aktivitet. Barna får medvirke, ønske seg ting – ikke bestemme, men mene og ønske seg ting.

Viktig for utvikling av tiltak

Hvordan tiltakene vurderes av målgruppen, har, som vist over, stor betydning for eventuell videreføring og videreutvikling av tiltak. Vi vil i det videre se nærmere på noen momenter som i casestudiene og erfaringsamlingene framheves som viktige for utvikling av tiltak.

Relevante tilbud og utgangspunkt i kjente arenaer

Mange framhever betydningen av å utvikle tilbud som erfares som attraktive eller relevante for ungdom. Dette betyr at det å være tett på barne- og ungdomsmiljøene og utvikle tilbud som man tenker vil være attraktive for målgruppen, er viktig. En informant sier:

Ingen som kommer for å forebygges, kommer for å inkluderes – de kommer fordi det er gøy! Det som skiller oss fra kulturskole og fotball, er at de bestemmer seg hver gang – ingen foreldre som melder på og følger opp at du kommer hver gang, som for eksempel på piano. [...] Vi må være i bevisstheten deres – når de lurer på hva de skal gjøre, så skal vi dukke opp.

Mange framhever betydningen av å bygge tiltak ut fra etablerte arenaer for barn og unge i kommunen. Dersom arenaene er kjente for barn, unge og foreldre, er sannsynligheten større for at barn og unge vil delta. I noen tilfeller er det et viktig poeng at foreldre kjenner til og er trygge på tiltaket for at barn og unge skal få lov til å delta. Dette kan være en av årsakene til at skolen kommer høyt på listen over samarbeidspartnere for mange tiltak. Dette er en arena som favner alle barn og unge, og som også foreldre har en relasjon til. Flere tar opp at de tenker strategisk utvikling av tiltak som øker barn og unges kjennskap til ulike kultur- og fritidstiltak, og aktiviteter, for slik å senke terskelen for senere bruk og deltakelse i ulike aktiviteter. Det er viktig å bygge opp kjennskap til konsepter og trygghet for deltakelse i ulike aktiviteter blant barn og unge og blant foresatte. Et eksempel på dette er tiltaket Kulturrell aktivitet, en del av tilbudet Stikk-innom frivillighetssentral på Veitvet i Bydel Bjerke. De har blant annet bygget opp ulike aktiviteter for yngre barn, familiesøndag og juniorklubb for jenter på en arena som er viktig for ulike former for kulturell aktivitet i bydelen. Hensikten er å bidra til å skape kjennskap til aktivitet, trygghet, i tidlig alder for målgruppen for slik å bidra til at disse aktivitetene er kjent blant barn og foreldre. Dette er en strategi for å gi barna gode opplevelser her og nå og å øke forutsetningen for at disse barna vil og får lov til å delta på aktivitetene når de blir eldre. En del av utfordringen er ifølge deltakere på en av erfaringssamlingene at for noen jenter med innvandrerbakgrunn kan det være strengere regler for å delta på kulturelle aktiviteter når de blir større. Dette stemmer godt overens med forskningsresultater på dette området (Fløtten & Kavli 2009; Friberg 2005).

Å ha skapt kjennskap til arenaene også for foreldre og trygghet til dem som jobber i aktivitetene, kan bidra til at flere får lov til å delta her når de blir eldre. Å delta i kulturelle aktiviteter blir alminneliggjort.

Et annet poeng knytter seg til mobilisering av foreldrene. Når barna er små, følges de av foreldrene. Det fører til at foreldrene som venter på barna sine, også kommer i kontakt med hverandre, noe som kan skape bånd og nettverk på tvers. Nettverket til disse familiene blir større, og fritidsarenaen virker tryggere.

Noe av den samme ideen om overføringsverdi finner vi også i avdeling fritid og interkultur sine tilbud i Drammen kommune. Avdelingen har flere tiltak som får støtte via tilskuddsordningen. I intervjuer med aktører i tiltakene vektlegger de at deres arbeid bygger på tre grunnpunkter: relevans, relasjon og ressursmobilisering. Tilbudet må være attraktivt, det må være kvalitativt bra, det må oppleves å være relevant for barn og unge, og det siste er at man må være opptatt av ressursmobilisering hos den enkelte. Relasjon til barn og unge har betydning. Et eksempel er å anvende arenaer og personer som har en relasjon til barn og unge, for å introdusere nye aktiviteter og gi barn og unge veiledning om andre ting som kan være relevante for dem. Deltakelse på en aktivitet, for eksempel i åpen hall, kan være en inngang til senere deltakelse i organisert idrett. De har blant annet hatt et samarbeid med skolen i bydelen Fjell, et område med store levekårsutfordringer, for å gjøre elevene kjent med de mest populære kulturuttrykkene blant barn og ungdom, musikk, dans og film. I samarbeidet ble det brukt instruktører og ungdomsarbeidere fra tilbudene som finnes på kultursiden i bydelen og i fritidsklubben, for å bygge relasjoner og slik også senke terskelen for deltakelse i ulike aktiviteter på fritiden senere.

En helt annen type prosjekter er jobbprosjekter. Ofte er disse utviklet eller ideen vokst fram fra aktører som arbeider tett på ungdom og har sett behov for noe annet enn ferie- og fritidstilbud. En informant forteller om dette:

[...] pengene er en stor del av det. Og så er det mange som synes at sommerferien er lang. Og er nok sånn at ungdommer i 15–17-årsalderen – de er ikke med på telttur for å si det sånn. Det kan bli en lang sommerferie. Mange som gruer seg til sommerferien – fordi de har ikke noe å gjøre, ikke noe tilbud, mange drar ikke på noe ferietur. Og noe med å komme tilbake til skolen, og når høsten begynner, å kunne fortelle at du faktisk har gjort noe – det betyr veldig mye for mange.

Noen av de frivillige organisasjonene har lavterskeltilbud hvor de møter mange sårbare familier, og hvor dette har vært utgangspunkt for utvikling av tilbud. Gjennom møte med familier, ungdom og barn har det kommet opp ideer til tilbud. Et annet utgangspunkt for utvikling av tiltak er etablerte samarbeid og nettverk i innsatsen mot barnefattigdom.

Samarbeid og nettverk gir utvikling

I casestudiene og erfaringssamlingene er det mange som beskriver at nye tiltak og utvikling av tiltak skjer ved at ulike aktører innenfor innsatsen mot barnefattigdom kommer sammen.

Jeg har en arbeidsgruppe med representanter fra de forskjellige enhetene – hvor vi sitter og vurderer søknadene, men i det blir det også at en snakker om hva en faktisk gjør.

Informanten over beskriver hvordan denne arbeidsgruppen, som er etablert for vurdering av søknader, også bidrar til bedre kjennskap til utfordringer og behov i målgruppen og slik har betydning for videre utvikling av de tilbudene og aktivitetene de har, og også etablering av nye. Behovet for ulike former kvalifiseringsrettede aktiviteter for ungdom har for eksempel blitt tydeligere i noen kommuner ved at NAV og utekontakt har fått mer kontakt. Nettverk og samarbeid gir bedre oversikt over hvilke tilbud som eksisterer, utfordringsbildet i kommunen og hvilke eventuelle behov som finnes for nye tilbud.

Drammen er en av de kommunene som har arbeidet aktivt for å etablere et nettverk mellom alle aktører som er aktive med tiltak knyttet til barnefattigdom, deltakelse og sosial inkludering. De har etablert et nettverk for samarbeid mellom frivillige og kommunale tiltak. Dette nettverket møtes fire ganger i året. Det er Senter for oppvekst som koordinerer arbeidet. Noen av samlingene er også utvidede samlinger som varer en hel eller en halv dag. Blant dem som deltar i nettverket utover Senter for oppvekst, er NAV, som har et eget levekårsteam, Kulturtjenesten med avdeling fritid og interkultur, uteteam, SLT-koordinator, ungdomstorget (tilbud for barn og unge 13–25 år som gir tilgang til tjenester, råd og veiledning fra ulike etater og tjenester) i kommunen, frivillighetskoordinator og flere frivillige organisasjoner som Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Blå Kors, som har Barnas stasjon i Drammen, Røde Kors, Turistforeningen og Idrettsrådet.

Hensikten med nettverket er å fremme samarbeid og en mer samordnet innsats på tvers av kommunale og frivillige tiltak, mellom ulike kommunale tiltak og mellom ulike frivillige tiltak. Nettverket er knyttet til knutepunktsfunksjonen slik den er operasjonalisert i kommunen. Nettverket har en funksjon for å forberede søknadsprosesser og følge opp arbeidet med tilskuddsordningen. Nettverket sørger for å samle aktørene slik at de kan holde hverandre oppdatert, diskutere og drøfte ulike tilbud. Ved å lage en oversikt over hva som finnes, kan de også vurdere hva som eventuelt mangler. De kan vurdere behov i ulike områder av byen og i ulike miljøer. Nettverket kan dermed ha en funksjon med å fremme samarbeid, forebygge parallelle tiltak og bidra til at det utvikles nye tilbud på områder hvor man ser at det mangler.

I kommunen presenteres det nærmest som en forutsetning at man deltar i nettverket dersom man skal søke midler fra tilskuddsordningen. Møtene følger tilskuddsordningen: Det er møter i forkant for å diskutere søknader og i etterkant for å følge opp tiltakene, for eksempel etter sommeren, for å ha dialog om erfaringene etter sommerens aktiviteter. Ett møte har dreid seg om utfordringsbildet i kommunen, hvor også etater og aktører i kommunen som ikke har tilskudd, møter.

Kirkens Bymisjons utstyrssentral, Skattkammeret, ble startet opp som en oppfølging av en diskusjon i dette nettverket. I intervju med en av de kommunale aktørene i kommunen sier vedkommende at diskusjonen om utfordringsbildet i kommunen og utenforskap satte søkelys på behovet for å utvikle flere tilbud i de ulike bydelene i kommunen, og at de har forsøkt å følge opp dette i etterkant. På denne måten blir nettverket en arena for bedre oversikt, samarbeid, samordning og også for identifikasjon av behov for utvikling av tilbud.

Også andre kommuner har ulike former for nettverk eller samlinger av ulike aktører som får gode tilbakemeldinger. Her får aktørene informasjon om hvilke tiltak som finnes, kjennskap til hvordan man jobber, og man avdekker behov.

I Stavanger har de hatt tilskuddsmidler til tiltaket Fritid for alle over flere år. Tiltaket ble presentert på erfaringssamling i evalueringen. Fritid for alle omfatter blant annet en rekke direkte tiltak for at barn fra lavinntektsfamilier skal kunne delta i ferie- og fritidstiltak. Tiltaket skal også gjøre informasjon om ulike tilbud tilgjengelig overfor dem som trenger det, og ulike instanser i kommunen. En målsetting er også å ha et utstrakt samarbeid med frivillige lag og organisasjoner. Mange av dem som var involvert og arbeidet med målgruppen, mente det var behov for å utvikle et møtested eller samarbeid mellom ulike instanser innenfor arbeidet heller enn å opprette nye tiltak. Ut fra dette ble det utviklet en stor referansegruppe med en rekke aktører fra ulike kommunale enheter, frivillighet, lag, foreninger. Målet var å kartlegge hvor man ikke når fram, og hvordan man kan gripe dette an. Referansegruppen har gitt en arena for å dele erfaringer og kunnskap. Bedre oversikt over tilbud og tiltak har gitt bedre forutsetninger for informasjonsflyt mellom ulike aktører og informasjon om hvem som kan kontaktes. Frivillig sektor erfarer at dette har bidratt som en døråpner for dem inn i det kommunale systemet.

Flere fra kommune og enkelttiltak i casestudiene og deltakere på erfaringssamlingene tar opp behovet for å ha nettverk, arenaer og samarbeid for å kunne fremme en samordnet innsats, ha bedre kjennskap til hverandre og hindre at det lages parallelle tilbud. Dette er en oppgave som vi har vist at kan ivaretas gjennom knutepunktsfunksjonen.

Åpent, tilgjengelig og attraktivt

Vi har tidligere vist at flere av casekommunene og deltakere på erfarings-samlingene vektlegger betydningen av å kunne ha åpne, tilgjengelige og ikke minst attraktive aktiviteter for alle. Svært mange ferietilbud er organisert på denne måten. Et eksempel er sommerturer i Asker kommune. Dette er årlige turer, åpne for alle, gratis, til Bø sommerland og Tusenfryd. Turene er svært populære, det er påmelding ved oppmøte, og ungdommene stiller opp i kø tidlig om morgenen for å kunne være med. Ungdommene på en lokal fritidsklubb har laget en plakat for tilbudet. I tillegg til informasjon på kommunens nettsider er det annonser i lokalavisa, det er sendt ut informasjon til alle foreldre i ungdomsskolen via portalen Its learning, det er informasjon på facebooksidene for ungdomsklubbene, og etter hvert er det også mye informasjon via «ryktet» som går. Denne type turer inkluderer følgelig ungdom bredt. Det gir muligheter for å etablere kontakter og bånd mellom ulike grupper av ungdommer, gi felles opplevelser og bidra til et inkluderende fritidsmiljø. Samtidig er det strategier for å sikre at alle, uavhengig av inntekt, har mulighet til å delta. På disse turene, som andre liknende ferieturer i for eksempel Saltdal kommune, i Bydel Søndre Nordstrand, på Fjell i Drammen, i tilbudet Superfri i Kristiansand kommune, er det utarbeidet strategier for å nå ungdommer som kanskje har særlig behov for å delta. I Asker er det mulighet for noe forhåndspåmelding fra barnevern, bofellesskapene i kommunen og ungdomsskolene.

Ingen av disse prosjektene har registreringer av foreldrenes inntekt for dem som deltar, men prosjektet i Asker har for eksempel oversikt over at nær 50 prosent av dem som deltok på sommerturene i 2017, kom fra områder i kommunen hvor det er høy andel med lavinntekt. Ut fra prosjektleders kjennskap til ungdommene via fritidsklubber og andre arenaer vurderes det at tiltaket når bredt ut, men også i stor grad favner ungdommer med lavinntekt.

Tilgang til utstyr

I casekommunene og på erfarings-samlingene er det flere som tar opp betydningen av at barn og unge har tilgang til utstyr som er «i orden», slik at de kan delta i aktiviteter og være aktive i idrett og andre fritidsaktiviteter på lik linje med andre. Gjennom flere år har tilskuddsordningene knyttet til barnefattigdom vært brukt til opprettelse av ulike former for utstyrsutlån. I 2015 var det 47 av tiltakene som kunne karakteriseres som utstyrsbanker eller utstyrsordninger, men i tillegg er ulike former for utstyrsbanker inkludert i andre typer ferie- og fritidstiltak. Det finnes ulike former for utlånsord-

ninger, utstyrssentraler, utstyrsbuer, utstyrsdepot eller andre ordninger for tilgang til eller utlån av utstyr. I noen kommuner er det frivillige organisasjoner som driver utstyrsordningene. I Drammen kommune er det for eksempel Kirkens Bymisjon som drifter en utstyrsordning kalt Skattkammeret. Denne ordningen er et samarbeid mellom Kirkens Bymisjon, kommunen, Drammen idrettsråd og flere andre aktører. Ordningen mottar midler fra tilskuddsordningen. Denne ordningen er også i Oslo. I evalueringen har vi sett nærmere på to utstyrsordninger, en i Verdal og en i Saltdal.

Utstyrsordning i Verdal kommune

Utstyrsbua i Verdal kommune har hatt tilskuddsmidler siden 2015. I kommunen er Utstyrsbua lagt til Veksttorget, et heleid kommunalt foretak for varig tilrettelagt arbeid. Et av oppdragene for Veksttorget er å drive Utstyrsbua. Leder for vekstbedriften har kontor knyttet til utstyrsbuas lokaler og er arbeidsleder for de to som har arbeidstrening knyttet til drift av tilbudet. De driver utlån og vedlikehold av utstyr.

I rapporteringen for 2015 oppgir kommunen at det er 260 familier som har lånekort på utstyrsbua, i tillegg til to barnehager og tre skoler. Ved casebesøk i kommunen høsten 2017 er det 1331 medlemmer av utstyrsbua, og blant disse medlemmene estimeres det at det er 4–500 familier som har et medlemskort.

Utstyrsbua erfares av flere informanter i kommunen å ha blitt et tilbud som har et bredt nedslagsfelt og brukes av alle samfunnslag. Nettopp dette gjør at det ikke assosieres med lav inntekt eller dårlig råd å låne utstyr på utstyrssentralen. Dette er et viktig suksesskriterium ifølge flere informanter. Utstyrsbua har eksplisitte samarbeidsordninger med skolene i kommunen og noen barnehager om å stille utstyr til rådighet for turer eller aktiviteter. Et eksempel er at en barnehage som skal på tur, sender e-post om at de skal på tur og trenger for eksempel 17 par ski og sko i ulike størrelser. Noen av barnehagene og skolene i kommunen har en stor andel barn som ikke har tradisjon for å gå på ski og derfor mangler utstyr selv. Utstyrsbua gjør klar utstyret, merker pakker med sko og ski, og når barnehagen skal av gårde, kommer busen innom og henter alt utstyret. På samme måte kan skolen gi beskjed om at de skal på sykkelstur, og utstyrsbua setter klart det antallet sykler som er meldt inn at det er behov for.

Informanten fra tilbudet sier det var stor aktivitet, særlig i 2015, for å markedsføre tilbudet. Det var alt fra media som ble invitert til utstyrsbua da ordføreren åpnet tilbudet, til at det ble laget brosjyrer som alle barnehager og skoler fikk som ranselpost. Utstyrsbua har deltatt på flere arrangementer og

hatt demonstrasjoner av ulike typer av utstyr. I tiltaket har de hatt oppmerksomhet på å unngå stigmatisering, blant annet ved å profilere tilbudet som åpent for alle, ved at merkingen av utstyret er diskret, og ved at utstyret er av god kvalitet. En av informantene vektlegger miljøhensynet i at det er mulig for alle å kunne prøve ut aktiviteter med utstyr fra utstyrsbua for å finne ut om dette er noe de vil drive med, heller enn å måtte kjøpe utstyr først.

Utlånsordningen er gratis. Dette har vært praksis fra starten og fra kommunal side framholdt som en viktig føring for tilbudet og det å kunne gjøre det tilgjengelig for alle. Det er en ukes lånetid. De som bruker utstyret, melder seg inn og fyller ut og underskriver lånepapirer i likhet med etablering av lånekort ved et bibliotek. Ved innmelding må de som får lånekort, lese igjennom noen retningslinjer, for eksempel for bruk av utstyr. Om det har vært uforsvarlig bruk av utstyr, kan det føre til krav om erstatning. Utstyrsbua i Verdal meldte seg inn i den nasjonale foreningen BUA¹⁴ ved oppstart og har brukt deres låneprogram som verktøy.

Utstyrsbua har et bredt spekter av utstyr. De har mye skiutstyr, alpinski, sparkesykler, kjelker, sykler, turutstyr, telt, sekker, fjellsko, en rekke typer utendørsleker, spill, forskningsutstyr. For noen typer utstyr er det samarbeid med nabokommunen Levanger. De har samarbeid med flere lokale aktører som har bidratt med utstyr. Sanitetsforeningen har for eksempel kjøpt kajakk og kano. Redningsselskapet har sørget for en rekke redningsvester som har vært populære i sommerhalvåret.

Intervjuene i Verdal viser at utstyrssentralen i kommunen er veletablert og blitt et tilbud som brukes av befolkningen, skoler og barnehager. Ulike tilskuddsmidler og gaver sikrer at de har bra utstyr, mens driften vurderes som usikker. At dette per nå er lagt til vekstbedriften i kommunen, er en løsning som gjør drift mulig.

Utstyrssentral og ungdomstiltak i Saltdal kommune

Utstyrssentralen i Saltdal kommune har hatt midler fra Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom siden 2015. Utstyrssentralen driftes av i prosjektet Sammen, et arbeidstreningsprosjekt for ungdom basert på et samarbeid mellom kommunen og NAV. Tilbudet har hatt fra fem til ti personer med i prosjektet i arbeidstrening til enhver tid og to arbeidsledere. Tilbudet er åpent fem dager i uken, og deltakerne driver ordningen, fikser på utstyret og har mulighet for å søke jobber og gjøre andre ting. Kombinasjonen av arbeidstrening og drift av utstyrssentral vurderes som veldig positivt av

14 www.bua.io

kommunen, og modellen har ifølge kommunen fått stor oppmerksomhet hos friluftsrådet og andre kommuner i regionen. Denne ordningen har sikret drift av utstyrsordningen uten kostnader for kommunen.

Utstyrsbanken har ved hjelp av midlene fra tilskuddsordningen kunnet kjøpe inn utstyr av bra kvalitet, og dette er åpent tilgjengelig for alle innbyggere i kommunen. De har også utbredt samvirke med andre arenaer i kommunen. Det er formidlet informasjon ut til skoler, helsestasjoner, ungdomsklubb, flyktningtjeneste, barnevern og mottakssenter. En viktig del er at det er inngått samarbeid mellom utstyrssentral og skole. Utstyrsbanken kan stille med utstyr til skoleturer og har for eksempel valgt å ha soveposer som del av utstyret nettopp for å dekke et behov i skolene, selv om dette krever kostnader til rensing av utstyret. Elevrådet ved skolene i kommunen og Saltdal ungdomsråd har fått gitt innspill til hvilket utstyr utstyrssentralen skal kjøpe inn. Første året (2015) var det litt over 800 brukere av utstyrssentralen. Intervju med kommunen viser at det har vært en økning i årene etter.

I motsetning til Verdal har man i Saltdal valgt å ha en liten egenandel for utlån til alle bortsett fra skolene. Tilbudet brukes mye av skoler og av flyktningtjenesten i kommunen. Flyktningtjenesten dekker utleie over sine budsjetter.

