



BARN SOM LEVER I FATTIGDOM.

POLITIKKEN MÅ SETTE **BARN OG UNGE FØRST**

De siste ti årene har antallet barn som lever i fattigdom økt i Norge, og forskjellene blir større. Røde Kors møter hvert år tusenvis av barn og unge gjennom våre aktiviteter, og våre frivillige ser utviklingen på nært hold. Vi er bekymret for at det hvert år blir flere barn i Norge som vokser opp i familier med så lav inntekt at de sliter med å få mat på bordet, ha gode klær og sko eller delta på fritidsaktiviteter.

Dette er et alvorlig samfunnsproblem. For å finne ut mer om de barna som er hardest rammet, har Fafo på vegne av Røde Kors undersøkt levekårsforskjeller blant barn som vokser opp i fattigdom, og hvor i landet barna bor. Fafos rapport viser at andel og antall barn som vokser opp i fattigdom i norske kommuner er svært skjevfordelt. De fleste av disse barna bor i et lite antall kommuner på det sentrale østlandsområdet og rundt de store byene. Dette skyldes først og fremst at det bor mange barn i disse områdene. Den geografiske konsentrasjonen har vært stabil over tid. Det gir mulighet for langsiktig, forebyggende arbeid.

Røde Kors er bekymret for at vi som samfunn ikke gjør nok for å hindre at det hvert år blir flere barn som vokser opp i fattigdom. Frivilligheten spiller en viktig rolle i å bidra til positive, gratis opplevelser for dem som har dårlig råd. Vi tilbyr blant annet

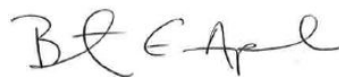
RØDE KORS HAR DISSE ANBEFALINGENE:

- Barnetrygden må økes for alle barn fra 0-18 år.
- Kommunene må holde barnetrygden utenfor ved beregning av sosialhjelp.
- Sikre at økte midler i større grad tar høyde for barn og unges individuelle behov.
- Kommunene, særlig de med et høyt antall barn som lever i fattigdom, må innarbeide fattigdomstiltak i alle relevante deler av planverket.
- Det må være tettere samarbeid mellom det offentlige og frivillige organisasjoner, særlig i kommunene hvor mange barn lever i fattigdom.

gratis møteplasser og leksehjelp med matservering, språktrening for innvandrere, økonomisk veiledning for tidligere innsatte, arbeidstrening for ungdom på våre ungdomshus Fellesverket og tiltak som støtter foreldre, som arbeidstrening for kvinner.

Vi ser at dette nytter. Det er likevel ikke nok. Frivilligheten kan aldri løse utfordringene som familier i fattigdom opplever, men vi kan bidra med positive opplevelser og erfaringer i hverdagen. Som samfunn må vi ta et krafttak for å sikre at flere barn får et bedre liv med de samme mulighetene som andre. Dette er en utfordring som bare kan løses i fellesskap. Vi trenger en politikk som setter barn og unge først.

Med dette notatet ber Røde Kors norske myndigheter om å styrke innsatsen kraftig for at flere barn kommer ut av fattigdom.



Bernt G. Apeland
Generalsekretær i Røde Kors



OM FUNNENE I RAPPORTEN

TABELL 1 HOVEDFUNN

- Den geografiske spredningen av barn som vokser opp i fattigdom er mer et resultat av hvor det bor mange barn enn av en skjev opphopning av kjente risikofaktorer. Det betyr at risikoen for å vokse opp i fattigdom i mindre grad kan forklares med andre faktorer i den enkelte kommune.
- Mer enn halvparten av alle barn som lever i vedvarende fattigdom fordeler seg på 24 kommuner (2015). Dette er omtrent de samme kommunene som i 2005. Den geografiske konsentrasjonen av barn som lever i fattigdom har dermed vært relativt stabil over tid.
- Det er lite samsvar mellom antall og andel barn i vedvarende fattigdom på kommunenivå. Selv om det har vært endringer med hensyn til hvilke kommuner som har høye og lave andeler barn i vedvarende fattigdom, har det hatt minimal betydning for den geografiske konsentrasjonen av hvor disse barna vokser opp.
- Ser man på faktorer som boforhold og mulighet til å betale uforutsette regninger, indikerer rapporten at det går et leveårsskille over og under lavinntektsgrensen. Familier under lavinntektsgrensen har oftere utfordringer med å få betalt uforutsette regninger, og de bor oftere trangere. Når det gjelder disse utfordringene finner ikke rapporten noen særlig forskjell på de som har en inntekt rett under lavinntektsgrensen og de som har aller minst penger å leve for.
- Dette tyder på at den relative forskjellen til resten av befolkningen øker, uansett hvor langt under lavinntektsgrensen den enkelte familie befinner seg.

