

# BETYDNINGEN AV KOMMUNALE PLANER I ARBEIDET MED Å BEKJEMPE FAMILIEFATTIGDOM

En kartlegging gjort av Kirkens Bymisjon og Redd Barna



# INNHold

Forord .....	3
<b>1. Om rapporten .....</b>	<b>4</b>
Hvordan ble rapporten til? .....	4
Hvem har svart på rapporten .....	4
Hovedfunn .....	5
<b>2. Familiefattigdom og økende ulikhet i Norge .....</b>	<b>8</b>
Hvor mange barn vokser opp i fattigdom i dag? .....	8
Hvordan påvirker det barn og unge å vokse opp i en familie med lite penger? .....	8
Dyrtid forsterker ulikhet og fattigdom, også i kommunene .....	9
Hva er en handlingsplan? .....	9
<b>3. Hovedfunn fra kartleggingen .....</b>	<b>10</b>
De færreste kommuner har en egen handlingsplan om familiefattigdom .....	10
Hva er årsaken til at 51 prosent av kommunene ikke har en handlingsplan? .....	12
Kun 27 prosent av kommuner uten handlingsplan, har planer om å utvikle en .....	13
Betydningen av å ha en handlingsplan .....	13
Øvrige innspill .....	15
<b>4. Konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>16</b>
Hva viser undersøkelsen .....	16
Konkrete anbefalinger for å styrke det kommunale fattigdomsarbeidet .....	16
Til politikerne – dette ber vi dere gjøre .....	19



## Redd Barna

Redd Barna er en medlemsstyrt barnerettighetsorganisasjon som er partipolitisk og religiøst nøytral. FNs konvensjon for barnets rettigheter er grunnlaget for alt arbeidet vi gjør. Redd Barnas Norgesprogram arbeider for styrking av barns rettigheter og overvåker og bekjemper brudd på barns rettigheter i Norge med særlig fokus på barn i sårbare livssituasjoner.



Kirkens Bymisjon er en åpen og inkluderende ideell organisasjon som arbeider over hele Norge, blant mennesker som strever med hverdagen på ulike måter. Vår visjon er at alle mennesker erfarer respekt, rettferdighet og omsorg. Kirkens Bymisjon oppdrag kan samles i ordene avdekke, lindre og forandre.

# FORORD

## HANDLINGSPLAN – ET NYTTIG VERKTØY FOR Å BEKJEMPE FATTIGDOM

Det er krevende økonomiske tider for mange norske husholdninger. Stadige rentehevinger og økt prisvekst har gjort et kraftig innhogg i manges lommebøker. Rapporter om dyrtid i Norge viser at barnefamilier er blant de mest utsatte gruppene.<sup>1</sup> Samtidig har vi en gruppe barn som har merket dette på kroppen lenge, ved å vokse opp i vedvarende fattigdom. De utgjør en stor gruppe, mer enn 100.000 barn, og slik har det vært i mange år, ifølge SSB.<sup>2</sup>

Å vokse opp i en lavinntektsfamilie kan føre til at man får et dårligere utgangspunkt for voksenlivet enn andre barn, fordi trang økonomi blant annet påvirker helse, kosthold, bosituasjon, skoleprestasjoner og deltakelse på fritidsaktiviteter. Barn som vokser opp i fattige familier kan ha større utfordringer med å tilegne seg ferdigheter og evner som gjør dem i stand til å jobbe seg ut av fattigdom som voksne. Denne utviklingen er uheldig både for barna og familiene det gjelder, men også for samfunnet som helhet. I 2010 beregnet Vista Analyse det samfunnsmessige tapet ved at en 19-åring står utenfor arbeidslivet til 11,8 millioner.<sup>3</sup> Oppjustert med veksten i grunnbeløpet i folketrygden er det grunn til å tro at det nå nærmer seg 20 millioner. Godt fattigdomsforebygginge og -reducerende arbeid er avgjørende for å motvirke at det skjer.

FN barnekonvensjonen gir alle barn rett til tilfredsstillende levekår og deltakelse, men disse rettighetene utfordres for mange av barna som vokser opp i lavinntekt. Kirkens Bymisjon og Redd Barna ønsker å forstå hvordan kommuner best kan organisere

arbeidet for de som bor i en lavinntekts-husholdning og de som står i fare for å havne der. Denne rapporten tar for seg hvordan kommuner organiserer fattigdomsarbeidet sitt. Svarene vi fikk i undersøkelsen vi sendte ut, viser et tydelig budskap: Handlingsplaner mot fattigdom er et nyttig verktøy som bidrar til økt bevissthet og styrket samarbeid i kommunen. Til tross for dette, er det kun et mindretall av kommunene i utvalget som har utviklet en slik plan.

92 % av kommunene i utvalget svarer at arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom er viktig i deres kommune, men hele 51 % av kommunene har ikke en plan for arbeidet. Kun 14 % har en egen handlingsplan for å bekjempe familiefattigdom. Det holder ikke!

Sosial mobilisering og utjevning forutsetter langsiktig, tverrsektorielt samarbeid både på lokalt og nasjonalt nivå, og Kirkens Bymisjon og Redd Barna forventer at myndighetene nå kommer med en tydelig anbefaling om at alle kommuner må utvikle en handlingsplan for å bekjempe familiefattigdom.

Hilsen Kirkens Bymisjon og Redd Barna

1) Christian Poppe og Elaine Kempson: **Dyrtid 4: Det er ikke over ennå**. Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023. SIFO-rapport nr. 11-2023

2) Normann (2024): **Færre barn lever i familier med lavinntekt**. (SSB. 18.01.2024)

3) Vista Analyse, 2010

# 1. OM RAPPORTEN

## HVORDAN BLE RAPPORTEN TIL?

Norge er inne i en fattigdomskrise, som er blitt forsterket av dyrtiden. Mer enn hvert tiende barn i Norge lever i en fattig familie, og antall barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt har blitt tredoblet siden 2001. Gjennom FNs bærekraftsmål har Norge forpliktet seg til minst å halvere andelen barn som lever i fattigdom innen 2030, men utviklingen går for sakte.