Tilbudet er blitt populært utover målgruppen. Noen låner slalåmutstyr om vinteren. Mange leier pulk eller sykkelvogner. Å leie en sykkel en dag koster 20 kroner, en pulk noe mer. Noe utstyr har ukespris. Det har vært profilert at tilbudet er for alle, for slik å unngå at det er noe særegent ved å bruke dette. Vurderingen er at målgruppen nås godt gjennom etablert samarbeid med ulike tjenester og etater i kommunen.

I likhet med i Verdal er det oppmerksomhet om at det er driften av tilbudet som er en utfordring. Viktige suksessfaktorer for utstyrsordningen i kommunen er at det var et tilgjengelig egnet kommunalt lokale som kunne brukes, og at driften ble koplet til arbeidstreningsprosjektet.

For begge de to utstyrssentralene vi har sett nærmere på, er det noen felles momenter som framheves som viktige:

- at det er etablert ordninger for drift av utstyrssentralen
- at kvaliteten på utstyret er bra, relevant og etterspurt av målgruppene og andre innbyggere i kommunen
- at ordningen blir allment kjent og brukt av et bredt spekter av innbyggerne i kommunen
- at det er etablert samarbeid mellom skole, barnehage eller andre som kan bidra til at alle barn og unge får tilgang til utstyr ved turer og arrangementer

Flere av utstyrsordningene i kommunene har valgt å gå inn i foreningen BUA. Dette er en nasjonal forening for å styrke og synliggjøre utstyrsordninger rundt om i landet for slik å fremme helsefremmende aktivitet. Hensikten er å kunne tilby felles plattformer og administrasjonssystemer samt å gi kommuner og organisasjoner tilgang til nettverk for læring og idéutveksling om drift av utstyrsordninger (<https://www.bua.io/>). Skattkammeret i Drammen og Utstyrsentralen i Verdal er med i foreningen BUA. Utstyrssentralen i Verdal har vært aktiv i utvikling av ordninger og praksis i BUA.

Mobilisering av foreldre

Et av temaene som blir tatt opp av flere informanter, er betydningen av å mobilisere foreldre knyttet til barn og unges fritid. Flere snakker om betydningen av å få foreldre med i aktiviteter, bidra til at foreldre og barn kan ha felles opplevelser, styrke foreldres mulighet til å følge opp barna sine og gi foreldre som selv har liten erfaring med å være på tur og delta i fritidsaktiviteter, innblikk i turer, aktiviteter og opplevelser som de kan gjøre sammen med barna sine. Et eksempel er et ferietilbud i Arendal hvor de etter hvert også har inkludert foreldre på turer, for at de skal få ferdigheter om for eksempel hvordan man står på ski, tenner bål eller gjør den type aktiviteter sammen med barna sine. Slik får barna gode ferieopplevelser og foreldrene større kjennskap til friluftsliv og hvordan de kan være aktive sammen med barna. Casestudiene og erfaringssamlingene viser at en viktig målgruppe for mange av disse aktivitetene er familier med minoritetsbakgrunn som kanskje ikke har erfaringer med typiske norske friluftslivsaktiviteter fra før.

Røde Kors Ferie for alle har som et eksplisitt mål å gi hele familien en ferieopplevelse og gjennom ferieturene å styrke foreldrenes erfaringer med å skape gode ferieopplevelser for ungene sine.

Disse tilbudene svarer på de komplekse utfordringene mange som arbeider innenfor området utsatte barn og unge erfarer. I et tiltak for barn i småskolealder forteller informanten at de ønsker å utvikle tiltaket slik at de kan arbeide mer med oppfølging også av foreldrene. I arbeidet med de barna som deltar i tiltaket deres, ser de at det er utfordringer knyttet til noen foreldres oppfølging av barna sine. Noen foreldre har kanskje ikke tid, overskudd eller ressurser til å stille opp så mye som andre. De som jobber i tiltakene, erfarer for eksempel at det er noen foreldre som ofte ikke møter opp i tide eller husker å hente barna når de har vært på turer og så videre. For å kunne gi en

bedre oppfølging av barna ønsker tiltaket å utvide sine tilbud til også å inkludere foreldreveiledning og oppfølging av foresatte.

I en kommune tar en av informantene opp betydningen av å snakke med foreldre om forventninger til at foreldre stiller opp i forbindelse med fritidsaktiviteter. De ønsker å formidle at det er viktig at foreldre skjønner betydningen av at man kommer og ser barnet sitt opptre eller spiller en kamp. Foreldrene må være der på sidelinjen sammen med andre foreldre; de må være der på sommeravslutningen. En av informantene illustrerer dette:

Noen saker så er det sånn at foreldrene gjør det de kan – ikke skape noe skyldfølelse, men andre så er det sånn at foreldrene faktisk kan ha gjort noe annerledes. Og vi kan være med å bygge – at de må ta i et tak. Det er riktig i noen sammenhenger. Vi kjenner de jo så godt – at i stand til å se når hva. Jeg tror dem vi kjenner – de kjenner vi godt.

En annen informant er inne på det samme, men presiserer at for mange vil det være snakk om for eksempel psykiske helseproblemer som gjør at foreldre har utfordringer med å delta. Samtidig understreker han betydningen av å motivere også disse foreldrene til å delta mer på sosiale arenaer, både for deres egen mestring og for å støtte barna sine. En informant snakker om ungdommer hun har møtt, og deres fortellinger knyttet til det å ha foreldre som ikke har vært med og deltatt i deres idrettsaktiviteter. Ungdommene har fortalt om belastningene knyttet til å skulle produsere unnskyldninger for at foreldrene ikke møter eller ikke har levert kake på dugnaden. Denne informanten peker på at problemet ikke bare er at den enkelte forelder har utfordringer med å delta, men at det mangler ved det kollektive foreldrefellesskapet på disse arenaene eller de andre foresattes inkluderingssevne. Hun sier:

Det handler ikke bare om at disse foreldrene ikke orker – de tør ikke heller. Fordi det ser så vellykket ut – ser så trivelig ut – de kommer ikke inn i det gode selskap, vet du. Så er også noe med hvordan andre voksne tar imot dem.

Bekymring for stigmatisering

Det er stor bevissthet blant mange informanter om faren for stigmatisering ved innretting av ulike tiltak og tilbud for målgruppen. Mange er opptatt av at tiltakene bør innrettes mot at barn og ungdom skal kunne delta i ordinære aktiviteter og på sosiale arenaer som andre jevnaldrende bruker. I tilfeller der det lages spesifikke opplegg for målgruppen, er det mange som jobber mye

med innrettingen slik at den ikke skal bidra til ytterligere belastninger med stigmatisering av dem som deltar. Vi har tidligere vist eksempler på ulike tiltak som skal bidra til å senke terskelen for deltakelse i ordinære aktiviteter og tilbud, eller til etablering av tiltak som i utgangspunktet er åpne for alle i en gitt aldersgruppe. Mange kommuner har laget ulike former for ferietilbud eller ferieklubber som arrangerer turer og arrangementer. Felles for disse aktivitetene er at de stort sett alltid er åpne for alle barn og unge i en gitt aldergruppe. Alle kan melde seg på. Flere snakker også om at de tilstreber å sikre at barn og unge som kanskje erfarer som ressurssterke eller har høy status i barne- og ungdomsmiljøet, også deltar. Parallelt utvikles det strategier i samarbeid med for eksempel skoler, barnevern, ungdomskontakter, helsestasjoner og NAV, slik at barn og unge som er i målgruppen blir sikret mulighet til å delta.

Det er også flere tiltak som er spesielt utviklet for målgruppen. Det ser ut som det særlig er frivillig sektor som utvikler særskilte tiltak til enkelte grupper innenfor målgruppen for tilskuddsordningen. Dette kan skyldes at mange frivillige organisasjoner arbeider tett på barn, unge og familier som har lav inntekt eller møter andre utfordringer i livet, følgelig vil de også ofte identifisere behov for tiltak. De vil kanskje også motiveres av tilskuddsordningens vektlegging av målgruppen og muligheten for å få støtte til helt målrettede tiltak. Det er samtidig stor bevissthet om faren for stigmatisering. En informant sier:

Ja, det er et spesifikt tilbud. Vi tar målgruppen ut av andre arenaer. Men samtidig jobber vi med inkludering, for vi gir dem mulighet for å lære ting og bli introdusert for ting. Er i skateparken, blir kjent med bymiljøet. Vi tar dem jo ut fra normalmiljøet, men vi gir dem normalopplevelser som gjør at de kan hevde seg i klassemiljøet og kan hevde seg på fritiden. Vi er også på tilbudssiden med å tipse om fritidsaktiviteter. Vi kan gjerne snakke med en fotballklubb for å prøve å få barnet med der. Om barnet kommer med på en aktivitet, er vi raske med å tilby en annen dag på xx sånn at ikke xx blir til hinder for andre positive ting.

Dette tiltaket er spesielt innrettet mot barn som ikke deltar i aktiviteter på fritiden og er vurdert som å ha særlige utfordringer knyttet til lavinntekt og/eller familiesituasjon. Målet er at gjennom å delta på dette tiltaket vil barna styrke sine muligheter for å delta på lik linje med andre senere. Informanten vektlegger at det er et mål å bidra til at barna etter hvert deltar i ordinære fritidsaktiviteter sammen med andre jevnaldrende.

Et forhold som tas opp av flere i casestudiene og på den ene erfaringssamlingen, er at navnet på tilskuddsordningen representerer en utfordring knyttet til stigmatisering. Flere opplever at å sette overskriften «barnefattigdom» på tiltakene de utvikler, ikke er egnet for å fremme inkludering. En kommune forteller at de har arbeidet mye med å utvikle tilbud som er åpne for alle, og at aktiviteten ikke skal knyttes til at dette er tilbud spesifikt for barn fra familier med lav inntekt. Når midlene så blir tildelt, representerer tilskuddene mye penger for kommunen, og det blir oppslag i lokalavisa med stor overskrift om at nå er barnefattigdomsmidlene tildelt, og kommunen har fått xx kroner. Under ramses så alle kommunens tilbud opp, mange av dem tiltak som familier, barn og unge, i tråd med kommunens intensjoner, ikke assosierer med å være særtiltak for barnefattigdom. Barn og unge som i utgangspunktet er sårbare og vaksomme for å bli «stemplet som fattige», kan lese eller bli fortalt av andre at et tilbud eller en aktivitet de bruker, er et «barnefattigdomstiltak».

Oppsummering

Det er stor grad av kontinuitet i tiltak. Syv av ti tiltak i 2015 var en videreføring fra tidligere år. Ni av ti tiltak som fikk støtte i 2015, har blitt videreført og fikk støtte også i 2017.

Oversikten viser at nær alle kommunene har tiltak innenfor kategorien kultur- og fritidsaktiviteter. Åtte av ti har også tiltak innenfor kategorien ferieaktiviteter. Noen færre, men fortsatt over halvparten av kommunene, oppgir at de har tiltak innenfor kategorien alternative mestringsarenaer. Oversikten viser et bredt spekter av type aktiviteter og tilbud som får støtte fra ordningen.

Tiltakene har ulike former for og ulik grad av medvirkning fra barn og unge i utvikling og drift av tiltak. Det finnes noen ungdomstiltak som har svært høy grad av medvirkning i tiltaket. En tredel av respondentene fra tiltakene mener at deltakerne i stor grad var med å utforme tiltaket, mens halvparten mener de var det i noen grad. Kun en liten andel mener at barn og unge selv i liten grad eller ikke i det hele tatt var med å utforme tiltaket. Evalueringer av tiltakene har stor betydning for utvikling av tiltak. Det er få tiltak som anvender skriftlige verktøy som spørreundersøkelser som del av evalueringer. Deltakerne blir oftest invitert til å gi ulike former for muntlige tilbakemeldinger. Den mest vanlige evalueringsformen er internevaluering av tiltak fra ansatte, mens et lite mindretall har gjennomført eksterne evalueringer.

Evalueringer og barn og unges medvirkning har betydning for utvikling av tilbud. Tverretatlige møter og nettverk er viktige utgangspunkter for kjennskap til eksisterende tiltak, utfordringsbildet i kommunen og eventuelle behov for nye tiltak.

Noen av forholdene som framheves som viktige for utvikling av tiltak og for å fremme deltakelse blant barn og unge, er

- at det tas utgangspunkt i arenaer og etablerte relasjoner til barn og unge for å utvikle relevante tiltak og senke terskelen for deltakelse
- at de er åpne for alle, bredt innrettet og ikke stigmatiserer
- at det er god kvalitet og attraktive tilbud
- at det er etablert systemer for tilgang til utstyr for deltakelse
- at også foreldrenes og familiens totale situasjon adresseres

Utstysrordninger er en viktig infrastruktur for at alle barn og unge skal kunne delta i ulike former for aktivitet. Med utgangspunkt i to utstysrordninger er følgende momenter framhevet:

- at det er etablert ordninger for drift av utstyrssentralen
- at kvaliteten på utstyret er bra, relevant og etterspurt av målgruppene og andre innbyggere i kommunen
- at ordningen blir allment kjent og brukt av et bredt spekter av innbyggerne i kommunen
- at det er etablert samarbeid mellom skole, barnehage eller andre som kan bidra til at alle barn og unge får tilgang til utstyr ved turer og arrangementer

Det er stor oppmerksomhet om å utvikle tiltak som ikke stigmatiserer målgruppen. Mange tiltak har som mål å senke terskelen for deltakelse i ordinære aktiviteter og tilbud eller etablering av tiltak som i utgangspunktet er åpne for alle i en gitt aldersgruppe. Ved utvikling av særlige tiltak for deler av målgruppen er det flere som vektlegger at de gir tilbud som er viktige for den enkelte deltaker og styrker deres muligheter for å delta på sosiale arenaer og ordinære aktiviteter med jevnaldrende på lik linje med andre senere. Noen tar opp at navnet på tilskuddsordningen medfører utfordringer knyttet til stigmatisering.

8 Samarbeid om inkludering

Vi har tidligere vist at utfordringene knyttet til barnefattigdom er komplekse, og at kommunenes innsats på området er preget av dette. I dette kapitlet vil vi undersøke samarbeidet mellom ulike aktører i innsatsen mot barnefattigdom. Det er interessant å undersøke graden av tverretatlig samarbeid innad i kommunene og samarbeidet mellom kommunale og frivillige aktører.

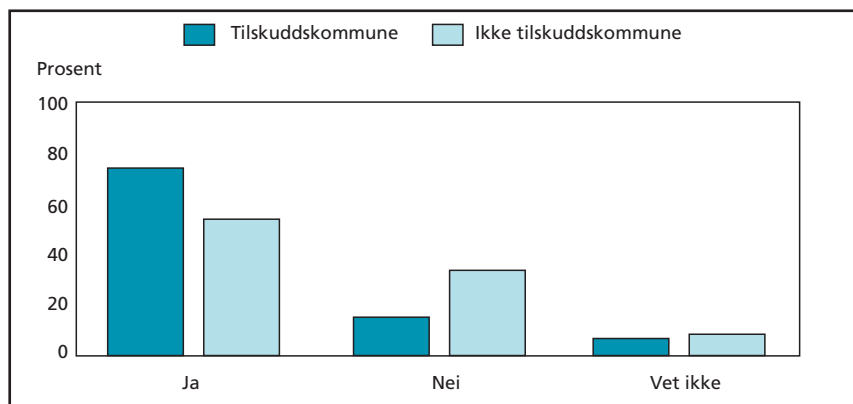
En stor andel av kommunene har valgt å forankre innsatsen mot barnefattigdom i en overordnet temaplan, som en levekårsplan eller en oppvekstplan, eller i kommuneplanens samfunnsdel. Dette illustrerer at innsatsen mot barnefattigdom en del av et større bilde for kommunene. På spørsmål om innsatsen mot barnefattigdom i kommunen svarer en av informantene i en casekommune dette:

Innsatsen mot barnefattigdom i vår kommune er veldig sammensatt. Sammenfattet i en overordnet temaplan. [...] Det angår jo alt – skoler, barnehager, gratis kjernetid, tiltak i NAV, utvikling av nærmiljø, samarbeid med frivillige. Men, alt dette er en del av en stor sammenheng. Denne delen [barnefattigdom og tilskuddsmidler] er en del av det.

Mye tverretatlig samarbeid

I casestudiene har vi fått innblikk i hvordan kommunene har etablert tverrfaglige grupper og samarbeid mellom ulike tjenester for å rekruttere målgruppen til ulike tiltak og danne nettverk mellom involverte i arbeidet med barnefattigdom. Det er en omfattende innsats. Når vi spør om tverretatlig samarbeid i surveyen, svarer nesten åtte av ti tilskuddskommuner at de har etablert samarbeid mellom ulike kommunale etater i arbeidet mot barnefattigdom. I kommuner som ikke mottar tilskuddsmidler, er det litt mer enn halvparten som oppgir at de har etablert tverretatlig samarbeid innenfor dette området (figur 8.1). Dette kan være en indikasjon på at kommunene som mottar tilskuddsmidler, har en omfattende innsats på området og følgelig også har mye samarbeid blant ulike etater.

Figur 8.1 Andelen respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner som oppgir at deres kommune har etablert tverretattlig samarbeid om ulike tilbud til barn og unge i lavinntektsfamilier. N = 182.



Kommunene er opptatt av at utfordringene er sammensatte og følgelig krever innsats fra mange ulike etater. At det er stor grad av tverretattlig samarbeid i tilskuddskommunene, kan også være en indikasjon på at tilskuddsordningen i seg selv bidrar til at kommunene må tydeliggjøre hva de har av innsats på området. Å motta statlige tilskuddsmidler har vist seg å kunne bidra til mer aktivitet og bedre koordinering mellom aktiviteter i kommunen (Grødem 2012). I en undersøkelse av hvordan ulike statlige tilskuddsmidler innenfor området fattigdom og sosial eksklusjon fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fungerer lokalt, viste det seg at særlig tilskudd til innsats mot barnefattigdom lot til å inspirere til samordning. Undersøkelsen viser at noe av det første de kommunene som mottok dette tilskuddsmiddelet gjorde, var å gjennomføre kartlegginger av området, og arbeidet bidro til å synliggjøre behovet for samordning og samarbeid på tvers (ibid.: 8). I evalueringen har vi vist at vurdering av søknader om tilskudd flere steder har medført opprettelse av tverretattlige grupper, og krav til spesifisering av rekruttering av målgruppen medfører kanskje mer oppmerksomhet om å nå ut via ulike tjenester som møter denne målgruppen i sin virksomhet. En informant forteller om betydningen et ungdomsforum som er etablert i kommunen, har for samarbeid og for deres mulighet til å følge opp målgruppen bedre:

Vi sitter jo i det som heter xx ungdomsforum. Hvor det er veldig mange instanser som sitter – blant annet NAV, miljøteam, helsestasjon, politi, SLT-koordinator, barnevern. Så der er vi – vi kjenner hverandre. Blir

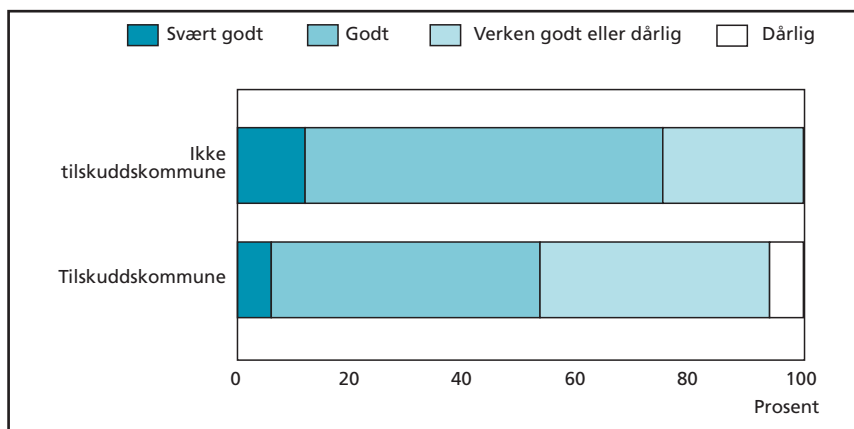
mye enklere når man har et ansikt – noen å ta kontakt med. NAV kjenner jo noen – knyttet til den økonomiske biten som kanskje vi ikke gjør.

En annen informant fra et tiltak sier det slik:

Veldig viktig at det er samarbeid på tvers av de kommunale enhetene. God kommunikasjon – så vi vet hvem er det viktig at vi når (med tiltakene), og hvordan når vi dem. Vi får ut informasjon til dem som har behov – ellers ikke noe poeng at vi gjør det vi gjør.

I mange av kommunene fungerer samarbeidet bra. Over halvparten av tilskuddskommunene svarer at samarbeidet med andre etater fungerer svært godt eller godt, mens de øvrige svarer at det fungerer verken godt eller dårlig. Det er svært få som opplever dette samarbeidet som dårlig.

Figur 8.2 Andelen respondenter fra tilskuddskommuner og andre kommuner etter hvordan de vurderer det tverretatlige samarbeidet. N = 115.