Røde Kors har bedt Fafo undersøke hva vi kan si om de barna som vokser opp i familier med minst penger å leve for i Norge i dag. Dette har resultert i rapporten «Barn som lever i fattigdom: geografisk variasjon og grad av risiko». Rapporten retter oppmerksomheten mot 1) geografisk variasjon i fattigdom blant barn og unge, og 2) om det er systematiske forskjeller mellom levekårene til barn i familier som lever rett under lavinntektsgrensen og de som lever i familier med de laveste inntektene.

Fafo har hentet inntektsstatistikk for husholdninger fra SSB og levekårsdata fra Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2015, hvor undersøkelsens deltema dette året handlet om bolig og boforhold og utsatthet og uro for lovbrudd.

I Norge brukes inntektsfordelingen som indikasjon på hvor mange barn som vokser opp i fattigdom. Myndighetene benytter det som kalles for et relativt lavinntektsmål, hvor familier som tjener under en viss samlet inntekt defineres som «lavinntektsfamilie». Situasjonen til familiene varierer, og det er ikke alltid slik at familier med lav inntekt oppfatter seg selv som fattige. Likevel er risikoen for å vokse opp i fattigdom langt høyere hvis man tilhører en lavinntektsfamilie, enn hvis man tilhører en familie som tjener over lavinntektsgrensen.¹

For å undersøke variasjon i levekår for barn som vokser opp i fattigdom, har rapporten delt barna i familier under lavinntektsgrensen inn i to like store grupper, hvor den ene utgjør halvparten av husholdninger med inntekt nærmest lavinntektsgrensen, og den andre utgjør den halvparten med lavest inntekt. Disse har man kalt henholdsvis «fattige» og «svært fattige» husholdninger.

Rapporten tar også for seg barn i «husholdninger i vedvarende fattigdom», det vil si familier som over en treårsperiode har hatt en inntekt under lavinntektsgrensen.

Vi har vært interessert i geografisk variasjon, og dermed begrenset det statistiske utvalget til barn som er registrert bosatt og som vi kan identifisere bosted (kommunennummer) til per 1. januar 2015. 2015 var det siste året med tilgjengelige data som var detaljerte nok for formålet med analysen.

Risikofaktorer

Rapporten finner at barn som lever i fattigdom oftere bor med enslig forsørger, de har oftere innvandrerbakgrunn, de har oftere foreldre uten fullført videregående skole (og sjeldnere foreldre med høyere utdanning), og de har oftere foreldre som ikke er sysselsatt. Dette gjelder uavhengig av om barna vokser opp i fattige eller svært fattige husholdninger eller i husholdninger i vedvarende fattigdom. Det er rimelig å anta at det er mange av de samme familiene som går igjen i resultatene, uansett hvilket av de tre målene som er brukt.

Geografisk konsentrasjon

På kommunenivå viser rapporten at fattigdom blant barn og unge er svært geografisk skjevfordelt. Det lever flest barn i vedvarende fattige familier i de store bykommunene, i kommuner nær de store byene og på det sentrale østlandsområdet. 25 prosent av alle barn som vokser opp i vedvarende fattigdom fordeler seg på 333 kommuner. 75 prosent bor i 91 kommuner. Over halvparten av barn som lever i vedvarende fattigdom bor i en av disse 24 kommunene:

¹ Se rapporten for en mer detaljert gjennomgang av lavinntektsbegrepet.

TABELL 2 DE 24 KOMMUNENE MED FLEST BARN SOM VOKSER OPP I FATTIGDOM ²

OSLO	BERGEN	TRONDHEIM
DRAMMEN	FREDRIKSTAD	KRISTIANSAND
STAVANGER	SARPSBORG	BÆRUM
SKIEN	SANDEFJORD	SKEDSMO
ARENDAL	SANDNES	LARVIK
ASKER	MOSS	HALDEN
KARMØY	TROMSØ	ULLENSAKER
TØNSBERG	PORSGRUNN	HAUGESUND

² Enkelte kommuner har fra 01.01.2020 slått seg sammen med andre kommuner.