Det er i kommunene mye av det konkrete arbeidet med fattige familier gjøres. Det er der barna går i barnehage og på skole, har sin fastlege, sine fritidsaktiviteter og der de har sin bolig. Arbeidet som kommunale tjenester legger ned for fattigdomsbekjempelse er svært avgjørende, men en handlingsplan er ikke påkrevd. Og stadig flere kommuner må kutte i sine budsjetter, som følge av dyrtid, med økte rente- og energikostnader.<sup>4</sup>

Kirkens Bymisjon og Redd Barna ønsket kunnskap om hvordan norske kommuner organiserer sitt arbeid for å støtte barnefamilier som har svak økonomi på best mulig måte. I januar 2024 sendte vi derfor ut en spørreundersøkelse til alle landets kommuner.

**Spørsmålene vi ønsket å få besvart var:**

- **Har din kommune en handlingsplan for å bekjempe familiefattigdom, enten egen plan eller som en del av et annet planverk?**
- **Hvis nei, hvorfor ikke? Er det planlagt å utvikle en plan?**
- **Hvis ja, i hvilken grad bidrar planen til å styrke arbeidet med å bekjempe fattigdom?**

I starten av rapporten belyser vi kort trender på ulikhet og fattigdom blant barnefamilier, og går nærmere inn på hvorfor vi mener en kommunal handlingsplan er et av de viktigste grepene for å bedre levekårene for lavinntektsfamilier. Deretter presenterer vi hovedfunn fra undersøkelsen, og en analyse av disse. Avslutningsvis legger vi frem en oversikt over hva Kirkens Bymisjon og Redd Barna mener er de viktigste grepene for å redusere andelen barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt i Norge.

## HVEM HAR SVART PÅ UNDERSØKELSEN?

Totalt har 160 kommuner svart på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på cirka 46 prosent. I tillegg har fire kommuner sendt e-post, men der har vi bare kunnskap om hvorvidt de har en handlingsplan eller ikke, så disse er kun inkludert i spørsmålet *Har kommunen en handlingsplan for å bekjempe familiefattigdom (eller for barn i lavinntektsfamilier)?* Undersøkelsen ble sendt ut til ordførere og kommunedirektører, og det er først og fremst personer med disse rollene som har svart. I noen tilfeller har undersøkelsen blitt videresendt til oppvekstsjefer og ulike administrativt ansatte, trolig fordi de vurderes å være tettere på det konkrete arbeidet.

Det er god spredning i utvalget, både når det gjelder geografi, kommunestørrelse og andel barn i vedvarende fattigdom. Samtlige fylker er representert, og det er stor bredde med tanke på innbyggertall. De ti største byene er med i utvalget, og hele 16 kommuner som har under 1.000 innbyggere. Andelen barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt varierer fra nærmere 20 prosent til under fem prosent. Det er med andre ord kommuner med svært ulike utgangspunkt som svarer, noe som er viktig å ta hensyn til når man ser på funnene. Dette sikrer også at svarene blir representative.

Vi har også valgt å innhente kvalitative innspill og å ha åpne svaralternativer i selve undersøkelsen slik at kommunene kunne komme med utdypringer. Dette har bidratt til en bedre forståelse av tallene, for eksempel hvorfor noen kommuner ikke har organisert arbeidet sitt i et planverk. Det har også gitt oss nyttig kunnskap om hvilke tiltak som prioriteres og hvilke roller som involveres.

I analysen av funnene er det også viktig å ta hensyn til at det var lokalvalg i september 2023, og at flere av respondentene har kort fartstid i sin nåværende rolle. Planstrategiene til kommunene for neste periode må først vedtas innen oktober 2024, og det er derfor mulig at respondentene ikke hadde oversikt over eksisterende eller planlagte planer og strategier da de besvarte denne undersøkelsen.

4) [https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/drastiske-kutforslag-i-norske-kommuner-\\_barn-og-unge-rammes-hardt-1.16637184](https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/drastiske-kutforslag-i-norske-kommuner-_barn-og-unge-rammes-hardt-1.16637184)

## Hovedfunn

---

- Kun 14 prosent av kommunene i utvalget har en egen handlingsplan mot familiefattigdom
- 29 prosent har det som en del av annet planverk; f.eks. boligsosial handlingsplan, kommuneplanens samfunnsdel, folkehelseplan, m.m.
- Et flertall (51 prosent) har ikke en plan i dag
- Flere av disse (49 prosent) har heller ikke en plan om å lage en egen handlingsplan. 23 prosent vet ikke. Totalt, er det 72 prosent som ikke har, eller er kjent med, om en slik plan er på trappene.
- Av kommuner som har en plan svarer:
  - 76 prosent at de bruker denne i svært stor grad eller stor grad
  - 72 prosent mener den viser tydelig hvordan man skal jobbe med familiefattigdom
  - 67 prosent mener den er godt kjent blant de som jobber med dette
  - 73 prosent mener den gir økt oppmerksomhet om temaet
- 91 prosent av alle respondentene i utvalget oppgir at arbeid med å bekjempe og forebygge familiefattigdom er i svært stor eller stor grad viktig for kommunen.

Oppsummert viser funnene at **de som har en handlingsplan opplever at den er nyttig for kommunalt fattigdomsarbeid**. Den oppgis i stor grad å være godt forankret og kjent, samt at den øker oppmerksomheten om fattigdomsbekjempelse og forebygging.



Illustrasjonsfoto



Illustrasjonsfoto

## Bærekraftsmålene

Bærekraftsmålene er verdens felles handlingsplan for bærekraftig utvikling. 2030-agendaen er konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål og 169 delmål, og handler om å oppnå bærekraftig utvikling langs tre dimensjoner: økonomisk, sosialt og miljømessig. Bærekraftsmålene ble vedtatt på FNs generalforsamling i 2015, med tilslutning fra alle de 193 medlemslandene. Norge var pådriver for å få målene vedtatt, og er forpliktet til å jobbe for at verden når målene innen 2030.