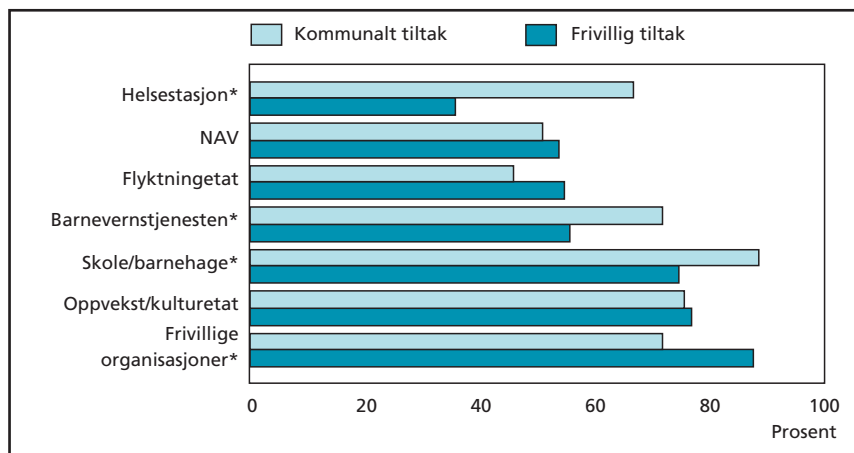


Tverretatlig samarbeid kan være utfordrende, og denne litt forbeholdne holdningen til hvordan det fungerer, kan være en indikasjon på nettopp det (figur 8.2). Samtidig er det interessant å merke seg at i kommunene som ikke mottok tilskuddsmidler, var det etablert mindre tverretatlig samarbeid på dette området, men det samarbeidet som var etablert, ble vurdert å fungere svært godt eller godt i tre firedele av kommunene. Hvorfor det tverretatlige samarbeidet vurderes mer positivt i kommunene som ikke mottar tilskuddsmidler, er vanskelig å vurdere. En faktor er at det er mindre samarbeid, og kanskje

det samarbeidet som er etablert, er konsentrert om spesifikke prosjekter og initiativer hvor deltakerne er ekstra dedikerte. I tilskuddskommunene er det mer samarbeid om rekruttering til tiltak, vurdering av søknader og utvikling av tiltak, noe som tilsier at noen kan oppleve at enkelte tjenester ikke bidrar så mye som de skulle ønske, eller at noen tjenester er vanskelige å få med. Hvis så er tilfelle, kan samarbeidet bli vurdert mer kritisk.

Også de tiltaksansvarlige rapporterer om stor grad av samarbeid (figur 8.3). Det interessante er at det er gjennomgående små forskjeller i hvordan frivillige og kommunale tiltaksarrangører svarer på dette spørsmålet. Unntaket her er den markerte forskjellen i samarbeid med helsestasjon. Det at kommunene oftere enn de frivillige samarbeider med helsestasjonen, henger sannsynligvis sammen med at de frivillige tiltakene ofte retter seg mot eldre barn, mens kommunen må ha tilbud til alle aldersgrupper. For øvrig er det ikke overraskende at de kommunale etatene har noe mer samarbeid med andre etater, som skole/barnehage og barnevernstjenesten, enn de frivillige har med de samme etatene. De kommunale etatene må antas å ha større tilgang til andre tjenester i kommunen enn de frivillige organisasjoner har. Det er heller ikke overraskende at de frivillige organisasjonene oftere enn de kommunale samarbeider med andre frivillige organisasjoner.

Figur 8.3 Andel tiltaksansvarlige etter hvilke etater tiltaket hadde etablert samarbeid med i 2015. Prosent. N varierer mellom 133 og 150.



* Forskjellene mellom svarene til kommunale og frivillige tiltak er statistisk signifikant.

Samarbeid med frivillige

At også de frivillige oppgir så stor grad av samarbeid med ulike etater, kan forstås som at de frivillige i mange kommuner har etablert seg som viktige bidragsytere på området barnefattigdom og samarbeider med kommunen i dette arbeidet. Dette er i tråd med nasjonale målsettinger om at offentlige instanser og frivillige organisasjoner bør jobbe sammen for å lykkes i kampen mot fattigdom. Mange kommuner har også eksplisitte målsettinger om å være gode samarbeidskommuner. I Bergen kommunes handlingsplan mot fattigdom er for eksempel dette helt eksplisitt formulert:

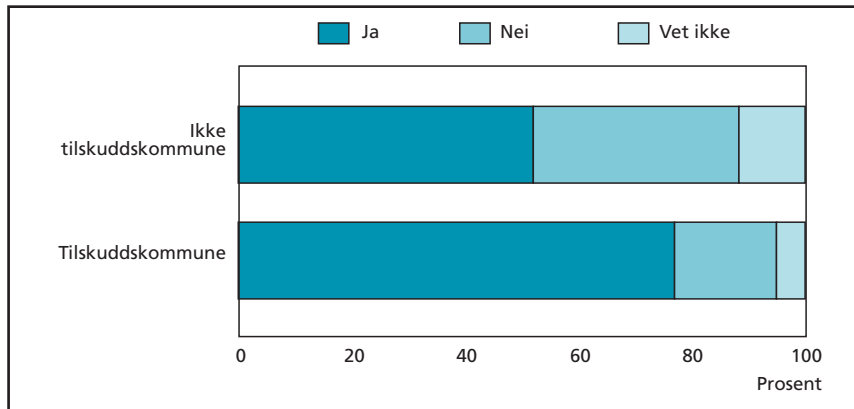
«Bergen skal være en foregangsby for frivilligheten. Frivillige organisasjoner er et verdifullt supplement til offentlige tilbud og bidrar til mer mangfoldig Bergen. Kommunen vil styrke samarbeidet og stimulere utviklingen i tråd med mål og strategier.» (Bergen kommune 2016: 10).

Surveyen viser at det er langt mer samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner i tilskuddskommunene enn i kommunene som ikke mottar tilskudd (figur 8.4). Drøyt halvparten av kommunene uten tilskudd oppgir at de har samarbeid med frivillige aktører om tilbudet til barn og unge i lavinntektsfamilier, mens dette gjelder 77 prosent av alle tilskuddskommunene. Sammenliknet med situasjonen noen år tilbake i tid tyder disse resultatene på at det har blitt mer samarbeid mellom kommunale etater og frivillige organisasjoner. I undersøkelsen til Nuland mfl. (2009) kom det fram at 35 prosent av tilskuddskommunene var helt eller delvis enige i at det var et nært samarbeid mellom sosialkontor/barnevernsetat og frivillige organisasjoner. Selv om ikke spørsmålet er formulert på helt samme måte i surveyen til dette prosjektet, tilsier dette at langt flere kommuner samarbeider med frivillige organisasjoner nå enn for åtte år siden. Det at samarbeidet er mer utstrakt i tilskuddskommunene enn i de andre kommunene, kan tyde på at tilskuddsordningen bidrar til å styrke dette samarbeidet. I kapittel 5 har vi også pekt på at det i casekommunene er stor oppmerksomhet om å legge til rette for samarbeid med frivilligheten og stimulere til frivillig engasjement på området.

Tre firedeler av kommunene som samarbeider med frivillige, mener at dette samarbeidet fungerer svært godt eller nokså godt. Det er knapt noen som mener det fungerer dårlig. Det er ikke signifikante forskjeller mellom svarene til tilskuddskommunene og de andre kommunene på dette spørsmålet. De spennende spørsmålene er likevel: Hva betyr det at samarbeidet oppfattes som godt? Hvordan kan det kommunale og det frivillige tilbudet

utfylle hverandre? Er det noen utfordringer knyttet til samarbeidet med frivillig sektor som det er viktig å ta høyde for?

Figur 8.4 Andelen kommuner som har etablert et samarbeid mellom kommunale etater og frivillige aktører om ulike tilbud til barn og unge i lavinntektsfamilier. Prosent. N = 182.



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

Det er mye kontakt mellom de frivillige aktørene og kommunene i gjennomføring av tiltak. Også mange av de frivillige aktørene har etablert kontakt med kommunene og ulike etater for rekruttering av målgruppen. I spørreundersøkelsen fikk frivillige tiltaksarrangører spørsmål om hvorvidt de hadde samarbeid med kommunen om gjennomføring av tiltakene de arrangerte i 2015. Majoriteten av de frivillige aktørene hadde samarbeid med kommunen for gjennomføring av tiltak, og kun noen få hadde ingen form for samarbeid med kommunen.

Ser vi på hvilken form for samarbeid de frivillige har etablert med kommunene, ser vi følgende samarbeidsformer:

- Majoriteten oppgir at de har hatt kontakt med kommunen når det har vært relevant.
- Halvparten av de frivillige som har svart på spørreundersøkelsen, har hatt en form for samarbeidsavtale med kommunen.

- Nær ni av ti har hatt en fast kontaktperson i kommunen i gjennomføringen av tiltaket.
- Halvparten har hatt regelmessige møter med kommunen under gjennomføring av tiltak.
- Et lite mindretall har deltatt i typer av samarbeidsteam i kommunene mens de har gjennomført tiltaket.

Vi vet at noen av de frivillige organisasjonene har inngått samarbeidsavtaler med kommunen for etablering av sine tiltak. Blå Kors vil for eksempel inngå en samarbeidsavtale med kommunen før etablering av Barnas stasjon i en kommune. Noen frivillige har avtaler med kommunen om drift av enkelte tilbud. Det finnes frivillige aktører eller stiftelser som bidrar med nærmest faste tilbud som inngår i en større portefølje i noen kommuner eller bydeler. At nesten ni av ti tiltak sier at de har hatt en kontaktperson i kommunen under gjennomføring av tiltaket, betyr at mange har etablert systemer slik at frivillige vet hvem de skal kontakte ved behov. Halvparten har faste møter eller andre former for regelmessig kontakt. Dette er i samsvar med inntrykkene fra casestudiene.

Det er mye oppmerksomhet om samarbeid med frivillige, og det er mange som også snakker om at de ønsker å utvikle bedre systemer eller rutiner for samarbeid med frivillige. Flere kommuner har etablert nettverk eller møtepunkter i arbeidet med barnefattigdom hvor frivillige deltar. Dette får gode tilbakemeldinger fra frivillige. Ser vi på de frivillige tiltaksarrangørene som har svart på spørreundersøkelsen om samarbeidet med kommunen, vurderer nesten alle at samarbeidet er svært eller nokså godt.

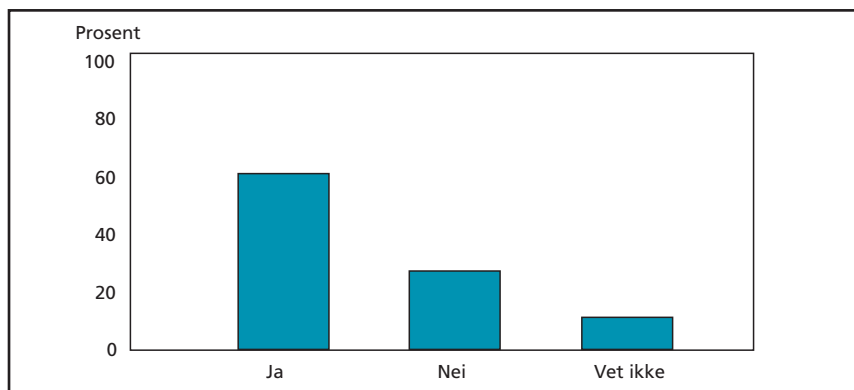
Kvalitetssikring av frivillig arbeid

Røde Kors og Blå Kors mottar mye midler fra ordningen direkte øremerket i statsbudsjettet. Deres tilbud Ferie for alle og Barnas stasjon er begge basert på tett samarbeid med kommunene. Ferie for alle rekrutterer sine deltakere gjennom kommuner og et etablert stort nettverk av ansatte i det kommunale tjenesteapparatet som møter målgruppen i sin hverdag. Blå Kors etablerer kun Barnas stasjon i en kommune eller bydel etter dialog og samarbeid med kommunen. Fra informanter i Blå Kors blir det sterkt vektlagt at deres tilbud er et supplement til kommunens ordinære tilbud. De overtar for eksempel ikke barnevernets ansvar.

Begge disse to organisasjonene har for øvrig utviklet kvalitetssikringsrutiner for sine tilbud og krav til frivillige som skal være aktive i tilbudene til barn og unge. Figur 8.5 viser at dette gjelder for flertallet av de frivillige til-

takene, men på langt nær alle. Seks av ti oppgir at de har utviklet rutiner for kvalitetssikring av sine tiltak. Nær tre av ti tiltak har ikke kvalitetssikringsrutiner, og én av ti vet ikke.

Figur 8.5 Andelen tiltaksansvarlige fra frivillige organisasjoner, etter om deres organisasjon har utarbeidet rutiner for kvalitetssikring av tiltakene som tilbys barn og unge fra lavinntektsfamilier. Prosent. N = 62.



Tiltakene som får støtte fra tilskuddsordningen, tilbys ofte til potensielt sårbare grupper av barn og unge. Å ha oppmerksomhet om kvalitetssikring av tilbudet og de voksne som bidrar, er viktig. Det bør vurderes hvordan man kan styrke de frivillige aktørenes arbeid med kvalitetssikring. Røde Kors' tilbud Ferie for alle drives av ulike distriktskontor i organisasjonen. Samtidig har Røde Kors et nasjonalt ansvar for hele Ferie for alle-ordningen. Det er utviklet felles evalueringsprosedyrer, nettverk mellom de ansvarlige i de ulike distriktene og ikke minst felles retningslinjer, kurs og krav til frivillige. Også Barnas stasjon har utviklet tydelige nasjonale standarder, retningslinjer og krav til frivillige. Flere organisasjoner har etter hvert utviklet tydelige kvalitetssikringsrutiner for involvering av frivillige i oppfølging av barn og unge. Det bør arbeides med å styrke oppmerksomheten om dette blant alle frivillige tiltaksarrangører. Å klare å følge opp etablerte rutiner i frivillig arbeid er ikke nødvendigvis enkelt.

Røde Kors har hatt en ekstern evaluering av sitt tilbud Ferie for alle (Oxford Research 2017). Ordningen blir evaluert til å fungere bra på mange områder, men en av utfordringene det pekes på i evalueringen, er forsikringen om tilstrekkelig kvalitetssikring av tilbud og aktivitet. Det finnes nasjonale retningslinjer for Ferie for alle, og det er utarbeidet opplegg for å sikre

at frivillige har tilstrekkelig opplæring. Evalueringen viser likevel at 40 prosent av de frivillige som er involvert i Ferie for alle, ikke har fått opplæring (Oxford Research 2017).

Vi har tidligere i rapporten vist at noen kommuner har etablert nettverk for alle involverte i arbeidet mot barnefattigdom. Mange kommuner har mye kontakt med frivillige. Styrket oppmerksomhet om å sikre at frivillige som deltar i aktiviteter med barn og unge, må få tilstrekkelig opplæring og kvalitetssikring, er viktig å følge opp på disse arenaene.

Fritidserklæringen og samarbeid om inkludering

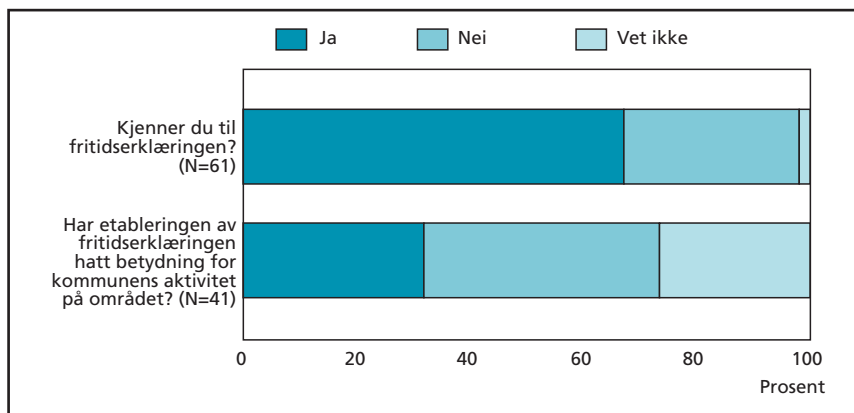
Signeringen av Fritidserklæringen¹⁵ i 2016 forplikter frivillighet, stat og kommune til å bidra til at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal få mulighet til å delta jevnlig i en organisert fritidsaktivitet. Som vist i kapittel 3 medførte dette at det ble gjort en endring i regelverket for tilskuddsordningen fra 2017, slik at ordningen ble åpnet også for tiltak som dreide seg om deltakelse i ordinære idrettsaktiviteter (fortsatt uten støtte til medlemskontingenter). Fritidserklæringen stiller sterke forventninger til alle de tre partene som har signert erklæringen om å ha større oppmerksomhet om og bidra til inkludering av barn og unge fra lavinntektsfamilier i ordinære fritidsaktiviteter. Surveyen til kommunene viste at i underkant av syv av ti tilskuddskommuner kjente til Fritidserklæringen, men av disse var det kun 32 prosent som vurderte at dette hadde hatt noen innvirkning på kommunens innsats på området (figur 8.6). Dette må selvsagt ses i lys av at erklæringen ble signert forsommeren 2016 og surveyen gitt ut våren 2017. Når såpass få sier at dette har hatt betydning, kan det selvsagt skyldes at mange allerede har mye aktivitet og initiativer på området og ikke ser dette i sammenheng med Fritidserklæringen.

En av organisasjonene som har underskrevet Fritidserklæringen, er Norges idrettsforbund. Idrettslagene er en betydelig tilbyder av organiserte fritidstilbud til barn og unge. Flere av informantene i kommuner og frivillige organisasjoner tar opp behovet for å arbeide sammen med idrettslagene for å øke bevisstheten om å sikre mulighet for deltakelse for alle på de aktivitetene som finnes. Noen ønsker at det blir mer oppmerksomhet om praksiser for arrangering av turer, kostnadsnivå for deltakelse på turninger og cup-er, egenbetaling osv. Det er interessant å følge videre om Fritids-

15 https://www.regjeringen.no/contentassets/42fc032208724215886755da5d165f1e/folder_fritidserklaeringen.pdf

erklæringen bidrar til mer engasjement og oppmerksomhet om dette ute i kommuner, organisasjoner og idrettslag. En annen av dem som har signert Fritidserklæringen, er Nasjonal dugnad mot utenforskap og fattigdom blant barn og unge (NDFU). NDFU er et initiativ fra 2013 hvor en rekke frivillige organisasjoner har gått sammen for å bidra til å sikre inkludering og deltakelse i fritidsaktiviteter i Norge for alle, uavhengig av sosioøkonomisk status. De har etablert et verktøy, ALLEMED¹⁶, som nettopp skal bidra til å øke kunnskapen og bevisstheten om inkludering av barn og unge i fritidsaktiviteter. I to av casekommunene vi besøkte, hadde det vært konkrete aktiviteter med utgangspunkt i initiativet ALLEMED.

Figur 8.6 Kjennskap til Fritidserklæringen blant respondentene i tilskuddskommunene og deres vurdering av dens betydning. Prosent. N = 61.



Statlig støtte til inkludering i kommunene

Kommunene har et omfattende ansvar for å bidra til gode levekår i befolkningen. Ansvaret er i hovedsak forankret i lov om sosiale tjenester i NAV og lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Begge lovene har som del av sin formålsparagraf at de skal bidra til gode levekår i befolkningen. I formålsparagrafen for lov om sosiale tjenester i NAV, § 1, står det blant annet:

«Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til

¹⁶ <http://www.allemed.no/>

å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.»

Stadig flere kommuner har etter hvert et målrettet folkehelsearbeid. Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) gir kommunene et bredt ansvar for å arbeide med folkehelse, forstått som å «fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen». Folkehelseloven pålegger kommunene å ha oversikt over befolkningens helsesituasjon og påvirkningsfaktorer og skal ifølge § 7 «iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer, jf. § 5. Dette kan blant annet omfatte tiltak knyttet til oppvekst- og levekårsforhold som bolig, utdanning, arbeid og inntekt, fysiske og sosiale miljøer, fysisk aktivitet, ernæring, skader og ulykker, tobakksbruk og alkohol- og annen rusmiddelbruk.»

For å støtte opp under kommunenes og frivillige organisasjoners innsats knyttet til utsatte barn og unge, sosial inkludering og gode oppvekstvilkår finnes det en rekke ulike statlige tilskuddsordninger eller andre former for støtteordninger.

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom var fram til 2014 en del av ordningen Støtte til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, som Bufdir forvaltet. Den var da begrenset til 23 kommuner og åtte utvalgte bydeler i Oslo. Fra 2014 ble tilskuddsordningen skilt ut og gjort nasjonal slik at alle kommuner kan søke, samt de samme åtte bydelene i Oslo.

Bufdir forvalter fortsatt en egen tilskuddsordning kalt Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn. Kommunale/offentlige instanser og private og frivillige aktører i 23 kommuner og åtte bydeler i Oslo kan søke denne tilskuddsordningen. Ordningen er ikke eksplisitt innrettet mot barn og ungdom i lavinntektsfamilier, men barn og ungdom i alderen ti til 20 år med spesielle behov, utsatte ungdomsgrupper og ungdomsmiljø. Formålet er å bidra til å bedre oppvekst- og levekårene ved å bidra til etablering eller videreutvikling av åpne møteplasser i de utvalgte bykommunene. Søknadsprosedyren er den samme som for Nasjonal tilskuddsordning for barnefattigdom; alle søkere skal være kommunalt forankret, og kommunen gjør en prioritering før endelig vurdering og tildeling i Bufdir.

De to tilskuddsordningene har med andre ord noe ulik innretning og målsetting, men er fortsatt nært beslektet. I retningslinjene til Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn skriver Bufdir:

«med åpen møteplass menes en sosial arena hvor barn og ungdom fra alle sosiale lag kan møtes og delta på like vilkår. Møteplassen skal særlig legge til rette for inkludering og deltakelse for barn og ungdom som faller utenfor og ikke benytter seg av andre fritidsaktiviteter [...] Tilbudet skal så langt det er mulig ha lave eller ingen kostnader for deltakerne» (Rundskriv 02/2016).

Det kan gis tilskudd i opp til tre år fra ordningen. Det er en rekke tiltak som har til hensikt å etablere tilbud for ungdom i nærmiljøet. I 2017 utgjorde denne ordningen 32 millioner kroner.