Rapporten viser at det på kommunenivå ikke er særlig sammenheng mellom andelen barn og antallet barn som vokser opp i fattigdom. De kommunene hvor det bor flest barn er også de kommunene som har flest barn som vokser opp i fattigdom. 90 prosent av den geografiske variasjonen i antall barn som lever i fattigdom kan forklares med at fordelingen av barn på kommuner i utgangspunktet er skjev. Det betyr at risikoen for å vokse opp i fattigdom i mindre grad kan forklares med andre egenskaper ved den enkelte kommune.

Videre er det slik at kommuner med høyere andel barn i vedvarende fattigdom også har en høyere andel barn med enslige forsørgere, foreldre med innvandrerbakgrunn, foreldre som har lavt utdanningsnivå eller som står utenfor jobb. Men igjen henger disse faktorene tett sammen med hvor mange barn totalt som bor i kommunen. Det blir derfor vanskeligere å forutse hvilke kommuner som har mange barn som lever i fattigdom på bakgrunn av kunnskap om risikofaktorer, som foreldres utdanningsnivå eller om de har innvandrerbakgrunn. For eksempel har kommuner med en høy andel foreldre med høyere utdanning flere, og ikke færre, barn i vedvarende fattigdom.

Samtidig viser resultatene fra rapporten at kommunene med flest barn i vedvarende fattigdom i 2015 i stor grad er de samme som i 2005. Selv om det har vært endringer med hensyn til hvilke kommuner som har høye og lave andeler barn i vedvarende fattigdom i denne perioden, har det hatt minimal betydning for den geografiske konsentrasjonen av hvor disse barna vokser opp.

Levekårsforskjeller under lavinntektsgrensen?

Fafo har ved hjelp av enkelte indikatorer undersøkt om det er forskjeller i levekår blant barn som lever under lavinntektsgrensen. Rapporten deler alle husholdninger med inntekt under lavinntektsgrensen i en øvre og nedre halvdel, med en antakelse om at barn i den halvdel av husholdninger med lavest inntekt er enda dårligere stilt enn de som lever rett under lavinntektsgrensen. Her finner man ingen substansielle forskjeller.

Rapporten konkluderer med at den viktigste skillen går mellom barn som lever i familier under og over lavinntektsgrensen. Barn som vokser opp i familier under lavinntektsgrensen bor trangere, og det er høyere sannsynlighet for at familien leier bolig. Også når det gjelder muligheten til å betale uforutsette regninger går hovedskillet mellom husholdninger over og under lavinntektsgrensen.

En av grunnene til at rapporten ikke finner vesentlige levekårsforskjeller blant barn som vokser opp i fattigdom kan ha med måleutfordringer å gjøre. En mulig faktor er underrapportering av inntekt, noe som gjør grupperingen av husholdninger til en empirisk krevende oppgave. En annen mulig forklaring er at mange av de med de aller laveste inntektene fanges opp av det sosiale sikkerhetsnettet, og utløser rett til ulike hjelpetiltak som de med noe høyere inntekt ikke får dra nytte av. Et viktig poeng er uansett at den relative forskjellen til resten av befolkningen øker, uansett hvor langt under lavinntektsgrensen den enkelte familie befinner seg. Familier som lever under lavinntektsgrensen, har generelt økt risiko for å oppleve fattigdom.

Fattigdom handler ikke bare om at barn går glipp av muligheten til å delta på sosiale arenaer. Mange hjem ser seg nødt til å hoppe over måltider, tak over hodet er ingen selvfølge, og de er prisgitt en rekke hjelpetiltak for å få hverdagen til å gå rundt. Røde Kors møter hvert år tusenvis av barn og unge gjennom våre aktiviteter. Og vi tilbyr aktiviteter som treffer de fattigste familiene i landet. Vi snakker med barn som er bekymret for om foreldrene deres har det bra, om de har nok mat, og de er bekymret for å måtte flytte.³ Vi snakker også med ungdom som forteller at det også er viktig å komme på leksehjelp og Røde Kors' aktivitetshus fordi man kan spise der. Vi snakker med foreldre som vil det beste for barna sine, og som gjør det de kan for å skjerme barna fra konsekvensene av familiens situasjon. På Stella, Røde Kors' kvinnesenter, treffer vi hver dag mødre som ikke er i arbeid, men med stort pågangsmot og et ønske om å kunne bidra til samfunnet.