### NR. 01 -

**Bærekraftsmål 1** handler om å utrydde fattigdom, og delmålet 1.2 handler blant annet om å halvere antall barn som vokser opp i lavinntekt innen 2030.

## Barnekonvensjonen

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) slår fast at alle barn, som er alle mennesker under 18 år, har de samme rettighetene. Norge ratifiserte barnekonvensjonen i 1989, og den har vært gjeldene som norsk lov siden 2003. Staten har dermed ansvar for at rettighetene blir realisert for alle barn, uansett hvor de bor og hvem de er. I arbeidet for å bekjempe fattigdom blant barnefamilier, er også barnekonvensjonen et viktig verktøy og det er særlig de følgende tre artiklene som knyttes til denne tematikken:

### ARTIKKEL 26:

Staten skal sikre at barnet får den sosiale hjelpen og den økonomiske støtten det har krav på etter landets lover.

### ARTIKKEL 27:

Staten skal sørge for at alle barn har en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, mentale, åndelige, moralske og sosiale utvikling.

### ARTIKKEL 31:

Alle barn har rett til lek, fritid, og til å delta i kunst og kulturliv.

## 2. FAMILIEFATTIGDOM OG ØKENDE ULIKHETER I NORGE

### HVOR MANGE BARN VOKSER OPP I EN LAVINNTEKTSFAMILIE?

De nyeste tallene fra SSB viser at 102 600 barn under 18 år lever i familier med vedvarende lavinntekt.<sup>5</sup> Dette tilsvarer 10,6 prosent av alle barn i Norge, eller to til tre barn i hvert klasserom. Familier med innvandrerbakgrunn og enslige forsørgere er overrepresentert. Antall barn som vokser opp i en lavinntektsfamilie i Norge er økende, og tredoblet siden 2001. Utviklingen er bekymringsfull.

**FATTIGDOMSGRENSEN** i Norge er satt til 60 % av medianinntekten, justert etter antall barn og voksne i husholdningen.

### HVORDAN PÅVIRKER DET BARN OG UNGE Å VOKSE OPP I EN FAMILIE MED LITE PENGER?

Barn som vokser opp i fattigdom har større risiko for å ikke få oppfylt sine rettigheter og de møter større utfordringer enn andre på veien mot voksenlivet. Forskning viser at å vokse opp i en lavinntektsfamilie begrenser mulighetene til å lykkes på skolen (mindre motivasjon, mer skulk, dårligere resultater), ha et sunt kosthold (spiser færre faste måltider), et godt bomiljø (leid bolig og trangbodddhet) og å få tilstrekkelig familiestøtte, med dårligere relasjon til foreldre og nærmiljø. Barn fra lavinntektsfamilier har større risiko for helseproblemer, særlig innenfor psykisk helse. For barn betyr det også at de deltar mindre på sosiale og kulturelle aktiviteter med jevnaldrende. Det er også store ulikheter når det gjelder hva slags støtte, veiledning og hjelp barna får når de benytter seg av digitale tjenester, og til å beskytte seg. Alle

disse faktorene forsterker hverandre og øker risikoen for utenforskap og marginalisering. Selv om barn fra lavinntektsfamilier har en større risiko for å få dårlige levekår, så er det ikke slik at alle barn i disse familiene har dårlige levekår eller at man har alle disse levekårsproblemene samtidig. Men, risikoen for å ha problemer er mye større i en lavinntektsfamilie og det kan bli mange negative opplevelser.<sup>6</sup>

Oppsummert så kan en oppvekst i en fattig familie utfordre grunnleggende rettigheter barn har etter norsk lov og barnekonvensjonen, som retten til utvikling, retten til økonomisk og sosial trygghet, retten til utdanning, retten til hvile, lek og fritid, retten til god omsorg og retten til helse.

**«Jeg sa jeg ikke kunne være med, men egentlig var det sånn at vi ikke hadde penger til å kjøpe det jeg måtte ha med på klasseturen.»**

- Ungdom i Redd Barnas rapport «Alt koster penger»<sup>7</sup>

**«Jeg har jo med mat, men kanskje ikke så mye og så får jeg ikke bestille melk og sånn.»**

- Ungdom i Redd Barnas rapport «Alt koster penger»

5) Normann (2024): **Færre barn lever i familier med lavinntekt.** (SSB. 18.01.2024)

6) -Hyggen; Brattbakk; (2018). **Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier.** En kunnskapsoppsummering.

- Fløtten og Nielsen (2020). **Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering.** I like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020 – 2023)

-Ekspertgruppe om barn i fattige familier (2023): **En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier.** På oppdrag fra BFD

7) Redd Barna (2020): **Alt koster penger. Erfaringer og råd fra barn om fattigdom og utenforskap i Norge.**



## DYRTID FORSTERKER ULIKHET OG FATTIGDOM, OGSÅ I KOMMUNENE

En SIFO-rapport-serie fra 2022 - 2023 viser at de siste to årenes dyrtid har medført at gruppen husholdninger som er «ille ute» økonomisk har blitt tre ganger så stor som før pandemien. Det er i dag 151.000 i denne gruppen, og i hver tredje av disse husholdningene bor det barn.<sup>8</sup> Flere kutter strømforbruket betraktelig, spiser færre og mindre måltider og unngår lege- og tannlegebesøk. Dette er svært alvorlig, og forskere og fagfolk uttrykker bekymring for fremveksten av en ny underklasse.<sup>9</sup>

Samtidig rapporterer stadig flere kommuner at de har en presset økonomi. I november 2023 uttalte styreleder i KS, Gunn Marit Helgesen, til NRK at dette gjelder om lag en tredjedel av norske kommuner og at disse varsler kutt i ikke-lovpålagte tjenester.<sup>10</sup>

i

## Hva er en handlingsplan?

En handlingsplan er et dokument som beskriver hva som skal gjøres for å løse en målsetting eller en bestemt oppgave. Den bør beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide. Kommunale handlingsplaner vedtas av kommunestyret. En handlingsplan mot familiefattigdom kan beskrive årsaker til fattigdom i kommunen og fremme konkrete tiltak og strategier for hvordan det kan bekjempes og forebygges. En handlingsplan gir politikerne et verktøy til å se hvilke tiltak og handlingsrom kommunen har, og er et forpliktende dokument for kommunen.