Bufdir forvalter også tilskuddsordningen Støtte til oppfølgings- og løsfunksjoner for ungdom. Kommuner kan få støtte for inntil en treårsperiode. Tilskuddsordningen retter seg mot ungdom i alderen 14–23 år som er i særlig risiko for å havne utenfor skole og arbeid. Ordningen skal stimulere til mer samordnede tilbud og tettere oppfølging av ungdom for å bidra til bedre skoleprestasjoner og økt gjennomføring av videregående opplæring. Denne ordningen fordelte om lag 32 millioner kroner i 2017.

Bufdir har flere andre økonomiske virkemidler som på ulike måter bidrar til aktivitet overfor utsatte barn og unge i kommunene, som vi ikke går nærmere inn på her: Foreldrestøttende tiltak i kommunene, Systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn og Utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet.

Bufdir har også ordningen Fritidstiltak for personer med nedsatt funksjonsevne som i 2017 utgjorde 15 millioner kroner. Dette er ikke en ordning for kommuner, den er kun åpen for søknader fra frivillige organisasjoner og stiftelser.

Arbeids- og velferdsetaten har en bred portefølje i innsatsen for å bekjempe barnefattigdom, gjennom arbeidsrettede tiltak og stønader og gjennom de sosiale tjenestene i NAV. I 2015 startet Arbeids- og velferdsforvaltningen et omfattende metodeutviklingsprosjekt for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier ved NAV-kontor i et utvalg pilotkommuner. Målet er å kunne gi en mer helhetlig og samordnet oppfølging av hele familien. Arbeids- og velferdsdirektoratet har siden 2005 hatt en egen tilskuddsordning mot barnefattigdom som har blitt forvaltet i samarbeid med fylkesmannsembetene. Som ledd i en bedre samordning av tilskuddsordninger ble det i statsbudsjettet for 2017 foreslått at tilskudd til kompensierende tiltak som utstyrsbanker, fritidsaktiviteter og ferietiltak mv., som tidligere var inkludert i Arbeids- og velferdsdirektoratets ordning, ble overført til Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Dette utgjorde 8 millioner kroner. Fra og med 2017 er Arbeids- og velferdsdirektoratets ordning erstattet med en tilskuddsordning

som mer eksplisitt skal gå til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontorene (Kapittel 0621, post 63 Arbeids- og sosialdepartementet).

I den nye tilskuddsordningen er det sterkere presisert at det er utvikling av tjenestene i NAV-kontorene som er målet. Navnet er endret fra 2017, slik at dette ikke lenger er en ordning som er spesifikt knyttet til barnefattigdom. Målgruppen for ordningen vil være sosialt og økonomisk vanskeligstilte som har behov for sosiale tjenester, og andre som er nær ved å komme i en slik situasjon. I regelverket for ordningen under kriterier for måloppnåelse står det blant annet: «Tjenester og tiltak til målgruppen er kvalitativt forbedret gjennom en mer helhetlig lokal innsats for å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon» (Regelverk tilskudd til utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontor: punkt 3). I utlysningen av disse midlene for 2018 framheves det at blant annet disse forholdene vil ha betydning i vurdering av søknadene: «helhetlig lokal innsats for å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon», «tiltak som bidrar til individuell tilpasning og helhetlig oppfølging av den enkelte og dens familie», «tiltak som styrker det forebyggende arbeidet og tidlig innsats»¹⁷. I utlysningen vises det eksplisitt til blant annet 0–24-satsingen og det å styrke barneperspektivet i tjenestene.

I tillegg finnes det en rekke tilskudds- og støtteordninger via for eksempel Kulturdepartementet til ulike kulturtiltak, deltakelse i idrett og annet hvor inkludering uavhengig av inntekt er en målsetting, men vi går ikke nærmere inn på dette her. I gjennomgang av regelverket til Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er det en henvisning til Lokale aktivitetsmidler (LAM). Dette er en ordning under Kulturdepartementet, men midlene fordeles av idrettsrådene.

Andre statlige tilskudd til tilskuddskommunene

Vi har gjennom denne rapporten vist at mange av tilskuddskommunene har en omfattende innsats overfor utsatte barn og unge. Mange mottar midler fra flere statlige tilskuddsordninger til forskjellige aktiviteter og kommunalt utviklingsarbeid på området i tillegg til midlene fra Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. I spørreundersøkelsen har vi spurt om kommunen eller bydelen mottar andre statlige tilskuddsmidler for å iverksette tiltak overfor barn og unge.

¹⁷ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Tilskudd+gjennom+NAV/Tilskudd+til+kommuner+og+NAV-kontor/kunngj%C3%B8ring-2018tilskudd-til-utvikling-av-sosiale-tjenester-i-nav-kontoret>

- Tre av ti mottar støtte fra ordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn.
- Én av fire mottar støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom.
- Litt flere enn to av ti mottar tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontor (tidligere barnefattigdomsmidler fra AV-dir).

I spørreskjemaet var det et åpent felt hvor kommunene kunne fylle ut andre tilskudd som de eventuelt mottok. Listen over ulike tilskudd og støtte illustrerer mangfoldet i ulike stimuleringsmidler:

- Foreldrestøttende tiltak
- Psykologtilskudd
- Svømmeopplæring for minoriteter
- Den kulturelle skolesekken
- Kommunalt rusarbeid
- SLT-tilskudd
- RUP-midler fra fylkeskommunen
- Helsedirektoratet
- KORUS
- Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
- Frifond, Idrett og utfordring
- Tilskudd til inkludering i fritidsaktiviteter, Kulturdepartementet
- Modellkommunesatsingen

En svært høy andel av dem som mottar ulike tilskudd og støtte, åtte av ti, svarer at disse blir sett i sammenheng.

Oppsummering

Det er utviklet mye tverretatlig samarbeid i innsatsen mot barnefattigdom i kommunene. Det er mer samarbeid i tilskuddskommunene enn i kommunene som ikke mottar tilskuddsmidler. Dette kan være en indikasjon på at kommunene som mottar tilskuddsmidler, har en omfattende innsats på området og følgelig har mye samarbeid mellom ulike etater. Selve innretningen av tilskuddsordningen ser ut til å virke som en katalysator og fremme tverretatlig samarbeid. Bedre tverretatlig samarbeid fører til bedre oversikt over målgruppen for tilskuddsordningen (sett fra ulike etater og aktører) og er en kanal for å formidle informasjon om tilbudet og vil dermed bedre rekruttering. Det er mye samarbeid med ulike instanser også i tiltakene, og dette

gjelder tiltak både i kommunal og frivillig regi. Hvem det samarbeides med, styres til en viss grad av målgruppen for tiltaket, men også av om tiltaket er kommunalt eller frivillig.

De frivillige har etablert seg som en viktig bidragsyter i arbeidet mot barnefattigdom i kommunen. Surveyen viser at det er langt mer samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner i tilskuddskommunene enn i kommunene som ikke mottar tilskudd. Sammenliknet med situasjonen noen år tilbake i tid tyder resultatene på at det har blitt mer samarbeid mellom kommunale etater og frivillige organisasjoner. Tre firedeler av kommunene som samarbeider med frivillige, mener at dette samarbeidet fungerer godt.

Fritidserklæringen stiller sterke forventninger til stat, kommune og frivillighet om å ha større oppmerksomhet om og bidra til inkludering av barn og unge fra lavinntektsfamilier i ordinære fritidsaktiviteter. Syv av ti tilskuddskommuner kjente til Fritidserklæringen, og av disse vurderte foreløpig kun 32 prosent at den hadde hatt noen innvirkning på kommunens innsats på området.

Det finnes en rekke ulike former for statlige støtteordninger til inkludering av utsatte barn og unge i kommunene. Mange tilskuddskommuner mottar andre ulike typer statlige tilskudd og stønader innenfor et bredt definert område for sosial inkludering av sosialt utsatte barn og unge. De aller fleste kommunene oppgir at de ser disse tilskuddene i sammenheng med hverandre.

9 Kommunenes og organisasjonenes vurdering av tilskuddsordningen

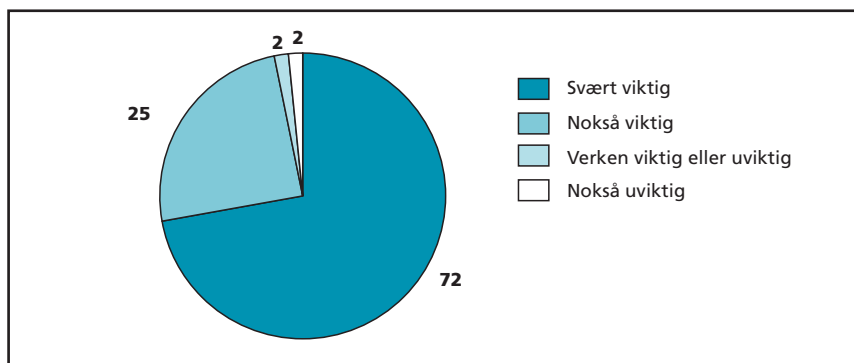
Tilskuddsordningen som evalueres i dette prosjektet, er ett av flere virkemidler som skal hjelpe kommunene i deres arbeid med å oppfylle de nasjonale målsettingene om å redusere konsekvensene av å vokse opp i fattigdom. Arbeidet med å redusere forskjeller, forebygge fattigdom og sikre alle innbyggere rimelige levekår inngår i de fleste politikkområder, som oppvekstpolitikken, utdanningspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken, sosialpolitikken, skattepolitikken, boligpolitikken og helsepolitikken. En tilskuddsordning med et totalbudsjett på 150 millioner kroner i 2015 er derfor kun et lite bidrag i det omfattende arbeidet det er å demme opp for lavinntektens konsekvenser. Likevel kan tilskuddet oppleves som viktig og nødvendig for mottakerne.

I dette kapitlet skal vi undersøke hvordan tilskuddsordningen vurderes av kommunene og de frivillige organisasjonene. Hvor avgjørende er den for mottakernes arbeid med fattige barn og unge? Opplever de at ordningen bidrar til å øke deltakelse og styrke integreringen av barn og unge fra lavinntektsfamilier? Og hva er, sett fra mottakernes synsvinkel, sterke og svake sider ved ordningen?

Vurdering av ordningens nytte

En første inngang til å avdekke kommunenes vurdering av tilskuddsordningen er å se på om de mener ordningen er viktig for det kommunale fattigdomsarbeidet. Siden dette er en ordning som gir kommunene ekstra midler til å gjennomføre fattigdomsarbeidet, er det ikke overraskende at to av tre vurderer denne ordningen som svært viktig (figur 9.1). Det er imidlertid verdt å merke seg at litt over én av fire mener at ordningen bare er nokså viktig. Dette betyr at for mange kommuner er ikke ordningen et være eller ikke være for barnefattigdomsarbeidet.

Figur 9.1 Respondentene i tilskuddskommunenes vurdering av den nasjonale tilskuddsordningens viktighet for det kommunale barnefattigdomsarbeidet. N = 61.



Inntrykket av at kommunene har noe ulike syn på ordningens viktighet, bekräftes da vi i casestudien spør om kommunene mener at de kan videreføre tiltakene dersom ordningen forsvinner. På den ene siden er det en del som mener at ordningen er helt nødvendig for å kunne opprettholde tiltak og tilbud, slik som denne kommunalsjefen:

De midlene her er gull for oss. Det kan jeg bare si med en gang. Jeg håper virkelig at det videreføres i en eller annen form. Det er ikke tvil om at vi har bruk for det.

Hva ville skjedd om ordningen forsvant?

[...] Vi ville ikke få gjort disse tingene. Det ville vært KRISE, med store bokstaver. Dette gir oss et handlingsrom som vi kanskje ellers ikke ville hatt.

Denne informanten illustrerer et viktig poeng, nemlig at ordningen gir et handlingsrom utover det ordinære for noen kommuner. Med det som i mange tilfeller er nokså begrensede midler, kan kommuner og organisasjoner starte opp og videreføre tiltak som ellers ikke ville ha blitt realisert. En tiltaksansvarlig formulerer behovet for tilskuddsmidler slik:

[Her] har ferieaktivitetene vært finansiert gjennom tilskuddsordningen. Det må vi være helt ærlige på. Forsvinner de midlene, så forsvinner tilbudet. Ikke noe mulighet for å videreføre det uten de midlene. Kunne be om å få det gjennom kommunale budsjetter, men det tror jeg ikke skjer.

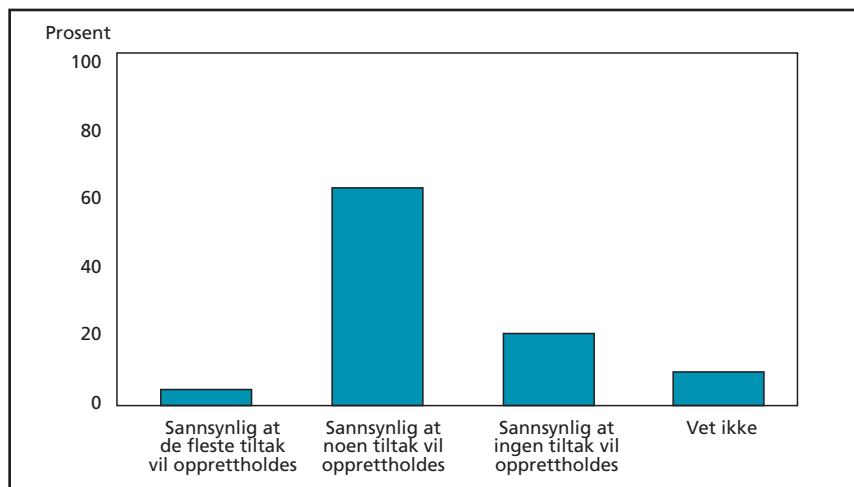
På den andre siden skal det ikke stikkes under stol at noen kommuner mener at de ville ha klart å opprettholde tilbudet uten tilskuddsmidlene:

Skal jeg svare veldig overordnet, rent økonomisk, så er jo ikke [tilskuddet] en enorm sum. Så om det skulle forsvinne i morgen [...], ville det vært mulig for oss å prioritere det. [...] Hvis jeg skal svare helt ærlig, tror jeg den summen betyr mye for organisasjonene og den jobben de gjør, men jeg tror det ville være mulig å kompensere for ordningen hvis den skulle falle bort.

Dette siste sitatet kommer fra en person i en kommune som får nokså mye midler fra ordningen, men der kommunebudsjettet er av en slik størrelse at tilskuddsmidlene uansett bare utgjør en liten del.

Svarene på surveyens spørsmål om hvorvidt videreføring av tiltak er avhengig av tilskuddsordningen, er en ytterligere bekreftelse på at kommunene i ulik grad opplever å være avhengige av tilskuddsmidlene (figur 9.2). Én av fem opplever ordningen som helt nødvendig for at tiltakene skal kunne videreføres. En svært liten andel mener at kommunen sannsynligvis ville kunne videreføre de aller fleste tiltakene selv om tilskuddsordningen ble lagt ned. Det store flertallet (nær to av tre) mener at det ville være mulig å opprettholde i alle fall noen tiltak om ordningen forsvant.

Figur 9.2 Respondentene i tilskuddskommunene sin vurdering av sannsynligheten for å opprettholde tiltak dersom tilskuddsordningen forsvant. N = 61.



Ordningen oppfattes med andre ord å ha betydning for hvilke tiltak som iverksettes, og omfanget av dem. I et av casene ble dette tydelig illustrert ved at et tiltak som hadde fått støtte tidligere, ikke fikk ny bevilgning i 2017. Dette var et ferietiltak, og selv om det ikke ble vurdert som støtteverdig i 2017, vurderte kommunen det som et viktig tiltak. Kommunen valgte derfor å gjennomføre ferietiltaket uten tilskuddsbevilgningen, men det ble betydelig nedskalert. Mange kommuner og kanskje også organisasjoner vil sannsynligvis handle slik denne kommunen gjorde, og forsøke å videreføre en del tiltak om enn i en nedskalert form. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at omfanget av tiltak totalt sett vil være like stort om tilskuddsordningen legges ned.

Ordningen vurderes å bidra til inkludering

I innledningen til regelverket for tilskuddsordningen står det at ordningen «skal bidra til at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst én organisert fritidsaktivitet sammen med andre.» (Bufdir, rundskriv 1/2018: 3). Denne formuleringen kom inn i regelverket i 2016, men da med henvisning til at tilskuddsordningen, som ett av flere tiltak i regjeringens strategi mot barnefattigdom, skal bidra til dette. Den nåværende formuleringen er nær identisk med målformuleringen i Fritidserklæringen (se nedenfor). Fra 2015 og fram til nå har regelverket alltid presisert at ordningen skal være et virkemiddel for å bedre mulighetene for at barn og ungdom skal få delta på viktige sosiale arenaer uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon, og at den skal bidra til et mer inkluderende fritidsmiljø. En av problemstillingene i dette prosjektet er nettopp om ordningen bidrar til et inkluderende fritidsmiljø.

Kommunenes og organisasjonenes vurdering av ordningens viktighet, av tiltakenes suksess med å nå målgruppene og av tiltakenes nytte for målgruppene peker alle i retning av at ordningen bidrar til inkludering. Som vi har vist tidligere i rapporten, legges det stor vekt på at tiltakene ikke skal være stigmatiserende, og at de skal være åpne og attraktive for alle barn og unge i en kommune/bydel. Selv om ikke alle rapporterer at de lykkes fullt ut med dette, er det et stort flertall som sier at de lykkes med å tilby ikke-stigmatiserende aktiviteter, og at de lykkes med å tilby attraktive og åpne tilbud (se figur 4.11). Vi har også vist at respondentene ble bedt om å ta stilling til en påstand om hvorvidt ordningen bidrar til at barn og unge kan delta i aktiviteter som andre barn og unge deltar i. 56 prosent av respondentene sier seg helt enige i denne påstanden, mens ytterligere 43 prosent er delvis enige (se figur 7.3).

Skulle vi ha konkludert med at ordningen er 100 prosent vellykket når det gjelder å bidra til et inkluderende fritidsmiljø, burde andelen som var helt enige i denne påstanden, vært høyere enn 56 prosent. Nå er det riktignok knapt noen som er uenige i at ordningen bidrar til inkludering, men fire av ti er bare delvis enige i påstanden. Dette må tolkes dithen at kommunene, bydelene og organisasjonene kan gjøre enda mer for å sikre inkludering. Samtidig er det urealistisk at tilskuddsordningene alene kan sikre inkludering av alle. I noen av tiltakskommunene er det både en stor andel og et stort antall barn og unge i lavinntektsfamilier, og det krever mye å sikre at alle disse er inkludert på sosiale arenaer. Spørsmålet er om det må andre virkemidler til for å øke graden av inkludering i ordinære fritidsaktiviteter, som for eksempel at flere fritidsaktiviteter er helt kostnadsfrie, at alle barn og unge får dekket deltakelse i én aktivitet, eller at dekning av kostnader til én fritidsaktivitet inngår som en del av den sosiale stønaden.¹⁸

Målsettingen i Fritidserklæringen fra 2016 er at alle barn og unge skal få mulighet til å delta jevnlig i én organisert aktivitet, uavhengig av foreldrenes inntekt. Denne erklæringen er et samarbeid mellom staten, kommunene og frivillige organisasjoner, men det er opp til hvert enkelt lokalmiljø å finne løsninger for å sikre at målsettingen nås. Informasjons- og handlingsverktøyet ALLEMED¹⁹ er utviklet for å inspirere og spre kunnskap om ulike metoder for å sikre inkludering. Det er ingen tvil om at intensjonen bak Fritidserklæringen er god, men det gjenstår å se om den faktisk fører til større inkludering i fritidsaktiviteter. I rapporten har vi pekt på at mange i casekommunene og på erfaringssamlingene har vært opptatt av at enkelte aktiviteter, for eksempel deltakelse på cup-er og turneringer, kan være kostnadskrevende. Noen har vært opptatt av hvordan de kan finne betalingsløsninger for deltakelse på ulike aktiviteter, som ikke oppleves som stigmatiserende for dem som deltar. Fritidserklæringen kan muligens åpne for et større engasjement lokalt om slike problemstillinger.

18 Det å sikre deltakelse gjennom sosialstønad vil ikke treffe alle barn og unge i lavinntektsfamilier, siden langt fra alle med lavinntekt mottar sosialhjelp. Det vil være et målrettet tiltak for dem som er inne i sosialhjelpsordningen, men det er viktig å huske at mange barnefamilier bare er innom sosialhjelpsordningen i en kort periode.

19 <http://www.allemed.no/>

Forbedringspotensial

Selv om tilskuddsordningen er et viktig bidrag til kommuner og organisasjoners aktivitet for sosial inkludering, kan det være utfordringer knyttet til selve administreringen av ordningen. I spørreundersøkelsen og i casestudiene påpeker informantene ulike sider av ordningen som gjerne kunne revideres.

Tidsbruken er ikke overveldende

Statens overføring til kommunene skjer i hovedsak gjennom frie midler i form av rammetilskudd, som kommunene skal benytte til å utføre lovpålagte og andre oppgaver. Rammetilskuddet vedtas i statsbudsjettet, og beregningen av denne presenteres i et beregningsteknisk vedlegg til statsbudsjettet (grønt hefte). Ved å legge midler til styrking av et område inn i rammetilskuddet, som for eksempel styrking av rusmiddelomsorgen i kommunene, har staten en forventning om at kommunene vil anvende økning i rammetilskuddet til dette. Kommunene står imidlertid fritt til å prioritere annerledes.

Dersom staten ønsker å sikre at kommunene anvender ressurser til spesifikke formål, kan de benytte øremerkede tilskudd. Slike tilskudd har oftest vært anvendt på spesifikke satsinger eller utvikling av tjenester, for eksempel tilskudd til barnehager eller tilskudd til musikkskoler. En annen måte staten kan styre ressurser på til definerte enkeltområder eller aktiviteter i kommunene er selvsagt gjennom tilskuddsmidler, som kan ses som en variant av øremerkede midler. En vanlig kritikk mot tilskuddsmidler er at de ofte stimulerer prosjektarbeid og enkelttiltak, at de er tidsavgrenset, og at de krever at kommunene anvender noe tid på å utarbeide søknader og på å rapportere på bruken av tilskuddet.