3 Røde Kors (2019). *Barn mener! Om ferie og fritid*. Oslo: Røde Kors.

ANBEFALINGER FRA RØDE KORS



Det snakkes ofte om «arbeidslinja» – at foreldre kommer i arbeid – som det viktigste i kampen mot fattigdom. Ja, dette er viktig. Og det står ikke på viljen. Men for mange er veien til arbeid en lang prosess. For noen vil det være nærmest umulig. Andre møter stengte dører. For det er også mange det norske arbeidsmarkedet ikke har plass til, av ulike årsaker.⁴ Det er lite som tyder på at innstramminger og skjerpede trygdesatser gir foreldre insentivene og overskuddet som skal til for å komme seg i arbeid, om det finnes jobber å få, og videre, klare å stå i det. Her må vi tenke nytt. Samtidig går ventetiden utover barna. Barna vokser opp her og nå, og deres sjanse til en god barndom er her og nå. De har ikke tid til å vente.

I tillegg har fattigdomsdebatten de siste årene handlet mer om hvordan vi kan dempe konsekvensene av fattigdom enn hva som skal til for å redusere antall fattige. Samtidig har virkningen av barnetrygden blitt vesentlig redusert de siste 20 årene, og den utgjør en lavere andel av fattige familiers inntekt enn den gjorde tidligere. Andre, behovsrettede ordninger som bostøtte og sosialhjelp står nå for en større del av inntektene, ifølge SSB. I tillegg øker bevilgningene til behovsrettede tiltak og prosjekter som skal avhjelpe fattige familier og deres livssituasjon. Det siste er bra, og det finnes

mange gode initiativer som er verdt å videreføre. Men Røde Kors er bekymret for utviklingen. Når forskjellene fortsetter å øke, kan ordninger som ikke direkte kommer flertallet til gode, men som er målrettet mot de som trenger det mest, på sikt føre til at de mister oppslutning. Egne ordninger for «de fattige», deler også folk inn i grupper, etter de som betaler for støtte og de som mottar støtte. Dette kan på unødvendig vis føre til økt stigmatisering.

Barnetrygden er den eneste reelt universelle kontantytelsen vi har. Den er også en trygg inntektskilde for familier som lever i fattigdom, uten å være en ordning «for de fattige». Barnetrygd har også fordel av å unngå stigmaet som kan følge med andre ordninger. Og kanskje det viktigste, barnetrygden faller ikke bort i det man begynner å få inntekt på annet vis. Å øke barnetrygden vil gi ordningen den omfordelende effekten den er ment å gi, og den vil hjelpe barn her og nå.

⁴ Det er også de som er i jobb, f.eks. eneforsørgere, hvor inntekten ikke strekker til, men fortsatt er for høy til å utløse retten til ulike behovsprøvede tiltak.

1

Gi familier en bedre økonomi ved å øke barnetrygden for alle barn under 18 år

Sunn mat koster penger, kollektivtransport koster penger, fritidsaktiviteter koster penger, skolesaker koster penger, å erstatte klær barna har vokst ut av koster penger, å bo på et trygt og godt sted koster penger. Dette kommer man ikke utenom. Å øke barnetrygden så det monner vil kunne avlaste presset på foreldrene, redusere stressnivået i familien og gi foreldre mer tid til å vise god omsorg. Det vil også kunne bidra til å rive ned barrierer og åpne flere muligheter for barna. En av de viktigste

beskjedene fra Novas kunnskapsoppsummering om muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier er denne: En økning i inntekten til familiene kan være et bedre og enklere tiltak for å bryte ned de negative sammenhengene mellom fattigdom og uheldige utfall, sammenlignet med tiltak som er mer målrettede.⁵ Det er uheldig at det i dag er motstand mot å gi fattige familier det de faktisk mangler – nemlig penger. Å gi litt mer til disse er en fremtidsinvestering – for alle.