Det finnes ingen fast oppskrift for hvordan en handlingsplan bør se ut, noe som gir kommunene fleksibilitet og muligheter til å lage en plan som er tilpasset lokale forhold og behov. Som et hjelpemiddel for å komme i gang med en plan har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) laget en veileder for arbeidet med barn i fattige familier, og de understreker at innsatsen må rettes mot flere områder:

- Å bidra til å styrke og sikre familiens inntektsgrunnlag
- Å dempe negative konsekvenser av fattigdom for barna her og nå
- Langsiktig forebyggende arbeid for å motvirke at fattigdom videreføres når barna blir voksne

Veilederen peker på viktigheten av helhetlig kommunal innsats, fordi «Utfordringene for barn og familier med lavinntekt er ofte sammensatte og krever bidrag fra mange aktører over tid».<sup>11</sup> Veilederen gir nyttige tips for utforming av en handlingsplan mot fattigdom, hva den bør inneholde og hvem som bør medvirke i utviklingen og selve implementeringen.

8) Christian Poppe og Elaine Kempson: Dyrtid 4: **Det er ikke over ennå**. Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023. SIFO-rapport nr. 11-2023

9) Fløtten, Frisell, Skog Hansen og Thau: **Mathjelp på dugnad. En undersøkelse av det norske matutdelingstilbudet**. Fafo-rapport 2023: 29

10) NRK: **Dyrtid knekker kommunene – stikker barn og unge med sparekniv**. 16. november 2023

11) Bufdir: **Fattigdom – veileder om barn som i lever i fattige familier**. Hentet fra nettsiden 01.04.2024.

# 3. HOVEDFUNN FRA KARTLEGGINGEN

Undersøkelsen som vi sendte ut, består hovedsakelig av avkryssningsspørsmål (blant annet Har dere en handlingsplan?), samt påstander de skulle ta stilling til (blant annet *I hvilken grad blir planen brukt?*) Vi så imidlertid også behov for to åpne spørsmål; ett der vi ber de som ikke har en handlingsplan om å begrunne dette, og ett avslutningsspørsmål til samtlige respondenter: *Har du tanker rundt arbeidet med fattigdom blant barnefamilier som du vil dele? Vi vil gjerne høre om ting som har fungert eller som dere opplever er utfordrende.* På denne måten har vi både fått breddekunnskap, men også utdypende informasjon, som kan forklare og bidra i forståelsen av tallene.

i

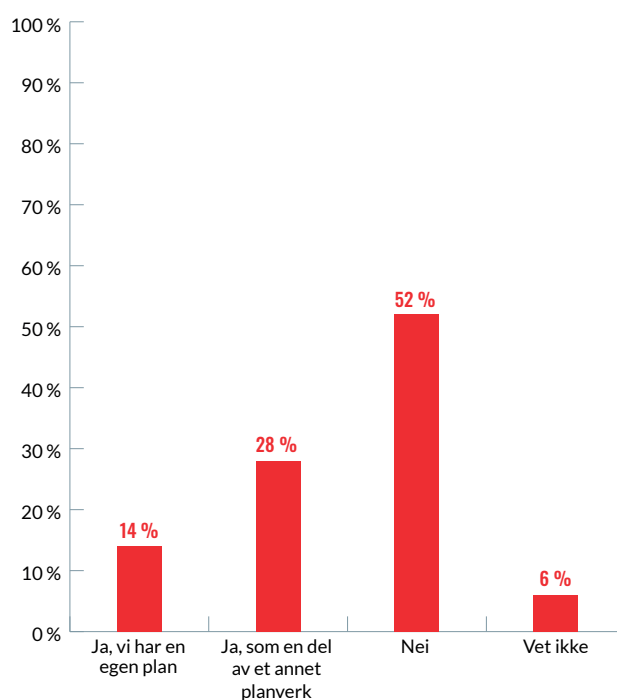
## Om utvalget

- **Antall kommuner:** 160
- **Geografi:** alle fylker er representert
- **Kommunestørrelsen** varierer i stor grad. De ti største byene er representert, men vi har også 16 kommuner med færre enn 1000 innbyggere
- **Respondenter:** Først og fremst ordførere og kommunedirektører, men også noen som arbeider med barn og unge som spesifikt ansvarsområde, blant annet kommunalsjefer
- **Andel barn i lavinntekt:** Varierer fra nærmere 20 prosent til under fem prosent
- 40 prosent av kommunene som har svart ligger over landsgjennomsnittet (10.6 prosent) når det gjelder barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt

## DE FÆRRESTE KOMMUNER HAR EN EGEN HANDLINGSPLAN OM FAMILIEFATTIGDOM

Det første spørsmålet handlet om hvorvidt kommunene har en handlingsplan for sitt fattigdomsarbeid.

**Har kommunen en handlingsplan for å bekjempe familiefattigdom (eller for barn i lavinntektsfamilier)?**  
(N = 163)



Kun 14 prosent (22 kommuner) svarer at de har en egen handlingsplan for å bekjempe familiefattigdom.

Tallet øker til 42 prosent hvis vi inkluderer de som har det som del av annet planverk. Det varierer hvilket «annet planverk» det dreier seg om, men det er blant annet *boligsosial handlingsplan*, folkehelseplan, oppvekstplan og kommuneplanens samfunnsdel. At så mange av kommunene har det som del av annet planverk kan tyde på at arbeidet med familiefattigdom ikke er et isolert innsatsområde, men koblet til andre tjenester. Det viser også at kommunene organiserer arbeidet ulikt, og at hvem som har hovedansvaret for dette varierer.