Kommuner, organisasjoner, private aktører og staten (ved Bufdir) må utføre et stykke arbeid i forbindelse med tilskuddsordningen som her vurderes. Vi beskrev forvaltningen av ordningen i kapittel 3 og skal ikke gjenta detaljene her, men det er klart at det brukes tid på å skrive søknader og rapporter. I tillegg skal søknadene gjennom en politisk og en administrativ vurdering i kommunene. Bufdir skal på sin side behandle og vurdere søknadene og rapportene. En av informantene i en casekommune beskriver arbeidet med tilskuddsordningen på denne måten:

Det er en viktig tilskuddsordning, og politikerne er også veldig positiv til at kommunen søker, og det vi har fått ut av det. Men som ved mange tilskuddsordninger så er det en ganske omfattende søknadsprosess. Vi begynner nå på høsten – det legges ut i avisa og så videre – sendes søknad – skal prioriteres og behandles – og så tar det veldig lang tid før vi får svar.

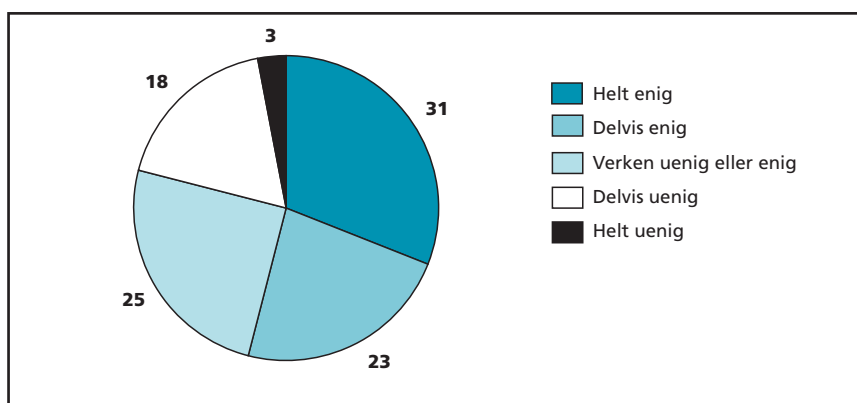
Oppfatningen av at tilskuddsordningen er byråkratisk krevende, er imidlertid ikke unisont formulert av informantene i casestudien. I en av de andre casekommunene uttaler den som er ansvarlig for søknadene, følgende:

Vi er vant til å søke og vant til å måtte rapportere. Føler ikke at denne ordningen er noe mer byråkratisk krevende enn andre tilskuddsordninger vi får midler fra. Synes det bare skulle mangle. Må synliggjøre hva vi jobber med, og rapportere hva vi har gjort. Det er veldig greit.

Sitatet illustrerer at det å ha denne type tilskuddsmidler generelt fordrer en del ekstra aktivitet i kommunene.

At noen kommuner oppfatter tilskuddsordningen som krevende, gjenspeiles i svarene på noen av spørsmålene. Når respondentene blir bedt om å vurdere ulike påstander om tilskuddsordningen, sier for eksempel godt over halvparten at det er for mye byråkrati knyttet til søknad og forvaltning av denne tilskuddsordningen (figur 9.3).

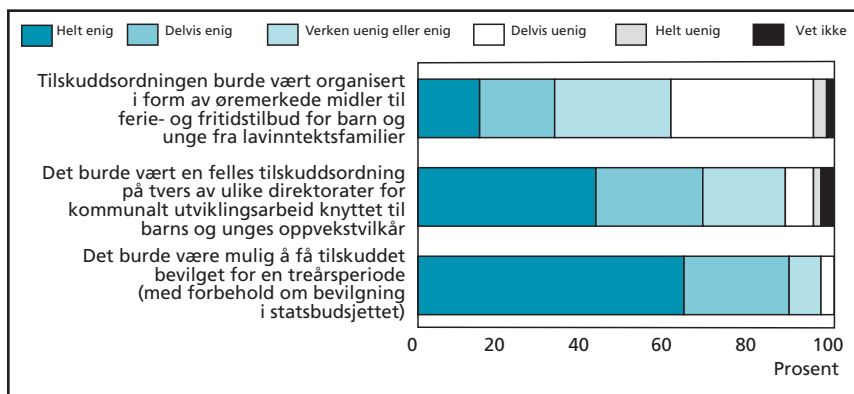
Figur 9.3 Andelen som er enige eller uenige i påstanden om at det er for mye byråkrati knyttet til tilskuddsordningen. N = 61.



Kommunene ser en forlenging av bevilgningsperioden som en mulig løsning på denne utfordringen (figur 9.4). Ni av ti respondenter ønsker at tilskuddet kunne bevilges for en treårsperiode, selv om det innebærer at man i tilfelle må ta forbehold om bevilgning til ordningen i statsbudsjettet. Svært mange av tiltakene får uansett tilskudd over flere år, og en mulighet for å kunne gi tilskudd over en treårsperiode kunne dempe noe av uforutsigbarheten og samtidig redusere byråkratiet knyttet til ordningen noe. Som vi kommer til-

bake til nedenfor, er det også andre endringer i ordningen som vurderes som hensiktsmessige av kommunene.

Figur 9.4 Andelen som er enige eller uenige i ulike påstander om tilskuddsordningens organisering. N = 61.

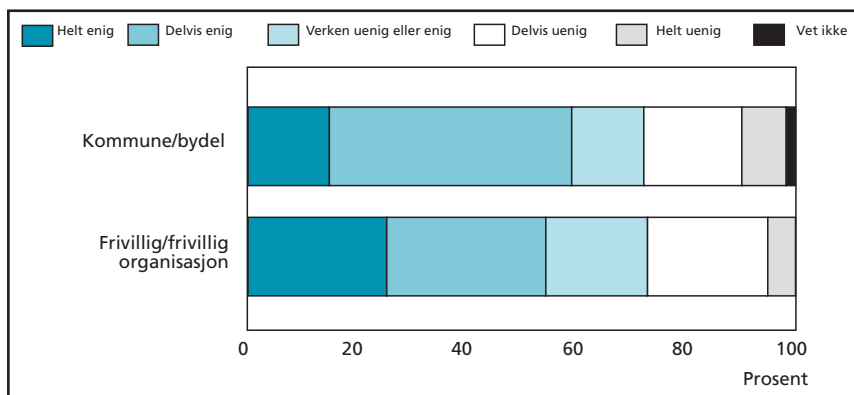


Kommunene må vurdere mange søknader, og om lag halvparten av kommunene oppfatter ordningen som krevende. Dette betyr imidlertid ikke at de som faktisk utarbeider søknadene, er like kritiske. Når de tiltaksansvarlige blir spurt om de oppfatter søknadsprosessen som enkel, er det kun én av fire som er uenig i dette (figur 9.5). De kommunale og de frivillige tiltaksansvarlige svarer nokså likt på dette spørsmålet, og de små forskjellene som kommer fram i figuren, er ikke statistisk signifikante. I casestudiene kommenterer noen av tiltaksarrangørene at det å skrive søknader om tilskuddsmidler var noe de hadde mye erfaring med. Dette oppleves derfor ikke som særskilt vanskelig. En av informantene som jobber i et tiltak i regi av en frivillig organisasjon, oppsummerer søknadsprosessen på denne måten:

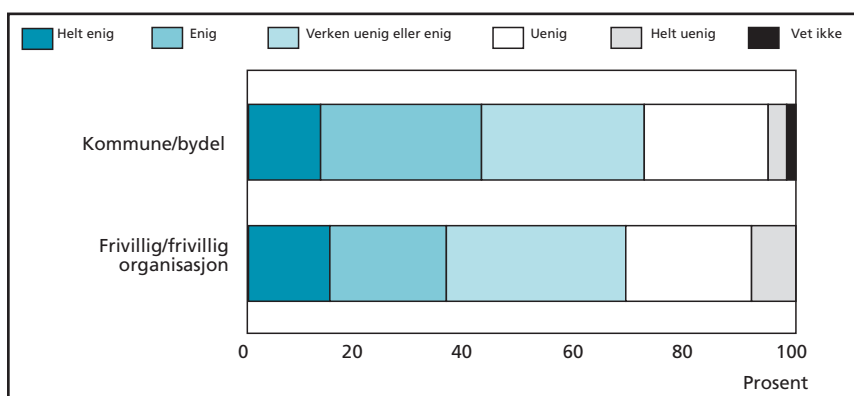
[...] denne tilskuddsordningen er ikke rigid og ikke blant de tilskuddsordningene som det er vanskelig å søke. [...] Skulle ønske vi kunne fått penger over flere år, og mer penger. Men ordningen er lett tilgjengelig, og jeg opplever god dialog med Bufdir.

Rapporteringskravene oppfattes noe oftere som krevende av de tiltaksansvarlige, men under halvparten er enige i påstanden om at rapporteringskravene i ordningen er krevende (figur 9.6). Heller ikke på dette spørsmålet er det forskjeller i svarene til offentlige og frivillige tiltaksansvarlige.

Figur 9.5 Andel kommunale og frivillige tiltaksansvarlige etter hvor enige eller uenige de er i påstanden om at søknadsprosessen til denne tilskuddsordningen er enkel. N = 122.



Figur 9.6 Andel kommunale og frivillige tiltaksansvarlige etter hvor enige eller uenige de er i påstanden om at rapporteringskravene i tilskuddsordningen er krevende. N = 122.



Innvilgelse av tilskudd kommer for sent

Gjennom casestudiene og erfaringssamlingene får vi et klart inntrykk av at det ikke er byråkratiet knyttet til ordningen, men tidspunktet for tildeling som oppleves som mest utfordrende. Kommunene og organisasjonene søker midler med frist i desember, tilskuddsåret (prosjektperioden) er fra mars til mars, og søkerne får tilbakemelding sent på våren. I 2017 fikk ikke kommunene svar på søknadene før i mai, det vil si mer enn to måneder etter at

forrige prosjektperiode hadde utløpt. Nå kan det innvendes at to måneder ikke er veldig lang tid, og at dette kanskje ikke er problematisk for alle kommuner/organisasjoner/tiltak, men tildelingstidspunktet er noe som frustrerer mange. Dette har blitt kommentert av mange informanter i casestudien, det var tema på begge erfaringsamlingene, og i de åpne tilbakemeldingene i surveyen er det en god del av de tilskuddsansvarlige og tiltaksansvarlige som nevner tildelingstidspunktet som et problem, særlig for ferieaktivitetene. En av informantene i casestudien sier det slik:

Skulle gjerne fått svar tidligere. Det gjelder særlig ferieopplevelsene på sommeren. I år fikk vi svar i mai en gang, og da hadde vi vært nødt til å planlegge alt ferdig – og ventet i spenning på om vi fikk penger eller ikke. Og vi fikk noe avkorting i forhold til det vi hadde søkt om. Måtte gjøre justeringer. Skulle gjerne ønsket at det ikke tok så lang tid før vi fikk svar.

Antall søknader til ordningen har økt sterkt de siste årene, og dette betyr at saksbehandlingen i direktoratet er krevende. Som vi skrev i kapittel 3, er det bare drøyt tre årsverk som benyttes til å forvalte denne ordningen i direktoratet. Dette bidrar til at den statlige forvaltningen av ordningen må sies å være svært ressurseffektiv. Dersom tilskuddsordningen skal videreføres i sin nåværende form, vil det sannsynligvis være små muligheter til å redusere saksbehandlingstiden uten å øke ressursbruken i forvaltningen av ordningen. Saksbehandlingstiden må ses i lys av hensynet til ressurseffektivitet. Spørsmålet er om det bør lempes noe på kravet til ressurseffektivitet for å gi kommunene/organisasjonene raskere tilbakemelding, eller om det er andre tiltak som kan bidra til raskere svar på søknadene og dermed større forutsigbarhet for kommunene/organisasjonene. Det kan bety å øke ressursbruken noe i direktoratet, eller vurdere andre måter å forvalte ordningen på.

Det at tiltakene ikke får vite om de får støtte før i slutten av mai, er en stor frustrasjon for kommunene og de frivillige organisasjonene. Et så sent tildelingstidspunkt betyr at forutsigbarheten er dårlig, og at tilskuddsmottakerne har liten mulighet for planlegging. Dette er særlig utfordrende for ferietiltak eller aktiviteter som skal foregå i sommerferien. I noen tilfeller kan det gi store begrensninger i mulighetene for å gjennomføre ønskede aktiviteter, fordi tiltaksarrangør må vente med å bestille for eksempel hytter til ferieturer, transport osv. eller med å sende ut informasjon om tilbudet. Det gir med andre ord begrensninger i hvor effektivt og kvalitativt godt de lokale tiltakene kan jobbe. Det klare ønsket om en treårig tildelingsperiode (figur 9.4) må nok også ses i lys av selve tildelingstidspunktet.

Et annet problem for tilskuddsmottakerne er at søknadsåret er definert fra mars til mars, noe som utfordrer regnskapssystemene i kommuner og organisasjoner. Sett fra sentrale myndigheters side er det imidlertid vanskelig å ta utgangspunkt i regnskapsåret. Regnskapsavslutningen i kommuner og frivillige organisasjoner er svært sjelden klar 1. mars, og Bufdir må ha regnskap og rapport for fjorårets bevilgning før eventuell ny bevilgning kan innvilges.

Tidligere gjennomganger av kommuners arbeid med tilskuddsordninger har vist at det ikke er noen stor motstand mot verken søknadsprosedyrer eller rapporteringsregimer, men at det å søke hvert år, og at svar på tilskuddsmidler kommer svært sent, er det som skaper mest frustrasjon (Grødem 2012: 10). Dette er med andre ord en utfordring som ikke er begrenset til denne tilskuddsordningen alene. Å basere aktiviteter som ofte går over år, på denne type årlig uforutsigbarhet i tillegg til sen tilbakemelding medfører en utfordring for kommunene og tiltaksarrangører.

Navnet på ordningen er problematisk

Det er verdt å merke seg at det er en viss skepsis til navnet på ordningen. Dette var ikke et tema i surveyen, og det er kun to av respondentene som har gitt åpne innspill, som velger å ta opp navnet på ordningen. De ønsker å endre navnet til noe som i større grad favner kompleksiteten i utfordringene. På erfaringssamlingene og i noen av casekommunene har imidlertid ordningens navn blitt kommentert, og det er flere som har tatt til orde for at navnet kan virke stigmatiserende i seg selv. På langt nær alle som deltar i tiltakene, er fra lavinntektsfamilier, og i den grad deltakerne (eller deres foresatte) er klar over at tiltaket er del av en barnefattigdomssatsing, kan dette virke avskrekkende. Som tidligere nevnt har det vært oppslag i lokalpressen i forbindelse med bevilgning av tilskuddsmidler. Siden tiltakene har blitt assosiert med fattigdomsmidler i disse oppslagene, vurderer tiltaksansvarlige fra disse kommunene at de som deltar i tiltak, risikerer å bli stigmatisert.

Ønske om «kontantkasser»

Tilskuddsordningen gir ikke mulighet for å ha «kontantkasse» eller direkte utbetalinger til familier eller barn og unge. Utvidelse av ordningen til å omfatte deltakelse i ordinære idrettsaktiviteter for målgruppen fra 2017 inkluderer ikke mulighet for å dekke medlemskontingenter og treningsavgifter. Begrensningen knyttet til direkte utbetalinger til enkeltpersoner gjør at det ikke er aktuelt å dekke innkjøp av utstyr.

I surveyen til kommunene var det ikke spørsmål knyttet til et eventuelt behov for kontantkasse, eller liknende muligheter for direkte utbetalinger,

men i casene og på erfaringssamlingene tok informantene/deltakerne opp dette. Noen opplever det at det ikke er tilgang til «enkle småpenger» som en begrensning i arbeidet for å fremme sosial inkludering. En kontantkasse eller liknende kunne bidra til et enkelt barn eller ungdom får mulighet til å delta med samme utgangspunkt på noe som mange andre på deres alder er med på. Det er for eksempel situasjoner hvor tiltaksansatte erfarer at det hadde vært en god investering å kunne betale et par fotballsko til en ungdom slik at han eller hun kan delta på fotballtreningen. Av og til kunne det være aktuelt å betale for at en familie skal kunne reise på fotballturnering med laget til sønnen eller datteren. Eller at det kunne være mulig med en ordning for å bistå med å kjøpe ballkjole til ei jente slik at hun kunne være med på skoleballet.

Noen kommuner har egne vedtak på hvordan man kan håndtere behovet for kontantbidrag. Mandal kommune har for eksempel et budsjettvedtak hvor de har satt av noen penger til å kunne gi kontantbidrag ved behov.²⁰

I Verdal har NAV arbeidet med å styrke barneperspektivet i NAV. Der har de rutiner for at man skal ta opp barnas situasjon, blant annet hvorvidt barn deltar i aktiviteter, med dem som søker om sosialhjelp eller sosiale tjenester. Det betyr at de kan være oppmerksomme på behov hos barn og unge i familien, og de har mulighet til å gi kontantbidrag til ulike formål. Barnevernet kan også gi den type vedtak om kontantbidrag. Dette åpner for en mulighet til å kunne gi bidrag for eksempel til deltakelse på turneringer eller større arrangementer som mange andre barn og unge i nærmiljøet er med på. NAV har praksis for samarbeid med lag og foreninger for dekning av kontingenter eller andre former for økonomiske bidrag for at barn og foreldre med vurdert behov for dette kan delta på arrangementer. Familier kan samtykke til dialog med de forskjellige lagene. Dette går over sosialbudsjettet.

På erfaringssamlingen for storbykommunene viste det seg at også noen av bydelene i Oslo hadde satt av penger til denne type formål.

Frelsesarmeen i Drammen har fått noen gaver fra andre aktører som de kan bruke til å gi kontantbidrag eller til gavekort på et kjøpesenter for å kunne kjøpe nye klær til barn. De erfarer at dette kan være viktige bidrag i situasjoner hvor mangel på penger kan være en barriere for deltakelse.

Kommunen i Drammen har fått 100 000 kroner fra Sanitetsforeningen som skolehelsetjenesten i Fjell bydel forvalter. Dette kan anvendes til bidrag til for eksempel bursdager, klær, skoleball og annet etter søknad fra skoler eller ved at familier søker sammen med lærer eller helsesøster.

²⁰ Ordfører i Mandal kommune var deltaker på et arrangement under Arendalsuka 2017 hvor tilskuddsordningen var tema, og dette ble presentert.

For noen kommuner ser det altså ut til at behovet for små kontantbeløp er ivare tatt gjennom kommunale midler og/eller særskilte budsjettposter hos de frivillige organisasjonene. Siden det er flere årsaker til at Bufdirs tilskudd ikke automatisk kan benyttes til kontanttilskudd, er det kanskje heller en idé for Bufdir å bidra til erfaringsdeling om hvordan kommunene kan løse utfordringene med at de har behov for noe kontantbidrag.

Hvordan skal midlene tildeles?

Som vi har vært inne på, er det mange av kommunene som får støtte fra Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, som får tilskudd fra andre ordninger i tillegg. I kapittel 8 viste vi at kommunene mottar en rekke ulike typer tilskudd og stønader innenfor et bredt definert område for sosial inkludering av sosialt utsatte barn og unge. De aller fleste kommunene oppgir at de ser disse tilskuddene i sammenheng med hverandre.

I casestudiene er det mange som tar opp at det er krevende at utviklingsarbeid i så stor grad er avhengig av ulike typer tilskudds- og prosjektmidler. I tidligere evalueringer er det pekt på at mange kommuner har opplevd det som krevende å forholde seg til flere tilskuddsordninger rettet mot samme målgruppe, og at de har ønsket at ordningene i større grad ses i sammenheng, for eksempel med samme søknadsskjema, søknadsfrist og rapporteringsrutiner (Nuland mfl. 2008). Også i denne undersøkelsen kommer det fram at mange av kommunene kunne tenke seg en felles tilskuddsordning til kommunalt utviklingsarbeid knyttet til barn og unges oppvekstvilkår. Kommunene som mottar midler fra flere tilskuddsordninger på området utsatte barn og unge, er opptatt av å tenke sammenheng i det kommunale arbeidet. Hver enkelt tilskuddsordning krever dessuten en del arbeid fra kommunens side, som kunne reduseres om det ble en mer overordnet tilskuddsordning for utvikling på dette området. I surveyen oppgir syv av ti kommuner at de er helt eller delvis enige i at det burde vært en felles tilskuddsordning på tvers av ulike direktorater for kommunalt arbeid knyttet til barn og unges oppvekstvilkår (figur 9.4). Det kan stilles spørsmål om hvorvidt den statlige innsatsen på området i god nok grad klarer å følge opp behovet for en mer sammensatt og helhetlig tilnærming til utfordringene i kommunene.

I surveyene var det åpnet for å komme med generelle tilbakemeldinger på ordningen. 43 av informantene fra kommunene og 96 av de tiltaksansvarlige benyttet anledningen til å gi en åpen tilbakemelding. Som nevnt over er det svært mange som kommenterer tildelingstidspunktet i disse kommentarene. Enkelte av dem som ga innspill, ønsker at myndighetene vurderer å til-

dele midlene som rammetilskudd i stedet for tilskuddsmidler. Andre ønsker at midlene tildeles som øremerkede midler til ferie- og fritidstiltak, etter at de kommunale utfordringene er dokumentert gjennom statistikk og annen kartlegging. Ser vi på svarene i surveyen, er de som ønsker øremerkede midler, i et klart mindretall. Kun 30 prosent ønsker å fjerne tilskuddsordningen og heller ha et generelt, øremerket tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter til kommunene (figur 9.4).

Det kommunale selvstyret står sterkt i Norge. En del oppgaver i kommunene er såkalt lovpålagte oppgaver – tjenester som kommuner skal tilby. Generelt står kommunene relativt fritt i hvordan de prioriterer, og hvordan tjenestene utøves. Ferie- og fritidstiltak er ikke en lovpålagt oppgave og er avhengig av kommunal prioritering. Statlige tilskuddsmidler eller andre former for øremerkede midler er følgelig en måte å bidra til at ferie- og fritidsaktiviteter faktisk får oppmerksomhet i kommunene. Spørsmålet er hvordan man best kan innrette den statlige overføringen til kommunene, slik at man sikrer at utsatte barn og unge faktisk blir sosialt inkludert og kan delta i fritidsaktiviteter.

Ett alternativ er å utvikle og tilpasse dagens ordning i lys av de utfordringene som er vist. Ønsket om en treårig bevilgningsperiode kommer tydelig fram i survey, erfaringssamling og casestudier og er noe som bør vurderes. Det kan vurderes om det er mulig å utvikle (enda) mer standardiserte søknads- og rapporteringsrutiner. Dersom hensynet til ressurseffektiviteten i direktoratet lempes på, kan det være mulig å korte ned saksbehandlingstiden ved å øke saksbehandlingsskapasiteten i Bufdir. Vi har gjennom rapporten også kommet med flere forslag om mindre justeringer, for eksempel om tydeligere operasjonalisering av knutepunktsfunksjonen for å styrke den kommunale innsatsen på området, og vi vil komme tilbake til noen av disse forslagene i avslutningskapitlet.

Alternativt til å foreta begrensede justeringer i ordningen er det mulig å se for seg en helt annen innretning på de statlige midlene som skal bidra til sosial inkludering. Surveyen og casestudiene har vist at en god del av respondentene mener det kan være relevant å tenke seg en omlegging av Nasjonal tilskuddsordning mot fattigdom. Som et innspill til en diskusjon om dette drøfter vi kort tre alternativer til dagens tilskuddsordning og én justering.

Alternativ 1: Utviklingsmidler til sosial inkludering av barn og unge

I stedet for å tildele midler over flere ulike tilskuddsordninger som har nokså likt formål, kunne det være mulig å lage en felles bevilgning der for eksempel alle midler til utviklingsarbeid innen sosial inkludering av utsatte barn og unge (innsats mot barnefattigdom og sosial eksklusjon) inngikk. En forholdsvis stor andel av de som er ansvarlige for tilskuddsordningen i kommunene, ser dette som et relevant alternativ (se figur 9.4).

Tre ordninger som kunne vurderes inn i en slik felles ordning innenfor Barne-, ungdoms- og familiedirektorats portefølje, er Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn og Støtte til oppfølgings- og losfunksjon for ungdom. I tillegg kan det vurderes om det er ordninger innenfor andre direktoraters portefølje som kunne bidra til å styrke en felles satsing innenfor dette området.

En fordel med en bredere tilskuddsordning er at det vil gi kommunene et noe større handlingsrom til å møte kompleksiteten i lokale utfordringer på tvers av ulike sektorer. Samtidig må kommunene fortsatt definere konkrete tiltak og satsinger på området og sette mål som det er mulig å kontrollere. På den andre siden får staten noe mindre rom for helt spesifikk styring av innsats og innretning av aktivitet.

En slik større og bredere avgrenset tilskuddsordning knyttet til sosial inkludering kunne følges av at det etableres et sterkere regime for kompetanseheving i kommunene og mer erfaringsdeling mellom kommunene. Dette kunne organiseres i form av regionale erfaringsssamlinger hvor kommunene samarbeider med fylkesmenn og eventuelle kompetansemiljøer i regionen. Slik kan man bidra til å styrke samarbeidet og erfaringsdeling mellom kommunene i regionene. Storbyene har noen særlige utfordringer som tilsier at det bør vurderes å ha egne nasjonale storbyssamlinger i tillegg.

En mulig ulempe ved å slå sammen ulike tilskuddsordninger er at det kan være vanskelig å sikre at målsettingene i alle de opprinnelige enkeltordningene ivaretas. Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er særskilt rettet mot barn og unge i lavinntektsfamilier, og det er ikke gitt at vektleggingen av fattigdom vil være like sterk i en bredere tilskuddsordning. Hvorvidt dette i praksis vil medføre at barn og unge i lavinntektsfamilier i mindre grad vil få et godt tilbud, er imidlertid et åpent spørsmål og avhenger blant annet av hvordan kriteriene for en eventuelt ny tilskuddsordning innrettes. Som vi har vært inne på flere ganger i rapporten, er barnefattigdom et sammensatt fenomen. Mange av de barna og ungdommene som er i kommunenes søkelys i forbindelse med Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, vil kanskje uansett bli fanget opp av kommuner og organisasjoner.

Alternativ 2: Programsatsing

Et annet alternativ til dagens tilskuddsordningsform er å utvikle en programsatsing innenfor området sosialt utsatte barn og unge og deres familier. En programsatsing er ofte et samarbeid mellom kommune og stat og eventuelt andre aktører. Kommuner som har særlige utfordringer på et bestemt område, inviteres til programsamarbeid med staten, og dette innebærer et langsiktig perspektiv på utviklingsarbeid innenfor et gitt område. En slik satsing fordrer at kommunen ser ulike initiativer og tiltak i sammenheng. Statlige støtteordninger anvendes til å støtte opp under dette arbeidet. Nasjonal tilskuddsordning kan tenkes som en støtteordning innenfor en slik programsatsing for barn og unge.

Som vi har vist innledningsvis, er det stor nasjonal oppmerksomhet og en rekke ulike satsinger knyttet til å bedre situasjonen for sosialt utsatte barn og unge. Tidlig innsats for å forebygge sosiale problemer er i søkelyset, og det å sette inn tiltak tidlig er ment å motvirke manglende gjennomføring av utdanning og senere problemer i arbeidslivet. Det er nylig initiert et eget folkehelseprogram for kommunene for perioden 2017–2027 som skal ha barn og unge som prioritet – og det presenteres som en satsing for å fremme barn og unges psykiske helse og livskvalitet.²¹ En annen satsing som er i gang, er 0–24-satsingen. Denne satsingen²² er en omfattende felles satsing på tvers av flere departementsområder og underliggende direktorater, der aktørene skal samarbeide om å følge opp utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år. En av målsettingene i 0–24-samarbeidet er å styrke samhandlingen i kommunene om utsatte barn og unge. Fylkesmannen har i utgangspunktet et bredt ansvar for oppfølging av kommunene og har siden starten av 0–24-samarbeidet hatt et definert ansvar for å følge opp dette. I tildelingsbrevet for 2018 står det:

«Fylkesmannsembetene skal være pådriver for tverretatlig samarbeid for utsatte barn og unge og deres familier gjennom 0-24-samarbeidet. Gjennom informasjon, veiledning og oppfølging av kommunene skal Fylkesmannen bidra til et samlet og samordnet tjenestetilbud til utsatte barn og unge og deres familier innen fagområdene barnehage, grunnopplæring, barnevern, helse, sosiale tjenester og arbeidsliv. Med 'utsatte barn og unge' menes barn og unge som har risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnopplæring, med påfølgen-

21 <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid-i-kommunen/program-for-folkehelsearbeid-i-kommunene>

22 <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/samarbeid-om-utsatte-barn-og-unge-mellom-0-og-24-ar/>

de utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og som står i fare for fremtidig marginalisering.»

Innenfor 0–24-satsingen er det å etablere en programsatsing under vurdering, og en kan tenke seg at Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom kan være en aktuell ordning innenfor dette.

Som vist i denne evalueringen ser kommunene som mottar tilskudd fra Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, denne innsatsen i sammenheng med det generelle arbeidet for å inkludere utsatte barn og unge. Innenfor det statlige 0–24-samarbeidet burde det kanskje være rom for en sterkere vektlegging av barn og unges inkludering i fritidsaktiviteter og på sosiale arenaer, siden dette påvirker deres livskvalitet og mestring på andre områder i livet. Flere kommuner utvikler ulike former for jobbtiltak for ungdom eller etablerer alternative mestringsarenaer som ligger tett opp til tilnærmingen i 0–24-samarbeidet. Deltakelse på sosiale arenaer eller alternative mestringsarenaer er viktig for ressursmobilisering og mestring av utfordringer innenfor skole og senere deltakelse i arbeidslivet.

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom som del av en eventuell programsatsing i 0–24 eller det nye folkehelseprogrammet kan bety økt oppmerksomhet om betydningen av sosial deltakelse i disse programmene. Det kan imidlertid også innebære en fare for nedprioritering av innsatsen for deltakelse på sosiale arenaer og i ferie- og fritidstiltak. Slik tilskuddskommunene og tiltaksarrangørene vurderer det, er denne deltakelsen verdifull for den enkelte. Deltakelsen bidrar til å heve barn og unges livskvalitet og gir mulighet for sosialisering med jevnaldrende. Dette er verdifullt i seg selv, uavhengig av hvorvidt dette er en sosial investering i videre skoleprestasjoner og mestring av framtidig arbeidsliv.

Alternativ 3: Øremerkede tilskudd til inkluderingsaktiviteter

Et tredje alternativ er å utvikle en større statlig satsing på styrking av arbeidet for å fremme sosial inkludering i kommunene for sosialt utsatte barn og unge og øremerke tilskudd til dette. Kommunene vil dermed ikke måtte søke midler – de vil tildeles midler basert på en vurdering av kommunenes behov. Kommunenes behov kan for eksempel beregnes på bakgrunn av et kriteriesystem som tar hensyn til hvor stor andel fattige barn som finnes i kommunen, eventuelt i samspill med andre relevante levekårsindikatorer. En slik modell vil kanalisere mest midler til de kommunene som har størst utfordringer. Å styre midler på dette området krever imidlertid at staten har utar-

beidet en forventning til nøyaktig hva disse midlene skal gå til. Øremerkede midler er typisk brukt til helt definerte satsinger.

En fordel med en slik omlegging kan være å sikre at midlene går til det de skal, sammenliknet med frie midler over rammetilskuddet. Sammenliknet med dagens tilskuddsordning, kan det redusere byråkriet og usikkerhet om tildeling til enkelt prosjekter. Det kan gi større mulighet for langsiktig planlegging av aktiviteter, noe som nå framheves som en utfordring for bruken av tiltaksmidlene i kommunene. En ulempe ved å legge om til øremerkede tilskudd er at det er vanskelig å utforme gode og treffende kriteriesystemer. Det øker risikoen for at pengene ikke går til de kommunene som trenger det mest. I dagens tilskuddsordning gir dessuten søknadsprosessen, og hjelpen fra Bufdir underveis i denne, god kvalitetssikring av tiltakene. Dersom man legger om til rene øremerkede overføringer, vil denne læringen og kvalitets-sikringen forsvinne, med mindre det settes inn andre tiltak for å veilede og støtte kommunene i arbeidet. Som nevnt over kan Fylkesmannen spille en rolle her.

Øremerking kan dessuten redusere den kommunale handlefriheten. Dersom vi antar at kommunene vet hva de må gjøre for å sikre et inkluderende oppvekstmiljø, vil en overføring basert på et lite treffende kriteriesystem kunne bli en lite treffsikker bruk av knappe midler. Det kan bli litt penger til alle heller enn mer til dem som faktisk har en god idé om hvordan de kan bruke ekstra midler fra staten.

En tettere involvering av fylkesmannsembetene

Selv om tilskuddsordningen videreføres mer eller mindre i dagens format, kan et tettere samarbeid med fylkesmannsembetene vurderes. Fylkesmannen har et utbredt ansvar for oppfølging av ulike statlige satsinger og ordninger overfor kommunene, og tilsynsansvar på flere områder. Fylkesmannsembetene har følgelig god kjennskap til kommunene i sitt fylke, også knyttet til sosialt utsatte barn og unge. Relatert til 0–24-samarbeidet har Fylkesmannen fått i oppdrag å styrke det tverretatlige samarbeidet om utsatte barn og unge og deres familier i kommunene og et eget oppdrag som gjelder å bidra til å gjøre Fritidserklæringen kjent i kommunene (Tildelingsbrev 2018, oppdrag 3.2.1.6.1 og 2). Fylkesmannen har også ansvar for å bidra til å styrke barneperspektivet i tjenestene og følge opp barnekonvensjonen.

Det å involvere fylkesmannsembetene sterkere i arbeidet med tilskuddsordningen kan styrke embetenes oppfølging av kommunene på området. Det kan i tillegg gi mulighet for en tettere dialog mellom stat, kommune og frivillighet om utvikling av tiltak som møter utfordringene i den enkelte kommu-

ne. Fylkesmannens ansvar for oppfølging av Fritidserklæringen gir et ansvar for å følge tettere opp på dette området.

Fylkesmannen har lang erfaring med å bidra til kompetanseheving i kommunene. En kan se for seg at Bufdir kan styrke sin innsats knyttet til kompetanseheving i kommunene på området barnefattigdom ved å samarbeide med fylkesmennene om erfaringsspredning og kompetanseheving.

Det er selvsagt også mulig å vurdere om fylkesmannsembetene skal involveres sterkere i selve tilskuddsforvaltningen. Embetene er allerede involvert i tilskuddsforvaltning på flere områder. De deltar i forvaltningen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskudd til utvikling av sosiale tjenester i NAV. Denne ordningen erstattet fra 2017 tilskudd mot barnefattigdom, som også Fylkesmannen forvaltet (se nærmere omtale av denne av disse to tilskuddene i kapittel 8). Som vist har dessuten fylkesmannsembetene flere eksplisitte oppdrag som gjør at de vil måtte ha oppmerksomhet om barnefattigdom framover.

Å overføre ansvar for tilskuddsforvaltning til embetene vil selvsagt være heftet av behov for å utvikle systemer og tilføre ressurser til dette. Det vil også kreve oppfølging fra Bufdir som fagdirektorat for å sikre kompetanse og likebehandling av søknader mellom de ulike embetene. Andre direktorater har utviklet praksis for samarbeid med embetene for å bidra til dette knyttet til ordninger de er ansvarlige for. Det gjelder for eksempel den nevnte ordningen til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det vil følgelig være behov for å opprettholde en funksjon i direktoratet som samarbeider med embetene om forvaltning av ordningen. En annen dimensjon er at Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom vektlegger det å stimulere til frivillig aktivitet på området sterkt, og en mulighet for at frivillige organisasjoner som har tiltak i tre kommuner eller flere kan søke direktoratet direkte via sentralledet. Denne delen av tiltaksporteføljen er en mindre del av ordningen, men det er vanskelig å se for seg at den kan legges ut til embetene.

Å involvere fylkesmannsembetene i tilskuddsforvaltningen av søknadene som kommer via kommunene, kunne bidra til å få ned saksbehandlingstiden. Bufdir har i løpet av de siste årene fått et svært høyt antall søknader til ordningen. Sammenliknet med gjennomsnittlig tid brukt til tilskuddsforvaltning, slik dette kommer fram i rapporten til ekspertgruppen som vurderte statlige tilskuddsordninger i kommunene, ser det ut til at forvaltningen av denne tilskuddsordningen er svært effektiv. Konsekvensen er imidlertid en nokså lang saksbehandlingstid. Det å fordele alle søknadene på flere embeter, kan gi kortere saksbehandlingstid, men det er ikke nødvendigvis gitt at behandlingen blir like ressurseffektiv som i dag. Bufdir har utviklet en egen søknadsportal som vurderes å bidra til effektiv forvaltning. Kompetanse

som del av en større tilskuddsforvaltning i direktoratet, utviklede systemer og rutiner, bidrar også til effektivitet. Dersom man skal vurdere å involvere fylkesmannsembetene i forvaltningen av ordningen, bør imidlertid ikke dette kun vurderes i lys av ressurseffektivitet. Man må også vurdere hvorvidt dette kan gi en merverdi knyttet til den samlede innsatsen overfor kommunene. Fylkesmannen har god kjennskap til kommunene og deres utfordringer knyttet til utsatte barn og unge. En tettere involvering av Fylkesmannen gir mulighet for å heve kompetansen og styrke erfaringsdeling mellom kommunene i fylket.

Valg av modell avhenger av hva man legger vekt på

Hvordan myndighetene velger å videreføre Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, vil avhenge av hvordan ulike hensyn veies mot hverandre. Det er ikke en del av dette prosjektets oppdrag å komme med konkrete råd om ordningens framtidige innretning, men innspillene fra evalueringen og den generelle politiske diskusjonen om bruk av tilskuddsmidler gjør det naturlig å løfte fram noen alternative modeller.

Diskusjonen om hvordan Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom skal innrettes i årene som kommer, vil uansett måtte ses i sammenheng med regjeringens generelle arbeid med å vurdere kommunefinansieringen. Regjeringen satte i august 2017 ned en ekspertgruppe som skulle gå gjennom øremerkede tilskudd til kommunene og vurdere om tilskuddene skulle forenkles. Gruppens rapport kom i desember 2017, og den konkluderer blant annet med at antallet tilskuddsordninger bør reduseres, sektordepartementenes ansvarsområder bør koordineres bedre, og søknads- og rapporteringskrav bør standardiseres og forenkles (Rapport fra ekspertgruppe 2017: 6). Gruppen foreslår dessuten et spesifisert rammeverk for opprettelse og avvikling av tilskuddsordningen for å sikre «kreativ destruksjon» (side 59ff.).

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom er en av tilskuddsordningene som karakteriseres som en ordning som ikke passer inn i de kriteriene som dette utvalget foreslår for utforming og avvikling av tilskudd. Ordningen omtales ikke i seg selv i rapporten, men den blir nevnt i en tabell sammen med andre tilskuddsordninger som ikke vurderes å passe inn i kriteriene. Ekspertgruppens forslag er at dersom vurderingen tilsier at ordningene ikke tilfredsstiller kriteriene, «skal den øremerkede tilskuddsordningen avvikles, og [...] budsjettbeløpene innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Det vil være opp til kommunene selv å prioritere hvorvidt prosjekter eller tiltak videreføres, endrer innretning eller avvikles» (Rapport fra ekspertgruppe 2017: 67).

Som vi har vist gjennom denne evalueringsrapporten, har tilskuddsordningen hatt stor betydning for kommunenes arbeid med tiltak og aktiviteter for sosial inkludering av barn og unge fra lavinntektsfamilier. Vi har vist at mange mener at de tiltakene og aktivitetene som er utviklet, vil bli videreført dersom tilskuddet forsvinner, men ikke i samme omfang som i dag.

Ferie- og fritidstiltak for barn og unge er ikke en lovpålagt oppgave for kommunene, følgelig kan de være utsatt for kutt når kommunene skal prioritere. Myndighetene kunne selvsagt velge å fortsatt støtte de frivillige organisasjonenes aktivitet, men ikke kommunene. Gjennom evalueringen har vi påpekt hvordan mottakere av tilskuddsmidlene har understreket betydningen av å ha en kommunal grunnstruktur av tiltak, og at det frivilliges rolle er sett som et viktig supplement til dette. I casestudier og erfaringsamlinger har kommunale og frivillige tilskuddsmottakere framhevet hvordan de utfyller hverandre i barnefattigdomsarbeidet. Vi har dessuten vist hvordan tilskuddsmottakerne mener at tilskuddsordningen bidrar til politisk oppmerksomhet, at den har hatt betydning for økt samarbeid mellom involverte aktører, og hvordan den har stimulert samarbeidet med frivilligheten.

Evalueringen tyder på at det er et rom for økt innsats i kommunene for å forebygge og bekjempe barnefattigdom. Det er følgelig forbundet med sårbarhet å avslutte ordningen og overføre midlene til det generelle rammetilskuddet uten noen statlige tiltak for å sikre videre kommunal oppmerksomhet om den sosiale situasjonen til barn og unge i lavinntektsfamilier. Det å videreføre driften som en tilskuddsordning har opplagt fordeler når det gjelder å sikre denne oppmerksomhet. Evalueringen viser også at knutepunkt-funksjonen ser ut til å bidra til bedre samordning av innsatsen i kommunene og mer samarbeid mellom aktørene som har tiltak.

Oppsummering

Nasjonalt tilskuddsordning mot barnefattigdom blir vurdert som svært nyttig av dem som mottar midler. Mange kommuner og organisasjoner ville nok ha klart å opprettholde et visst aktivitetsnivå selv om ordningen forsvant, men for mange utgjør ordningen en mulighet til å ha en mer omfattende innsats enn det som ellers ville vært gjennomførbart. En femdel av respondentene i tilskuddskommunene sier faktisk at de tror de måtte ha lagt ned alle tiltakene som nå finansieres av ordningen, dersom den legges ned. Et stort flertall mener for øvrig at ordningen bidrar til å skape et inkluderende fritidsmiljø i kommunen. Mange av barna og ungdommene som deltar i aktiviteter helt eller delvis finansiert av ordningen, ville ikke nødvendigvis vært inkludert dersom disse tiltakene ikke hadde vært der.

Samtidig tyder svarene i surveyen på at kommunene fremdeles har et potensial når det gjelder å sikre inkludering. Det er «bare» 56 prosent av respondentene som sier seg helt enige i at ordningen bidrar til inkludering. Det er imidlertid ikke denne tilskuddsordningens oppgave alene å sørge for et inkluderende fritidsmiljø i norske kommuner.

Selv om ordningen vurderes som viktig, trekker kommuner og organisasjoner fram noen negative elementer. Mange mener ordningen er enkel og ubyråkratisk, men over halvparten av respondentene i tilskuddskommunene mener at det er for mye byråkrati knyttet til ordningen. De fleste tiltaksansvarlige ser imidlertid søknadsprosess og rapportering som uproblematisk. I casestudier, erfaringssamlinger og gjennom de åpne svarene i surveyene er det tydelig at mottakerne er frustrert fordi de får tilbakemeldinger på søknadene sine sent.