Seks prosent svarer «Vet ikke», mens hele 51 prosent oppgir at de ikke har en plan. Av disse er det 49 prosent som ikke planlegger det med det første, og 23 prosent vet ikke. Kun 27 prosent sier at de planlegger å utarbeide en handlingsplan.

# 51 %

av kommunene i utvalget har ikke plan for fattigdomsarbeidet.

# 70 %

av kommunene med handlingsplan sier at planen gir tydelig retning for arbeidet, er godt kjent og bidrar til økt oppmerksomhet.

## HVA ER ÅRSAKEN TIL AT 51 PROSENT AV KOMMUNENE IKKE HAR EN HANDLINGSPLAN?

De som oppga at de ikke har en handlingsplan, ble bedt om å begrunne dette. Svarene vi fikk på dette spørsmålet kan grovt sett deles inn i følgende kategorier:

### 1. Planen er utdatert, og nytt arbeid skal kanskje i gang eller er i gang.

«Den vi hadde er utgått og ingen ny er foreløpig laget. Vi jobber med tematikken og konkrete tiltak, men har ikke en egen plan.»

– Kommune, 10.000 innbyggere

«Vi har løftet temaet opp og har det som eget kapittel i Økonomi og handlingsplanen og i årsplan. Dette gjør at vi følger temaet tett og kan hele tiden komme med nye handlingspunkter. Både langsiktige, men også kortsiktige tiltak. Vi har kommet fram til at kommunestyret opplever dette som bedre enn en handlingsplan som fort havner mange år i en skuff.»

– Kommune, 20.000 innbyggere

### 2. Det er ikke behov eller prioritet: fordi det er lite fattigdom, en liten/oversiktlig kommune eller det er ikke blitt snakket mye om. Noen oppgir også at det ikke blir prioritert, fordi det ikke er lovpålagt.

«I henhold til gjeldende planstrategi, har kommunen ikke en slik plan. Kommunen har lavere andel på vedvarende lavinntekt enn fylket og landet for øvrig.»

– Kommune, 30.000 innbyggere

«Det som ikke er lovpålagt blir saldert bort. Summen man kan søke på [tilskudd til å bekjempe fattigdom] bør jo heves, og pengene må ikke legges på ramma til kommunene, da vil de gå inn i sluket bare.»

– Kommune, 5.000 innbyggere

### 3. Ikke ressurser: i form av dårlig økonomi og/eller dårlig plankompetanse

«Kommunenes størrelse gjør planarbeid krevende, men den gjør også at ulikheter lettere fanges opp og at tiltak raskt kan iverksettes.»

– Kommune, 1.000 innbyggere

«Har ingen midler eller handlingsrom for å arbeide systematisk med dette.»

– Kommune, 8.000 innbyggere

«Utfordringen er at kommuner også blir fattigere, og det er avgrensa med lokale midler. Min mening er at det bør være likhet og dermed statlige sikringsordninger.»

– Kommune, 1.000 innbyggere

### 4. Det har ikke vært satt på dagsorden

«Jeg kjenner ikke til noen konkret grunn til at vi ikke har utarbeidet en slik handlingsplan, og det er kanskje noe vi bør vurdere da vi har en del barn som lever i lavinntektsfamilier.»

– Kommune 2.000 innbyggere

«Det var ikke prioritert av det forrige flertallet.»

– Kommune, 40.000 innbyggere

Det er en tydelig tendens til at det oftere er de mindre kommunene som ikke har en handlingsplan, og de begrunner det med både knapphet på ressurser og at det ikke er behov, fordi det er oversiktlige forhold. På motsatt hold, de tre største byene i Norge har ikke en oppdatert handlingsplan, selv om de har i sine politiske prioriteringer at det skal utvikles en plan. Det er imidlertid heller ikke samsvar mellom «andel barn i lavinntektsfamilier» og å ha en handlingsplan. Det er flere kommuner som ligger over landsgjennomsnittet, som verken har en plan nå eller planlegger for det.

«Usikker på hvorfor [vi ikke har en plan]. Vi har en god levekårskartlegging, men ikke noen handlingsplan. Som oftest kommer nye planforslag fra politikerne eller som forslag fra administrasjonen. Jeg er ikke kjent med at det har skjedd på dette feltet.»

– Ordfører

«Har ikke sett behovet, men vi har et systematisk arbeid for å forbygge ungt utenforskap og bidra til at de som er i utenforskap finner en vei ut. Dette innebærer i praksis også å forebygge og bekjempe familiefattigdom.»

– Kommunedirektør

Sitatet illustrerer et viktig poeng: at en handlingsplan mot familiefattigdom ikke ses isolert, men må tilpasses og integreres med annet planverk og utfordringer. Det viser også til at det pågår tiltak som fattigdomsbekjempende /-forebyggende arbeid kan ta utgangspunkt i, som levekårskartlegging og forebygging av ungt utenforskap.

## KUN 27 PROSENT AV KOMMUNER UTEN HANDLINGSPLAN, HAR PLANER OM Å UTVIKLE EN

Blant de 51 prosent av kommunene som oppgir at de ikke har et planverk for å organisere fattigdomsarbeidet, er det få kommuner som oppgir at dette er noe de har tenkt å utarbeide. Hvorvidt kommuner er i gang med en plan eller ikke henger nok sammen med samme årsaksvariabler som hvorfor kommuner ikke har en plan, nemlig kommuneøkonomi, opplevd behov, ansattressurser, plankompetanse og prioritet. Når det i tillegg ikke er lovpålagt å ha en handlingsplan er det forståelig at dette lar vente på seg.