I survey, casestudier og erfaringssamlinger har det også framkommet synspunkter på den overordnede organiseringen av tilskuddsordningen. En god del (over to tredeler) av tilskuddsmottakerne mener at ordningen med fordel kunne vært slått sammen med andre tilskuddsordninger, mens et betydelig mindretall (ca. en tredel) mener det hadde vært bedre med øremerkede midler til ferie- og fritidsaktiviteter for barn og unge i lavinntektsfamilier.

I vurderingen av tilskuddsordningens videre form kan det derfor være aktuelt å drøfte både administrative endringer og større omlegginger av tilskuddsordningens innretting.

10 Oppsummering og avsluttende kommentarer

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom skal bidra til å sikre sosial inkludering av barn og unge fra lavinntektsfamilier og til et inkluderende fritidsmiljø i norske kommuner. I denne rapporten har vi presentert resultatene fra en evaluering av denne tilskuddsordningen, med utgangspunkt i tre overordnede problemstillinger:

- I hvilken grad bidrar tilskuddsordningen til å bedre mulighetene for deltakelse for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer på viktige sosiale arenaer?
- Bidrar ordningen til et mer inkluderende fritidsmiljø?
- Er tilskuddsordningen hensiktsmessig innrettet og ressurseffektivt forvaltet sett i lys av den samlede innsatsen mot barnefattigdom?

I avslutningskapitlet vil vi oppsummere hovedresultatene fra evalueringen og trekke fram noen momenter som vi mener det er viktig å drøfte i forbindelse med arbeidet for å inkludere barn og unge generelt og i forbindelse med den evaluerte tilskuddsordningen spesielt.

Fra deltakelse til mestring

Når myndighetene etablerer en tilskuddsordning for å bidra til at barn og unge blir sosialt inkludert, er dette med bakgrunn i en tredelt ambisjon. For det første vil man sikre at barn og unge har gode levekår her og nå. Det å kunne delta i sosiale aktiviteter sammen med jevnaldrende anses som et viktig levekårs gode, og det kan blant annet ha betydning for barn og unges psykiske helse (Sletten 2017).

For det andre er initiativer for å sikre sosial inkludering under oppveksten forankret i et sosialt investeringsperspektiv. Gjennom å bedre barn og unges oppvekstvilkår bedrer man ikke bare de nåtidige levekårene. Deltakelse i sosiale aktiviteter vil styrke barn og unges sjanser til å klare seg godt senere i livet. Det å delta i sosiale aktiviteter gir grunnlag for læring og utvikling

knyttet til den spesifikke aktiviteten. I tillegg bygger barn og unge nettverk, de trenes i sosialt samspill, og de lærer å forstå sosiale koder og øker sin sosiale kompetanse. De får mulighet til å oppleve tilhørighet og mestring.

Alt dette er forhold som barna og ungdommene vil ha nytte av i utdanningssystem og arbeidsliv. Opplevelse av mestring i sosiale aktiviteter vil for mange være et viktig grunnlag for opplevelse av mestring på andre livsområder. Hvis mange barn og unge står utenfor de sosiale arenaene hvor andre på samme alder er, vil de gå glipp av utviklende og inkluderende opplevelser. Dette kan utgjøre en levekårsulempe som har negativ betydning for framtidige livssjanser.

For det tredje har investeringer i barn og unges oppvekst en viktig samfunnmessig gevinst. Som samfunn er Norge helt avhengig av at så mange som mulig kommer gjennom utdanningssystemet og er klare for arbeidslivet. Den demografiske utviklingen med en økende andel eldre i befolkningen understreker behovet for å sikre at færrest mulig blir stående utenfor arbeidslivet. Dette poenget har blitt understreket i en rekke offentlige utredninger, i perspektivmeldingene og i 2018-regjeringsforhandlingene der Høyre, Venstre og Fremskrittspartiet kom til enighet om en inkluderingsdugnad. Tiltak som bidrar til å ruste den oppvoksende slekt for morgendagens arbeidsmarked, er dermed av stor verdi. Dette er også perspektivet i den tidligere omtalte 0–24-satsingen.

Tilskuddsordningen bidrar til inkludering

Gjennomgangen i rapporten viser at tilskuddsordningen av kommunene og organisasjonene vurderes å bedre mulighetene for deltakelse for mange barn og unge, og at den bidrar til et inkluderende fritidsmiljø. Det har ikke vært mulig å evaluere tilskuddsordningen ved hjelp av en effektevaluering, og vi kan derfor ikke fastslå om denne tilskuddsordningen bidrar mer til inkludering enn andre statlige satsinger eller støtteordninger. Svarene på surveyen viser imidlertid at tilskuddskommunene oftere enn andre kommuner mener de har lyktes med å utvikle generelle, ikke-stigmatiserende tiltak, og at de oftere har lyktes med å utvikle tiltak som er attraktive og varierte. Så å si alle sier dessuten at tiltakene i stor eller nokså stor grad når tilskuddsordningens målgrupper. Dette gjør det mulig å konkludere med at ordningen bidrar til inkludering.

I tillegg framheves det i casestudiene og erfaringssamlingene at tilbudet av aktiviteter og tiltak som er utviklet og blir drevet med finansiering av tilskudd fra Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, er svært variert. En av tilskuddsordningens styrker er at den bidrar til å stimulere utvikling av tiltak «nedenfra», tilpasset lokale utfordringer og behov. Dette medfører at

det er et sterkt mangfold av typer tiltak som får støtte, og til innovasjon i tiltaksutformingen.

Tilskuddsmottakernes vurdering er videre at en del av tiltakene som er utviklet, antakelig ville blitt videreført uten tilskuddsordningen, men i mindre omfang enn i dag. Tilskuddsordningen øker kommunenes og organisasjonenes handlingsrom. Tilskuddsmidlene har gitt mulighet for ekstra oppmerksomhet om barnefattigdom og inkludering i kommunene, de har fremmet samarbeid mellom flere etater og tjenester og med frivilligheten i den kommunale innsatsen. Vi ser for eksempel at andelen kommuner som sier at de jobber sammen med frivillige organisasjoner i forbindelse med tiltakene, er mye større nå enn den var for noen år tilbake. Slik sett kan man si at midlene har bidratt til at kommunene har utviklet sin innsats overfor utsatte barn og unge og deres familier.

Det er mye som tyder på at tiltak som finansieres av ordningen, bidrar til å styrke det enkelte barns eller den unges ressurser og til å bryte marginaliseringsprosesser. Deltakelse i ulike aktiviteter og tiltak kan ha stor overføringsverdi for mestringsstrategier på andre områder i livet. Denne evalueringen er ingen effektevaluering, og vi kan ikke måle om barn og unge som har deltatt i tiltakene, klarer seg bedre eller dårligere enn andre barn og unge. Flere tiltaksarrangører har imidlertid påpekt at de ser hvordan barn og unge som har deltatt i et tiltak, har endret seg og mestrer flere livsområder etter at de har vært i et tiltak en periode. I mange tiltak skifter for eksempel deltakere rolle fra å være med i tiltaket til å bli ledere eller frivillige medarbeidere i tiltaket.

Tilskuddskommunene har dessuten i større grad enn andre kommuner forankret barnefattigdomsarbeidet sitt i et planverk, og barnefattigdom er oftere på den politiske dagsordenen i tilskuddskommunene. Alt i alt peker dette i retning av at barnefattigdomsperspektivet står lenger framme i bevisstheten i tilskuddskommunene enn i andre kommuner. Dette må antakelig delvis tilskrives at en god del av tilskuddskommunene har store fattigdomsutfordringer, men det er også rimelig å anta at søknadsprosess og gjennomføring av tiltak finansiert av tilskuddsordningen påvirker den generelle oppmerksomheten om barnefattigdom i kommunene.

Barnefattigdom er en kompleks utfordring

Rapporten viser at kommunene og de frivillige organisasjonene vurderer at utfordringene knyttet til barnefattigdom er komplekse, og at lavinntekt bare er én dimensjon i barna og ungdommenes utfordringer. Dette poenget trekkes fram gjennomgående og er i overensstemmelse med annen forskning om barnefattigdom, så det har stor betydning for de momentene vi trekker fram

i denne avsluttende diskusjonen. Kompleksiteten i fenomenet understreker behovet for en samordnet og helhetlig innsats. Mange har kommentert behovet for å følge opp både foreldre og barn, behovet for tett samordning av de kommunale tjenestene og behovet for et godt samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner.

Hva er viktig for å lykkes i innsatsen mot barnefattigdom?

I evalueringen har vi hentet inn data via surveyer, casestudier og erfarings-samlinger. Antallet respondenter i surveyene er forholdsvis lite, og vi er derfor forsiktige med å trekke konklusjoner på grunnlag av surveyundersøkelsen alene. Når vi oppsummerer hva som anses som viktig for å lykkes i innsatsen mot barnefattigdom, ser vi imidlertid de kvalitative og kvantitative dataene i sammenheng. Gjennom erfarings-samlinger og casestudier har vi informasjon fra mange individer, og sammen med surveyresultatene gir dette grunnlag for følgende oppsummeringspunkter:

- Helhetlig og planmessig arbeid anses som viktig. Mange kommuner framhever det å basere arbeidet på konkrete kartlegginger.
- Kommunene og de frivillige organisasjonene framhever betydningen av samarbeid. De trenger å kjenne til hverandres tiltak, og rekruttering sikres best gjennom godt samarbeid og samordnet innsats. Kommunene kommer i kontakt med barn som ikke de frivillige organisasjonene møter, og vice versa.
- I de kvalitative intervjuene framhever offentlige og frivillige aktører sine komplementære roller. Kommunene må ha en grunnstruktur av tiltak som sikrer den kommunale kompetansen på området. Det frivillige tilbudet kommer i tillegg til det offentlige.
- Det er stor oppmerksomhet om viktigheten av å etablere åpne, inkluderende tiltak og sikre at deltakelsen i tiltakene ikke er stigmatiserende. Det finnes i tillegg en del helt målrettede tiltak, kun for tilskuddsordningens målgruppe. Noen av disse kan karakteriseres som lavterskeltilbud. Kommunene og organisasjonene ser et klart behov for noen av disse, og ofte ses deltakelse i disse tiltakene som et trappetrinn på vei over i deltakelse i ordinære fritidsaktiviteter. Det er viktig å være bevisst på balansen mellom helt målrettede tiltak kun for målgruppen og når det er mulig å oppnå de samme effektene med åpne og inkluderende tiltak.

- Tiltakene som tilbys, må ha høy kvalitet, slik at både målgruppen og andre ønsker å delta.
- Mange snakker med entusiasme om å bidra til det vi kan kalle ressursmobilisering hos det enkelte barn, unge eller familien. Gjennom deltakelse i aktiviteter og tiltak styrkes den enkeltes opplevelse av mestring. Det å utvikle egne ressurser og ferdigheter innenfor en aktivitet kan bidra til bedre livskvalitet og mestring på andre områder i livet. Slik kan tiltak som i utgangspunktet kan karakteriseres som kompenserende, også være tiltak som bidrar til å bryte marginaliseringsprosesser. Ressursmobilisering er et sentralt element for å bryte marginaliseringsprosesser.
- Det er ikke nok å mobilisere ressursene til barn og unge, også foreldre må mobiliseres. I mange av tiltakene er hele familien med. Dette gjelder for eksempel i mange av ferietiltakene. Det som vurderes som positivt ved å ta med hele familien på ferie, er for eksempel at dette gir foreldre mulighet til å få mer kjennskap til hva slags aktiviteter de kan gjøre sammen med barna sine, og hvordan de kan følge dem opp. I casestudiene er det flere informanter som trekker fram at familieaktiviteter gir mulighet for læring og nettverksbygging.
- Politisk og administrativ behandling i kommunen har betydning. Dette skaper oppmerksomhet, forankring og ikke minst kjennskap til aktiviteten.
- Det er viktig å sikre kontinuitet i tiltakene og samtidig fremme utvikling og ikke minst stimulere samarbeidet med de frivillige.

Ut fra dette kan vi peke på følgende områder som det er viktig å være oppmerksom på i det framtidige arbeidet med barnefattigdom og sosial inkludering.

Planmessig innsats for å møte komplekse utfordringer

Evalueringen viser at innsatsen mot barnefattigdom er sterkere forankret i kommunens planverk enn tidligere. I dag har nær ni av ti kommuner forankret innsats mot barnefattigdom i planverket sitt. For et knapt tiår siden svarte under halvparten av kommunene som mottok tilskuddsmidler fra tilsvarende ordninger som den som evalueres her, at arbeidet med fattigdom blant barn var forankret i en vedtatt politisk plan (Nuland mfl. 2009: 41).

Det er lite grunnlag for å si at en egen plan knyttet til dette arbeidet er avgjørende for en bred innsats mot barnefattigdom. Men utfordringene krever innsats i mange områder av kommunen, og det å få på plass et planverk

er viktig for å sikre politisk behandling av temaet. Planverk gir retning for arbeidet og grunnlag for politiske beslutninger.

I casekommunene for denne evalueringen har Bergen og Drammen kommuner egne overordnede planer for innsatsen innenfor området fattigdom og levekår. Begge planene er bredt orientert og har slik grepet kompleksiteten i utfordringene relatert til barn og unge som er berørt av lavinntekt. Andre av casekommunene har også forankret sin innsats i planverket, men da innenfor enten kommuneplanens samfunnsdel eller i oppvekstplan eller folkehelseplan.

Evalueringen viser at en svært stor andel av tilskuddskommunene mener at politisk oppmerksomhet er viktig for å lykkes i innsatsen mot barnefattigdom. Under halvparten erfarer at temaet er på den politiske dagsordenen. Kravet til politisk behandling av kommunens vurdering og prioritering av søknadene til tilskuddsordningen er en anledning for politisk diskusjon om innsatsen mot barnefattigdom. Den sterke kommunale forankringen av tilskuddsordningen er positiv med tanke på at kommunen selv vurderer hvilken aktivitet og hvilke tiltak de mener er viktige å prioritere sett i lys av eget planverk og strategier på området.

I regelverket for 2018 har kravet om denne kommunale administrative og politiske vurderingen (og prioriteringen) blitt fjernet for kommuner hvor det kommer inn færre enn tre søknader om tilskudd. Det har vært stor etterspørsel etter å forenkle tilskuddsordningen, men denne evalueringen viser at det ikke er vurderingen av søknadene kommunene erfarer som mest frustrerende. Det må dessuten sies at dersom det kun er to tiltak som skal behandles, krever dette svært lite arbeid fra kontaktpersonen. Det man får igjen, er at den politiske behandlingen gir mulighet for å sette barnefattigdom på den politiske dagsordenen og å se innsatsen i lys av øvrig aktivitet og planer i kommunen.

Det kan selvsagt tenkes at mange av kommunene med få tiltak er de som velger å kun ha en bekreftelse av søknaden fra politisk ledelse i kommunen og ikke behandling i politisk utvalg. Fra Bufdir er det gitt tilbakemeldinger om at de brukte mye ressurser på å innhente signerte bekreftelser fra disse kommunene, og at dette igjen bidro til lengre saksbehandlingstid. I lys av dette kan det derfor spørres om denne omleggingen er ressurseffektiverende. Noen av kommunene som har få tiltak er kanskje kommuner med få utfordringer relatert til barnefattigdom, men det kan også være kommuner med omfattende utfordringer. Hvis sistnevnte er tilfellet, bør det vurderes hvordan man kan bidra til å få økt oppmerksomhet om utfordringene og utvikling av tiltak for å møte disse. En av strategiene kan være å ha et større samarbeid med Fylkesmannen i oppfølging av kommunene på dette området.

Knutepunktsfunksjon for samordnet innsats

Å ha en aktiv knutepunktsfunksjon i kommunen kan ha stor betydning for en helhetlig innsats for sosial inkludering av barn og unge. Denne evalueringen viser at arbeidet med tilskuddsordningen er forankret bredt i kommunene og oftest på tvers av sektorer. Mange har etablert nettverk for frivillige og kommunale aktører i innsatsen mot barnefattigdom. Dette har stor betydning for samarbeid mellom ulike tiltak, kjennskap til hverandres tilbud og for utvikling av tilbud på områder hvor man ser at det er behov.

Knutepunktsfunksjonen kan ha en helt sentral rolle i å sikre at innsatsen for sosial inkludering av barn og unge samordnes. En viktig hensikt med knutepunktsfunksjonen er å bidra til at alle tjenester og tilbud som har direkte kontakt med barn, unge og deres familier, er klar over at de har et ansvar for å bidra til at barn og unge fra lavinntektsfamilier får mulighet til å delta på lik linje med andre.

I regelverket for ordningen bør det tydeliggjøres ytterligere hva som er hensikten med knutepunktsfunksjonen, og særlig bør den oppsøkende dimensjonen operasjonaliseres mer spesifikt.

- Det bør vurderes å legge inn en nyansering av kravet til oppsøkende virksomhet i knutepunktsfunksjonen i retningslinjene.
- Det bør vurderes å presisere at knutepunktsfunksjonen har ansvar for å bidra til at kommunens oppsøkende tjenester overfor barn og unge (oppsøkende forstått som førstelinje som har direkte kontakt med barn, unge og deres familier) har kompetanse om betydningen av å fremme deltakelse på sosiale arenaer for barn og unge fra utsatte barnefamilier.
- Det bør vurderes å presisere at knutepunktsfunksjonen må sikre at tjenestene i førstelinjen har god kjennskap til hvilke tilbud og tiltak som finnes i kommunen, eller hvor de kan få informasjon om dette. Alle kommuner bør etablere en funksjon eller struktur som sikrer at det er et sted i kommunen som har oversikt over alle tiltak og initiativer for sosial deltakelse for målgruppen.
- Det bør være avklart hvem som har ansvar for å bidra til å etablere nettverk for bedre samarbeid, erfaringsdeling og koordinering innenfor området barnefattigdom og sosial deltakelse, som inkluderer frivillige og private aktører i tillegg til kommunens egne tjenester. Ansvaret kan høre naturlig inn under knutepunktsfunksjonen.

For å sikre inkludering i det kommunale nettverket bør det innarbeides i regelverket at frivillige organisasjoner som mottar støtte direkte til tiltak i

tre eller flere kommuner, skal orientere kommunens knutepunktsfunksjon om tiltaket. Dersom det er etablert et nettverk for alle aktører i innsatsen mot barnefattigdom, bør de delta i dette nettverket.

Knutepunktsfunksjonen i kommunen kan være en viktig aktør for samarbeid mellom kommune, frivillige aktører og idretten for å oppfylle intensjonene i Fritidserklæringen.

Fritidserklæringen som grunnlag for økt inkludering

Fritidserklæringen gir noen føringer for arbeid i kommunen framover. Kommunen (gjennom KS) har sammen med lag og foreninger forpliktet seg til å arbeide for å senke terskelen for deltakelse i ordinære fritidsaktiviteter. KS har siden sist landsting hatt utenforskap, og innenfor dette barnefattigdom, som et av sine prioriterte temaer.

Evalueringen viser at kommunene foreløpig erfarer at Fritidserklæringen i liten grad har hatt noen betydning for deres innsats mot barnefattigdom. Dette kan skyldes at det har gått relativt kort tid siden erklæringen ble undertegnet, men kanskje også at mange har mye aktivitet på området allerede. Likevel er Fritidserklæringen og Nasjonal dugnad mot fattigdom sitt verktøy ALLEMED viktige bidrag til sterkere oppmerksomhet om sosial inkludering av barn og unge fra lavinntektsfamilier. Erklæringen forplikter kommuner, frivillige organisasjoner og idretten til å arbeide for at alle barn og unge fra lavinntektsfamilier skal kunne få delta jevnlig i en organisert fritidsaktivitet. Dette gir en overordnet paraply, en felles forpliktelse, for at kommunen sammen med lag og foreninger i kommunen må jobbe med inkludering.

Økt bevissthet om ansvar for inkludering

Å lykkes med inkludering krever økt bevisstgjøring i alle tjenester og aktiviteter som møter barn og unge, i barnehager og skole, på danseklubben, barneteatret, i idrettslaget, på fritidsklubben, om at de må lage opplegg som gjør at ikke barn og unge fra lavinntektsfamilier ekskluderes. Bufdir må, som fagdirektorat, støtte opp under dette arbeidet. Gjennom tilskuddsordningen kan det oppfordres til at det søkes støtte for å senke terskelen for deltakelse i ordinære aktiviteter (dette gis det i realiteten mye støtte til allerede). I veiledningen av tiltaksarrangører kan arrangører av lavterskeltiltak eller spesifikke tiltak kun for målgruppen, oppfordres om å tipse barn og unge som deltar i deres tiltak om relevante ordinære aktiviteter i kommunen. Mange tiltaksarrangører gjør dette allerede i dag, men en tydeligere forventning om dette kan ha en positiv effekt på inkluderingen.

Modeller for å løse betalingsutfordringer

I rapporten har vi vist at i noen tilfeller er tilbud om gratis aktiviteter brukt som rekrutteringsstrategi for å senke terskelen for deltakelse i ordinære fritidsaktiviteter. Dette har ført til at barn og unge fra lavinntektsfamilier (og andre) har blitt kjent med tilbudet og kanskje ønsker å delta jevnlig. I en slik situasjon er det en utfordring at dette tilbudet til vanlig kan ha en form for egenbetaling. Kommunene, lag og foreninger må sammen tenke ut strategier for hvordan dette kan løses på en ikke-stigmatiserende måte. Bufdir bør legge til rette for erfaringsutveksling på dette området.