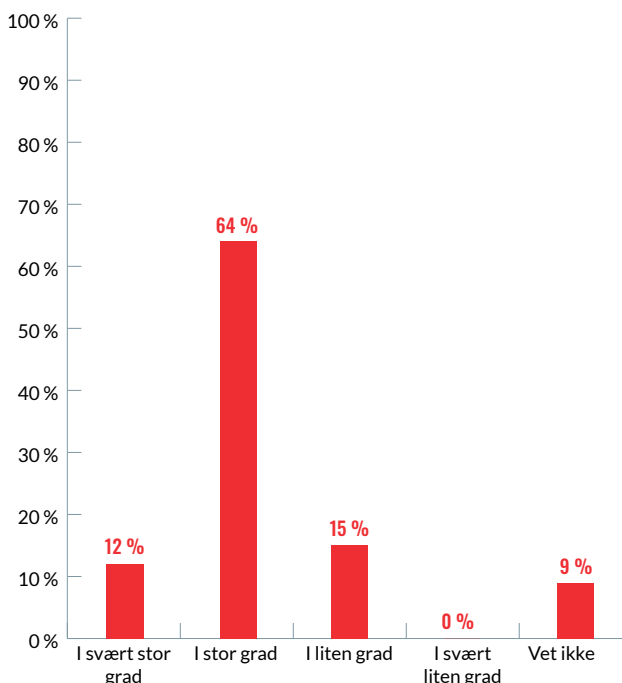
«Det er ingen planer per nå om å utvikle en handlingsplan spesifikt på familiefattigdom, og de politiske signalene vi får om dagen går i retning av færre planer. Det er gode argumenter for å ha en slik handlingsplan, men det er dessverre ingen garanti for at arbeidet blir satset på eller at kvaliteten øker. Kanskje særlig på store og komplekse samfunnsutfordringer kan vi risikere at arbeidet blir mer fragmentert av en avgrenset plan. Samtidig er det ingen tvil om at vi har store utfordringer med familiefattigdommen og at vi åpenbart ikke har klart å endre situasjonen med de innsatsene vi har hatt.»  
– Kommune, 90.000 innbyggere

Det er interessant å se at nær en fjerdedel (23 prosent) oppgir at de ikke vet om en plan er på trappene. Det kan tyde på at dette ikke står høyt oppe på agendaen og at andre forhold må eller bør ha større prioritet. En mulig annen årsak kan være at det jobbes for fragmentert i kommunen til at det fanges opp et behov.

## BETYDNINGEN AV Å HA EN HANDLINGSPLAN

Å ha en handlingsplan betyr ikke umiddelbart «godt fattigdomsarbeid». For å få kunnskap om handlingsplanens verdi, spurte vi respondentene om hvorvidt planen blir brukt.

### I hvilken grad brukes (handlings)planen i arbeidet med familiefattigdom? (N = 160)



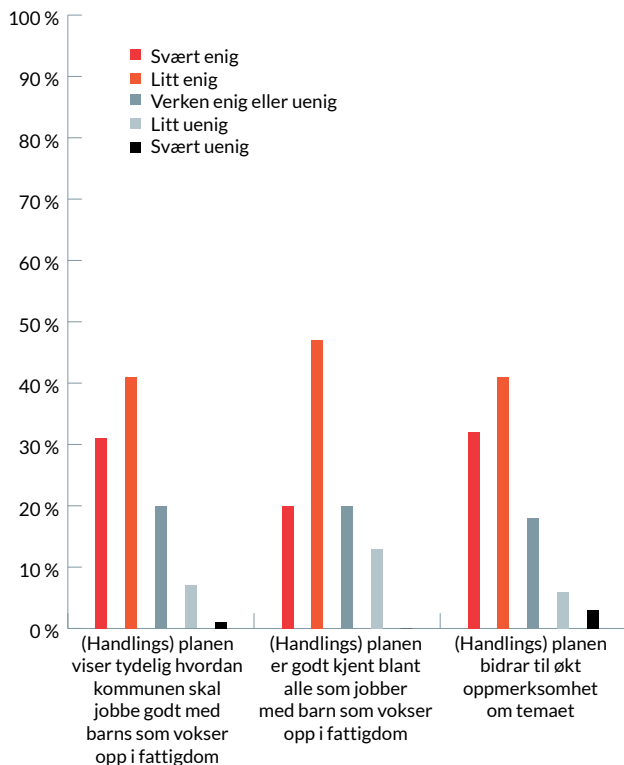
76 prosent av kommunene i utvalget som har svart at de har en plan, bruker denne i stor eller svært stor grad, noe som tyder på at det ikke bare er et «skrivebordsdokument». At tallet er såpass høyt kan tyde på at den inneholder konkrete tiltak og strategier, som det er enkelt å ta utgangspunkt i og jobbe ut fra. 15 prosent svarer i «liten grad», og dette gjelder både de som har en egen plan og de som har den som del av noe annet. Det er både store og små kommuner, og flere har en andel familiefattigdom som ligger over landsgjennomsnittet. Det gjelder også de som svarer «vet ikke» (9 prosent).

# 27 %

av kommuner uten en plan, oppgir at de ønsker å utarbeide en handlingsplan.

I undersøkelsen ba vi respondentene om å ta stilling til tre påstander:

- om hvorvidt handlingsplanen gir retning for arbeidet med fattige familier
- hvor godt kjent den er, og
- hvorvidt den bidrar til økt fokus på fattigdom:



Som figuren viser er tendensene ganske like på de tre påstandene. Om lag 70 prosent mener både at den gir tydelig retning for arbeidet, er godt kjent og bidrar til økt oppmerksomhet. Dette gjelder både de som har en egen plan og de som har den som del av et annet planverk.

Verdt å merke seg er at det er om lag 20 prosent som verken er enige eller uenige i påstandene. Det er også en liten andel som er uenige i disse påstandene. Dette er for det meste kommuner, der planen i liten grad blir brukt. Det gir mening, da det er naturlig at en lite brukt plan ikke bidrar til tydelig retning på arbeidet eller økt oppmerksomhet om arbeidet. Større kommuner, med høy andel fattigdom, er de som i størst grad sier seg uenig i påstandene.

En mellomstor kommune som har utviklet en handlingsplan mot familiefattigdom, men som opplever at den i liten grad brukes, begrunner det slik:

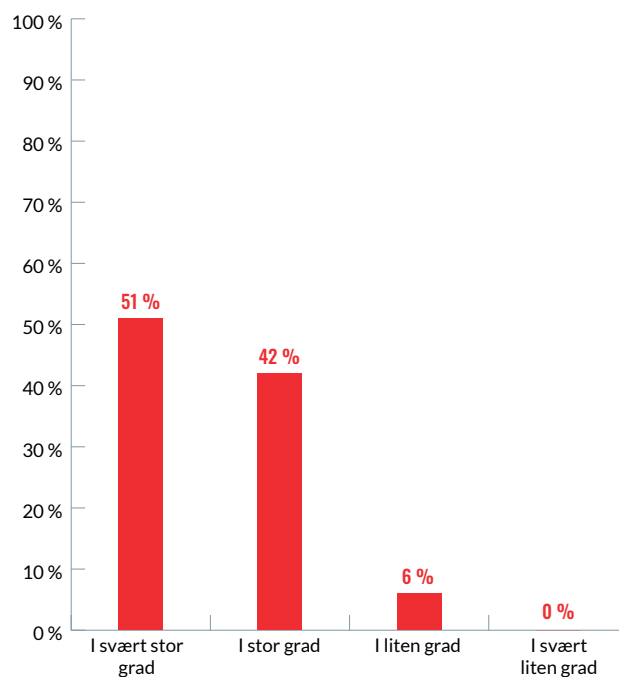
«Kan bli for symptomorientert og at det er vanskelig å ha nok fokus på de underliggende og bakenforliggende årsakene. Tiltakene kan avhjelpe i enkelt situasjoner, men får ikke nødvendigvis varig effekt. Dette er svært komplekse problemstillinger å jobbe med og

for at en plan skal være nyttig bør den ha fokus på forebygging, tidlig innsats og på risiko- og beskyttelsesfaktorer. Det er hensiktsmessig å organisere kommunens arbeid med familiefattigdom i tett samhandling mellom de ulike aktørene rundt familier som strever. Som oftest er utfordringene knyttet til økonomi komplekse og krever en bred, tverrfaglig tilnærming. I vår kommune har vi etablert en samhandlingsmodell som nettopp skal bringe aktørene sammen og se på løsninger som treffer så godt som mulig ut fra familienes behov.»

– Kommune, 50.000 innbyggere

Sitatet over understreker at det ikke er nok å ha en plan, den må også treffe på utfordringene som finnes i kommunen og bidra til å bringe relevante aktører sammen. Både kartlegging av kommunale utfordringer og inkludering av brukermedvirkning er viktige elementer for å få på plass en plan som bidrar til faktisk endring.

**I hvilken grad er det viktig for kommunen å forebygge og bekjempe fattigdom? (N = 160)**



Slår vi sammen de som svarer «I svært stor grad» og «I stor grad» er det 93 prosent som oppgir at arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom er viktig. Dette spørsmålet er stilt til alle respondentene, og viser at det er små forskjeller mellom de som har en plan og de som ikke har en plan. Av de som svarer at arbeidet «i liten grad» er viktig er det flest som ikke har en handlingsplan. Selv om vi ikke kan si det med sikkerhet, har vi grunn til å tro at det er en sammenheng mellom å ha en plan (egen eller som del av annet planverk), og bevisstheten om hvordan fattigdomsforkjempende og forebyggende arbeid kan gjøres.

## ØVRIGE INNSPILL

Som nevnt stilte vi et åpent avslutningsspørsmål der respondentene kunne gi ytterligere innspill, på hvordan de jobbet, hva de syns var utfordrende og hva som har fungert godt. Dette var frivillig å svare på, men det var likevel mange som gjorde det (63 prosent). Flertallet av de som svarte var de som ikke har en handlingsplan, noe som er et tydelig signal om at det er et engasjement og refleksjoner rundt fattigdomsarbeid, uavhengig om en slik plan foreligger.

Flere trekker frem helhetlig arbeid som en suksessfaktor for sitt arbeid. Noen har en knutepunktsfunksjon for lavinntekt, andre en familiekoordinator eller et levekårsteam som har oversikt over kommunenes tiltak og tjenester. Andre har fått samtlige relevante enheter til å jobber tett og forpliktende sammen:

«Det bidrar til høy relasjonell kapasitet og nettverk, som er helt nødvendig for helhetlige og koordinerte tjenester.»

– Administrativt ansatt, barn og unge

Men at det kan være utfordrende å få til:

«Det kan være krevende å løfte oss til et felles mål om å jobbe med mennesker og familier helhetlig, fordi vi først og fremst ser den delen vår egen virksomhet har som hovedformål.»

– Kommunalsjef

Mange frustreres over strukturelle hindringer for godt arbeid, blant annet presset økonomi:

«Å utarbeide flott planverk hjelper lite dersom kommunen mangler virkemidler. Det er utfordrende med en hardt presset kommuneøkonomi. Dette vil kunne gi seg utslag også for tiltak som bidrar til å forebygge/reducere familiefattigdom.»

– Kommunaldirektør

«Det er stort fokus både politisk og administrativt på arbeidet mot barnefattigdom spesielt og oppvekstsektoren generelt. Det store utfordringen i en fattig kommune er å finne det økonomiske handlingsrommet til å gjøre de gode valgene - både samfunnsøkonomisk og for den enkelte. For å saldere kommunebudsjettet og minske underskuddet tvinger det seg fram dårlige valg. Vi trenger et mer rettferdig inntektssystem for kommunene hvis vi skal klare å gjøre den jobben vi bør gjøre!»

– Ordfører

Videre nevner mange konkrete tilbud direkte rettet mot barn og unge. Det dreier seg mye om fritidsaktiviteter, blant annet utlånsentraler, fritidskort, gratis trening og gratisprinsippet i skolen. Disse kan regnes som supplerende tiltak, men er likevel viktig for at barn og unge skal føle seg sosialt inkludert.

«Det er viktig å kunne gi barn og unge det samme tilbudet, slik at hverdagen ikke oppleves som veldig forskjellig for noen. Å kunne tilby skolemat på skolen. Men også sosiale sammenkomster på nøytral arena som skolen er gode opplevelser og inkluderende tiltak. Å utfordre foreldregruppene og jobbe for gode relasjoner her, er viktig og forebyggende.»