I kommunene har for eksempel kulturskolen ofte ordninger for inntektsavhengig betaling. Der er betalingen ofte for et semester eller skoleår av gangen. Utfordringen er kanskje størst der aktiviteter er mer åpne og ikke basert på forpliktende, jevnlig oppmøte. Her er det ofte betaling i døra eller ved bruk av spesifikke tilbud. Hvor høy (eller lav) kan egenbetalingen være før den ekskluderer enkelte? I noen kommuner har NAV en form for kontantkasse til å dekke medlemsavgifter og annet.

Det må vurderes om det bør gjøres en spesifikk erfaringsinnhentning knyttet til ulike modeller for å løse betalingsutfordringer for deltakelse i aktiviteter. Et viktig initiativ for frivillige lag og foreninger er verktøyet ALLEMED. Dette er et viktig bidrag for å øke bevisstheten om inkludering og sammen lage helt konkrete løsninger for hvordan man kan sikre at alle som ønsker det, har mulighet for å delta i aktiviteter.

En grunnstruktur av tiltak

I evalueringen er både kommuner og frivillige organisasjoner opptatt av at det er viktig at kommunen har en grunnstruktur av tiltak for alle barn og unge, og at den gjennom dette ivaretar kompetanse og kontinuitet i innsatsen for sosial inkludering av barn og unge. I tillegg til dette kan det utvikles flere tiltak og tilbud i regi av kommunale og frivillige aktører. De frivillige aktørene er opptatt av å understreke at deres tilbud er et supplement til det offentlige tilbudet, og at de ofte samarbeider med ulike offentlige tilbud som møter barn og unge gjennom sine tjenester.

Fritidsklubbene er en grunnstruktur i barne- og ungdomsarbeidet i mange kommuner. Aktivitetene her er ofte mer basert på oppmøte og interesse for enkelte aktiviteter og tilbud. Dette er et viktig tilbud for mange barn og unge som kanskje ikke er interessert i regelmessige organiserte aktivitetstilbud. Fritidsklubbene kan ha stor betydning for å gjøre organiserte aktiviteter og tilbud kjent, og her kan barn og ungdom veiledes videre til andre aktiviteter i kommunen.

Det utvikles mange lavterskeltilbud med støtte fra denne tilskuddsordningen, som for eksempel en ordning med åpen idrettshall i flere kommuner og bydeler. Slike tilbud kan gi kjennskap til ulike idrettsgrener og en vei inn i organiserte aktiviteter. For andre vil denne formen for uforpliktende trening og aktivitet være det de ønsker, og den verdsettes som aktivitet i seg selv.

Fra 2018 har Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom innført et forenklet søknadsskjema for søknad om støtte til utstyrssentraler. Utstyrssentralene kan betraktes som en viktig infrastruktur i kommunene for at alle barn og unge skal kunne delta i aktiviteter. Endringen er følgelig en viktig forenkling for disse tilbudene. Vi har i evalueringen sett nærmere på to utstyrssentraler og sett hvordan disse to ordningene, i Verdal og Saltdal, har inngått samarbeid med mange aktører i kommunen. Særlig samarbeidet med skolene framstår som viktig for å gjøre mulighetene for lån kjent for alle og ikke minst for å sikre at alle skal kunne delta på turer og aktiviteter i regi av skolen med ordentlig utstyr. Begge disse eksemplene illustrerer den betydningen utstyrssentraler kan ha for det generelle folkehelsearbeidet i kommunene.

Tilskuddsordningen har et forbedringspotensial

Kommunenes kontaktpersoner og tiltaksansvarlige er gjennomgående fornøyde med tilskuddsordningen og mener den er et viktig bidrag i utviklingen av et inkluderende fritidsmiljø i kommunene. De vi har intervjuet, er fornøyde med kontakt med og oppfølging fra Bufdir. Mange framhever dessuten direktoratets grundige arbeid med søknadene som en viktig kvalitetssikring av kommunenes og organisasjonenes arbeid. Flere informanter understreker at det er lett å henvende seg til Bufdir for å få veiledning eller svar på spørsmål. Responstiden er kort.

Kommunene uttrykker ingen frustrasjon over ordningens regelverk, og kriteriene for tildeling oppfattes som tydelige. Særlig enkelte av kontaktpersonene har understreket dette i casestudiene. For dem er det helt tydelig hva som er en god søknad ut fra ordningens kriterier, og mange av dem bruker tid og energi på å bistå tiltaksarrangørene i søknadsarbeidet, slik at de skriver søknader som når opp i konkurransen om støtte.

Et grovt overslag over Bufdirs ressursbruk til forvaltning av tilskuddsordningen tyder på at ordningen er ressurseffektivt forvaltet.

I evalueringen kommer det naturlig nok også fram forslag til forbedringer og justeringer av ordningen. Disse ble gjennomgått i kapittel 9, og her oppsummerer vi kort de punktene som oftest trekkes fram som problematiske (i surveyundersøkelsen og/eller på erfaringsamlinger og i casestudier).

- Kommunene er delt i sitt syn på om ordningen er for krevende byråkratisk. Noen mener at søknads- og rapporteringsprosessen er krevende, andre ikke. Det at over halvparten mener at de administrative oppgavene er for krevende, tilsier at temaet må tas på alvor. Mange trekker fram ønsket om en treårig bevilgningsperiode som et virkemiddel for å bruke mindre tid på søknadsskriving og rapportering. Det kan også vurderes om søknads- og rapporteringsverktøy kan gjøres (enda) enklere.
- Mens kommunene er delt i sitt syn på ordningens byråkratiske utfordringer, er tilbakemeldingen fra casestudier og erfaringssamlinger entydig når det gjelder tildelingstidspunktet for tilskudd. I de kvalitative intervjuene er det knapt noen som ikke har nevnt tildelingstidspunktet. Dette var også tema på begge erfaringssamlingene. Det var ikke noe spørsmål knyttet til tildelingstidspunkt i surveyen til tiltak/tilskuddskommuner, men i de åpne feltene i spørreundersøkelsene er det mange som kommenterer at de får tilsagn om tilskudd for sent. Som vi har vært inne på, er det mange gode forklaringer på at tilskuddsbrevene kommer sent på våren, men særlig for sommerferietiltakene (og påskeferietiltakene de årene påsken er sen) er tildelingstidspunktet utfordrende. Også på dette punktet kan en omlegging til en treårig støtteordning bidra til bedring. Dette kan i alle fall være en idé for tiltak som vurderes som velfungerende av kommunen, og som har etablert seg som viktige tiltak for barn og unge. En svært høy andel av tiltakene som mottar støtte, blir uansett videreført over flere år. I tillegg kan det vurderes om det er mulig å allokere noe mer ressurser til søknadsbehandlingen i direktoratet.
- Innenfor denne tilskuddsordningen er det ikke etablert noen faste møteplasser for erfaringsutveksling. I surveyen svarte nær halvparten av kommunene at mulighet for erfaringsutveksling er viktig for å lykkes i arbeidet med barnefattigdom. Dette var et av de få punktene der realitetene oversteg idealene. Seks av ti respondenter er helt eller delvis enige i at deres kommune lykkes med slik erfaringsutveksling. Mange understreket nytten av å diskutere utfordringer og muligheter på erfaringssamlingene. Noen av casekommunene fortalte at de på eget initiativ arrangerte studieturer til andre kommuner for å lære om deres arbeid med sosial inkludering, og det er eksempel på frivillige organisasjoner som savner mulighet for samarbeid og diskusjoner innad i og på tvers av kommuner. Disse tilbakemeldingene, og det faktum at fire av ti respondenter *ikke* mener at de lykkes med erfaringsutveksling, tilsier at Bufdir bør vurdere om det skal etableres en regelmessig samling for kommuner og organisasjoner som mottar tilskudd.

- En liten, men dog viktig kommentar fra casestudier og erfaringssamlinger er kritikken mot selve navnet på tilskuddsordningen. Ved å bruke fattigdomsbegrepet kan tiltak som finansieres av ordningen, oppfattes som stigmatiserende. Flere har tatt til orde for å endre tilskuddsordningens navn til noe mer nøytralt.

Bør tilskuddsordningen legges om?

I tillegg til å justere tilskuddsordningen for å imøtekomme kritikkpunktene som har kommet fram over, løftet vi i kapittel 9 fram tre alternative modeller for hvordan man kan støtte kommuner og organisasjoners arbeid med å styrke den sosiale inkluderingen av barn og unge fra lavinntektsfamilier. I lys av det nylig avsluttede arbeidet til ekspertgruppen som har gjort en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, herunder denne tilskuddsordningen, er det relevant å spørre om ordningen kan organiseres på en annen måte enn den organiseres i dag. Vi kommenterte dessuten muligheten for å involvere fylkesmannembetene sterkere.

For det første kan flere tilskuddsordninger slås sammen til én ordning. Ved å lage en felles bevilgning for utviklingsarbeid knyttet til inkludering av barn og unge kan satsingen bli enda mer kraftfull, og kommunene og organisasjonene kan konsentrere innsatsen. En opplagt ulempe ved en slik fellesordning er at det kan svekke konsentrasjonen om målgruppen til Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.

For det andre kan man utvikle en programsatsing innenfor området «utsatte barn og unge». Det allerede etablerte 0–24-samarbeidet er muligens i ferd med å bli en slik programsatsing, og Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom kunne innlemmes her.

For det tredje kan man utvikle en større statlig satsing på styrking av arbeidet for å fremme sosial inkludering i kommunene for sosialt utsatte barn og unge og øremerke tilskudd til dette. Midler kan i tilfelle tildeles etter behov, slik at kommunene med de største inkluderingsutfordringene (beregnet etter et gitt kriteriesystem) får det største tilskuddet.

Det kan også vurderes å involvere fylkesmannsembetene sterkere i forvaltningen av ordningen. Fylkesmannen har ansvar for oppfølging av ulike statlige satsinger og ordninger overfor kommunene, og tilsynsansvar på flere områder. Fylkesmannsembetene har følgelig god kjennskap til kommunene i sitt fylke også når det gjelder kommunenes utfordringer knyttet til sosialt utsatte barn og unge.

Som vi har diskutert i kapittel 9, er det fordeler og ulemper knyttet til alle disse tre alternative modellene, som må veies mot hverandre. Dersom man skulle gå videre i drøftingen av en omlegging av tilskuddsordningen, er det imidlertid viktig å ha med seg at en omlegging kan bety en nedprioritering av innsatsen for deltakelse på sosiale arenaer og i ferie- og fritidstiltak. En omlegging kan imidlertid bety mindre konsentrasjon om tilskuddsordningens målgruppe. Disse to opplagte fallgruvene må tas med i betraktningen om man vurderer å legge om ordningen. Man må dessuten ikke undervurdere den betydningen en nokså avgrenset tilskuddsordning kan ha for den generelle og politiske oppmerksomheten om et problem. På den ene siden bidrar denne tilskuddsordningen til å sette barnefattigdom på den politiske dagsordenen i en rekke kommuner, på den andre siden bidrar den til nasjonal politisk oppmerksomhet. Ordningen må diskuteres i forbindelse med behandling av statsbudsjettet, og ansvarlig minister kan ha en klar interesse i å sikre at ordningen ikke reduseres. En tilsvarende politisk oppmerksomhet er det ikke sikkert man oppnår ved en samordnet tilskuddsordning, en mer generell programsatsing eller et øremerket tilskudd fordelt etter et kriteriesystem.

Organisasjonsform må ikke stå i veien for måloppnåelse

Hovedkonklusjonen fra evalueringen er at det skjer mye godt arbeid i kommunene for å sikre inkludering av barn og unge i fritids- og ferieaktiviteter og på alternative mestringsarenaer. Det er et bredt spekter av tiltak som tilbys, og kommunene mener de i stor grad lykkes med å tilby tiltak som er åpne for alle, ikke-stigmatiserende og av god kvalitet. Kommunene som mottar tilskuddsmidler, ser ut til å ha en noe større innsats, og lykkes noe bedre, enn kommuner uten tilskuddsmidler. Sammenliknet med tidligere evalueringer av tilskuddsmidler rettet mot fattige barn og unge ser det dessuten ut til at kommunene er mer oppmerksomme på barnefattigdomsutfordringene enn tidligere, at de har et mer planmessig arbeid, at de oftere samarbeider med frivillige organisasjoner, og at barnefattigdom oftere står på den politiske dagsordenen.

Selv om evalueringen peker på svakheter og utfordringer ved dagens tilskuddsordning, er det viktig å huske at tilskuddene som bevilges, oppfattes som svært viktige av en god del kommuner. Tilskuddsordningen gir et handlingsrom til å sikre en ekstra innsats, og den stimulerer til samarbeid og tiltaksinnovasjon.

En del justeringer kan bidra til å gjøre ordningen bedre tilpasset kommuners og organisasjoners behov, og det er også mulig at en større omlegging av ordningen presser seg fram. Uansett hvordan ordningen skal se ut fem til ti år fram i tid, er det viktig å ikke miste ordningens målgruppe av syne. Demografiske endringer i samfunnet tilsier at det kan bli et økende behov for ordninger som bidrar til sosial inkludering av barn og unge, og at det er behov for slike sosiale investeringer som denne tilskuddsordningen representerer.

Litteratur

- Bakken, A. (2017). *Ungdata 2017. Nasjonale resultater*. NOVA Rapport 10/17. Oslo: NOVA.
- Bakken, A., Frøyland, L. R. & Sletten, M. (2016). *Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene?* NOVA Rapport 3/16. Oslo: NOVA.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015). *Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi (2015 – 2017)*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Rundskriv 1 / 2015. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Rundskriv 1 / 2016. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Rundskriv 1 / 2017. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Rundskriv 1 / 2018. Regelverk for nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Søknadsprosess og årsplan, Vedlegg til rundskriv 01/2016.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Veileder til rundskriv 01/2016. Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom – søknad om støtte for 2016.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet: Veileder til rundskriv 01/2017. Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom – søknad om støtte for 2017.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet Skjema: Bekreftelse fra kommunen 2016 – Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.
- Brattbakk, I. & Andersen, B. (2017). *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*. AFI Rapport 02:2017. Oslo: AFI.
- Bøe, T. (2013). *Socioeconomic Status and Mental Health in Children and Adolescents*. Dissertation for the degree philosophiae doctor at the University of Bergen.
- Bøe, T., Øvreland, S., Lundervold, A. J. & Hysing, M. (2012). Socioeconomic status and children's mental health: results from the Bergen Child Study. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 47(10), 1557–1566.

- Coleman, J. C. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, S95–S120. Chicago: The University of Chicago Press.
- Coleman, J. C. (1990). *Foundation of Social Theory*. Cambridge, M.A: Belknap Press.
- Dearing, E. (2008). The Psychological Costs of Growing Up Poor. *Annals of the New York Academy of Science*, 1136, 324–332. DOI: 10.1196/annals.1425.006.
- Drange, N. (2013). *Evaluering av forsøk med gratis kjernetid i barnehage. Foreløpige analyser av sammenhengen mellom gratis kjernetid og skolerultatene på 1. Trinn*. SSB-rapport 56/2013. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Drange, N., Havnes, T. (2015). *Childcare before age two and the development of language and numeracy. Evidence from a lottery*. Discussion Papers No. 808. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Duncan, G. J., Ziol-Guest, K. M. & Kalil, A. (2010). Early-Childhood Poverty and Adult Attainment, Behavior, and Health. *Child Development*, 81(1), 306–325.
- Ehrhardt, J., Huntington, N., Molino, J., Barbaresi, W. (2013). Special Education and Later Academic Achievement. *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 34(2), 111–119. doi: 10.1097/DBP.0b013e31827df53f.
- Ekspertutvalg om fattigdom (2013). *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*.
- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2009). Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2017). *Barn i lavinntektsusholdninger: Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnfamilier-med-lavinntekt>.
- Epland, J. & Revold, M. K. (2016). Vedvarende lavinntekt. I E. L. Omholt (red.), *Økonomi og levekår for ulike lavinnteksgrupper 2016*. (s. 35–61). Rapport 2016/30. Hentet fra https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/_attachment/281093.
- Esping-Andersen, G. with Gallie, D., Hemerijck, A. & Myles, J. (2002). *Why we need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Fløtten, T. (2006). *Poverty and social exclusion – two sides of the same coin. A comparative study of Norway and Estonia*. Doctoral dissertation. Universitetet i Oslo/Fafo-rapport 487.

- Fløtten, T. & Kavli, H. C. (2009). Barnefattigdom og sosial deltakelse. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, T. & Pedersen, A. W. (2008). Fattigdom som mangel på sosialt aksepterte levekår. I I. Harsløf & S. Seim (red.), *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fløtten, T., Hansen, I. L. S., Grødem, A. S., Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge. En oppsummering*. Fafo-rapport 2011: 21. Oslo: Fafo.
- Fløtten, T., Pedersen, A. W. & Lødemel, I. (2009). Når problemet er fattigdom. I B.R. Nuland, B. S. Tranøy & J. Christensen (red.), *Hjernen er alene - institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Friberg, J. H. (2005). *Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo*. Fafo-notat 2005:16. Oslo: Fafo.
- Grødem, A. S. (2012). *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon. Hvordan fungerer de lokalt?* Fafo-rapport 2012: 24. Oslo: Fafo.
- Hansen, I. L. S. & Grønningsæter, A. (2010). *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Fafo-rapport 2010:40. Oslo: Fafo.
- Hansen, I. L. S., Bogen, H., Fløtten, T., Pedersen, A. W., Sørvoll, J. (2008). *Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. Fafo-rapport 2008:18. Oslo: Fafo.
- Hansen, M. N. & de Vibe, U. (2005). Behov for sosialhjelp og uføretrygd: Individuell ulykke eller sosial arv? *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 22(2), 149–156.
- Haualand, H. (2004). *Tiltak for barn og unge i større bysamfunn. En kartlegging av tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn»*. Fafo-notat 2004:29. Oslo: Fafo.
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2009). *No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes*. Discussion Paper, 582. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Heckmann, J. J. (2008). Schools, Skills, And Synapses. *Economic Inquiry, Western Economic Association International*, 46(3), 289–324.
- Kirkeberg, M. I., Epland, J. & Normann, T. M. (2012). Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. SSB-rapport 8/2012. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Kristoffersen, L. B. (2010). Fritid og sosial deltakelse. I M. Sandbæk & A. W. Pedersen (red.), *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. Rapport nr. 10/10. Oslo: NOVA.
- Lorentzen, T. & Nielsen, R. A. (2009). Går fattigdom i arv? I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Mogstad, M. & Pronzato, C. (2008). *Are lone mothers responsive to policy change. The effect of a Norwegian workfare reform on earnings, education, and poverty*. Discussion Papers Nr. 533. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Mogstad, M. & Rege, M. (2009). Tidlig læring og sosial mobilitet. Norske barns muligheter til å lykkes som voksne. I NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (reds.) (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Nuland, B. R., Fløtten, T. & Bache-Hansen, E. (2009). Tiltak for å fremme aktivitet og deltakelse. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nuland, B. R., Reegård, K. & Sandlie, H. C. (2010). *Tiltak for fattige barn og unge. Evaluering av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. Fafo-rapport 2010:19. Oslo: Fafo.
- Oxford Research (2017). *Evaluering av Leksehjelp, Gatemegling og Ferie for alle*. Oppdrag gjennomført av Oxford Research AS for Røde Kors.
- Rapport fra ekspertgrupp (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*. Levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet 19. desember 2017.
- Sandvik, L. (2016). *Materielle og sosiale mangler i barnefamilier. Hver femte familie med lav inntekt har ikke råd til ferie*. Hentet fra www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/hver-femte-familie-med-lav-inntekt-har-ikke-rad-til-ferie.
- Shonkoff, J. P. & Phillips, D. A. (red.) (2000). *From Neurons to Neighborhoods. The Science of Early Childhood Development*. Washington DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/9824>.
- Skuland, S. E. (2017). Matfattigdom i velferds-Norge. I R. Lavik & E. Borgeraas (red.), *Forbrukstrender 2017*. Prosjektnotat nr. 8-2017. Oslo: SIFO.
- Sletten, M. (2011). Å ha, å delta, å være en av gjengen. Velferd og fattigdom i et ungdomsperspektiv. NOVA-rapport 11/2011. Oslo: NOVA.
- Stefansen, K. (2004). Fritid og sosial deltakelse. I M. Sandbæk (red.). *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?* Rapport nr. 11/04. Oslo: NOVA.
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering: faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Thorød, A. B. (2006). *En normal barndom? Foreldrestrategier for å skjerme barn fra konsekvenser av å leve med lav inntekt*. Rapport nr. 2/06. Oslo: NOVA.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin Books.
- Wiborg, O. N. & Hansen, M. N. (2009). Change over Time in the Intergenerational Transmission of Social Disadvantage. *European Sociological Review*, 25(3), 379–394.

Fra deltakelse til mestring

I denne rapporten presenteres resultatene fra evalueringen av Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Hovedkonklusjonen fra evalueringen er at det skjer mye godt arbeid i kommunene for å sikre inkludering av barn og unge i fritids- og ferieaktiviteter, og på alternative mestringsarenaer. Det er et bredt spekter av tiltak som tilbys, og kommunene mener at de i stor grad lykkes med å tilby tiltak som er åpne for alle, ikke-stigmatiserende og av god kvalitet. Kommunene som mottar tilskuddsmidler ser ut til å ha en noe større innsats, og lykkes noe bedre, enn kommuner uten tilskuddsmidler. Sammenliknet med tidligere evalueringer av tilskuddsmidler rettet mot fattige barn og unge, ser det dessuten ut til at kommunene er mer oppmerksomme på barnefattigdomsutfordringene enn tidligere, at de har et mer planmessig arbeid, at de oftere samarbeider med frivillige organisasjoner og at barnefattigdom oftere står på den politiske dagsordenen.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2018:04
ISBN 978-82-324-0424-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20653