– Ordfører

**Oppsummert viser tilbakemeldingene hvor sammensatt og utfordrende arbeid med fattigdomsbekjempelse og forebygging er. Og hvor viktig det er å jobbe godt sammen, og kartlegge hvilke behov som fins.**

## 4. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Skal vi lykkes med å redusere antall barn som vokser opp i fattigdom, må vi jobbe sammen. På tvers av vante strukturer og etablerte nettverk. Og det må jobbes langsiktig. Fattigdom påvirker barn og deres familier på de aller fleste områder i deres liv, enten det er i familien, i utdanningen eller på fritiden. Det kan også ha store konsekvenser for deres mulighet til å få hjelp og støtte fra tjenester i velferdsstaten. Innsatsen må derfor settes inn bredt, på både kommunal og nasjonalt nivå, og planer må legges for lengre perioder.

### HVA VISER UNDERSØKELSEN:

- Over halvparten av kommuner i utvalget har ikke en plan for hvordan de skal organisere arbeidet med fattigdomsbekjempelse, selv om fattigdomsbekjempelse blir sett på som svært viktig i nesten alle kommunene (92 prosent)
- Svært liten andel av kommunene har **egen** handlingsplan for bekjempelse av familiefattigdom (14 prosent) men tallet øker hvis en inkluderer kommuner som har arbeidet inkludert i et annet planverk. Totalt 42 prosent.
- Om lag 70 prosent mener både at handlingsplanen gir tydelig retning for arbeidet, er godt kjent og bidrar til økt oppmerksomhet. Dette gjelder både de som har en egen plan og de som har den som del av et annet planverk.
- Oppsummert viser funnene at en plan er nyttig for kommunalt fattigdomsarbeid. Den virker ikke å være et skrivebordsdokument eller med utydelige mål, men virker i stor grad å være godt forankret og kjent. «Helhetlig arbeid» oppgis som en suksessfaktor, noe som innebærer både langsiktig innsats, konkrete tiltak og god forankring i hele tjenesteapparatet.

### KONKRETE ANBEFALINGER FOR Å STYRKE DET KOMMUNALE FATTIGDOMSARBEIDET:

- 1. Nasjonale myndigheter bør lovfeste at alle kommuner skal utvikle en plan for å bekjempe familiefattigdom.** Mindre kommuner bør vurdere å gå sammen med andre kommuner om en felles handlingsplan for å samarbeide om tiltak og utfylle hverandre, for slik å sikre en bedre utnyttelse av faglige og økonomiske ressurser.
- 2. En koordinatorfunksjon med ansvar for familiefattigdomsarbeidet bør opprettes i alle kommuner.** Stillingen bør være del av et levekårssteam, og kan knyttes til en stilling i oppvekst- eller sosialsektoren. Koordinatorfunksjonen skal ha overordnet ansvar for utarbeidelse, koordinering og evaluering av kommunens handlingsplan.
- 3. Det bør utvikles en veileder for handlingsplan om familiefattigdomsarbeidet.** Denne bør gjøres lett tilgjengelig på Bufdir sin nettside.
- 4. Mer statlige midler til kommunene.** For å sette kommunene i stand til å innfri sine forpliktelser til å sikre barns rett til gode levekår, må kommuneøkonomien styrkes.

Selv om kommuner har dårlig økonomi, er det verdt å investere i fattigdomsbekjempende og forebyggende tiltak. Dette vil være lønnsomt både på kort sikt, og ikke minst på lengre sikt ved å unngå langvarig utenforskap og sosial arv.

**«Det koster litt innsats i starten, men det har store gevinster økonomisk – og ikke minst menneskelig.»**

– Kommune, 40.000 innbyggere







# TIL POLITIKERNE

## – DETTE BER VI DERE GJØRE:

# INGEN BARN SKAL VOKSE OPP I FATTIGDOM

### 1 SAMARBEID MOT FATTIGDOM

- Alle kommuner bør ha en handlingsplan for å bekjempe og forebygge familiefattigdom.
- Styrk samarbeidet mellom kommunen, NAV og frivillige organisasjoner for en helhetlig tilnærming til fattigdomsproblemer.
- Del kunnskap, ressurser og handlingsrom for å bedre møte utfordringene knyttet til fattigdom.

### 2 ØKT ØKONOMISK STØTTE TIL BARNEFAMILIER

- Øk og juster barnetrygden og andre ytelser, inkludert sosialhjelpssatser, til barnefamilier. Dette sikrer en verdig levestandard og gir foreldre en mulighet til å være gode omsorgspersoner for sine barn.

### 3 STYRKING AV BARNEPERSPEKTIVET I TJENESTEAPPARATET

- Barns behov og beste må kartlegges, vurderes og vektlegges. Barns rettigheter må inn i sosialtjenesteloven, folketrygdsloven og NAV-lov

### 4 FREMME TILGJENGELIGE AKTIVITETER OG MØTEPLASSER

- Tilby langsiktig støtte til gratis fritidsaktiviteter og trygge møteplasser nært barn og unges bosted.
- Fritidsaktiviteter bør være universelt utformet og tilgjengelig for alle barn.

### 5 GI BARN OG UNGE MULIGHET TIL Å DELTA I BESLUTNINGER SOM PÅVIRKER DERES NÆRMILJØ

- Ved å gi barn og unge mulighet til innflytelse og lytte til hva de har å si, er det mulig å lage gode, treffsikre løsninger for å forebygge og bekjempe familiefattigdom.

### 6 STYRKE OG TYDELIGGJØRE GRATISPRINSIPPET I SKOLEN

- Tydeliggjøre gratisprinsippet i skolen for å redusere de økonomiske barrierene for deltakelse.
- Sikre at gratisprinsippet i skolen følges opp i praksis, samt utvikle tydelige retningslinjer for foreldrebetaling for klassearrangementer i regi av foreldre.

**reddbarna.no / kirkensbymisjon.no**