2

Det skal ikke være lov å regne barnetrygden som inntekt ved beregning av sosialhjelp

Når kommunene legger barnetrygden inn i inntektsgrunnlaget ved utmåling av sosialhjelp, oppfylles ikke formålet med loven for de familiene som trenger det mest. For at barnetrygden skal virke etter hensikten, må barnetrygden holdes utenfor når dette beregnes.

Kun 15 prosent av landets kommuner tar seg råd til dette i dag. Regjeringen har argumentert for at en lovendring kan føre til at kommunene blir mindre oppmerksomme på lovens krav til individuelle vurderinger, slik at stønadsnivået i praksis

standardiseres og dermed undergraver prinsippet i loven om rett og plikt til å utøve skjønn. Det er vanskelig å se at denne vurderingen undergraves ved at barnetrygden holdes utenfor.

Saksbehandlere vil fortsatt kunne foreta sin individuelle vurdering av hvor mye familien kan motta i sosialstønad. Kommunene kan selv ta saken i egne hender og endre praksis slik at barnetrygden også kommer lavinntektsfamilier til gode. Vi oppfordrer særlig de kommunene hvor det lever mange barn i lavinntektsfamilier til å ta grep raskt.

⁵ Hyggen C., I. Brattbakk og E.M. Borgeraas (2019). Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering. NOVA Rapport 18/11 Oslo: Nova.

3

Sikre at økte midler i større grad tar høyde for barn og unges **individuelle behov**

Det er dessverre ikke alltid at økte midler til foreldre kommer barna til gode. Problemer med rus, sykdom eller gjeld, eller andre forpliktelser, kan føre til at foreldre disponerer midlene de har på en måte som går utover barnas behov i oppveksten.

I Kirkens bymisjons rapport «Snakk om fattigdom» etterlyste informantene at en økning i barnetrygden burde øremerkes barna.⁶ Ungdommene som ble spurt om hvordan det var å vokse opp i fattigdom fortalte at den tøffeste perioden å være fattig er i ungdomstiden. Dette er tiden hvor man for alvor begynner å sammenligne seg med andre. Det var også i denne perioden informantene så at de

økonomiske behovene økte, både til mat, klær og aktiviteter.

Ungdommenes fortellinger er helt i tråd med forskning på fattigdom i norsk kontekst. Nova-rapporten fra 2018 vektlegger funnet om at ungdommer i større grad kjenner på utfordringer ved å vokse opp i fattigdom. Dette henger også tett sammen med at tilgangen til flere og flere sosiale arenaer er basert på penger. Derfor er det viktig at myndighetene har ordninger som i større grad svarer på barnas individuelle behov, kanskje særlig etter hvert som de blir eldre.

4

Alle kommuner, særlig de med et høyt antall barn som lever i fattigdom, må **innarbeide fattigdomstiltak** i alle relevante deler av planverket

Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom fra 2014 påpekte at det var liten sammenheng mellom hvor mange barn som levde i lavinntektsfamilier i en kommune, og hvor mange tiltak kommunen hadde mot fattigdom.⁷ Kommuner som omtalte fattigdom blant barn og unge i planverket

sitt, hadde derimot flere tiltak enn andre. Det viser at forankring og økt oppmerksomhet kan i seg selv bidra til gode og treffsikre tiltak for barn og unge som vokser opp i fattigdom. Vi utfordrer særlig kommuner med et høyt antall barn som lever i fattigdom på dette punktet.

⁶ Kirkens bymisjon og Respons analyse (2019). Snakk om fattigdom.

⁷ Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom. Dokument 3:11 /2013-2014).

Tettere samarbeid mellom det offentlige og frivillige organisasjoner

Kommunene, særlig de med et stort antall barn som lever i fattigdom, må gjennomføre en kartlegging av hvilke støttetiltak og tilskuddsordninger som finnes lokalt, og unngå at man oppretter overlappende tiltak og ordninger. Riksrevisjonen har funnet at kun et fåtall kommuner har gjennomgått hvilke tiltak som finnes for barn i lavinntektsfamilier. Røde Kors har selv erfart at kommuner setter i gang tiltak som allerede er godt etablerte og i frivillig regi.

Samtidig er det avgjørende at kommunene støtter frivillige organisasjoner som tilbyr arenaer hvor de som faller utenfor både kan delta og bidra. Dette gjelder særlig støtte til gratis sosiale møteplasser hvor barn og unge kan få en alternativ arena for mestring og utvikling, og til møteplasser hvor foreldre kan få språktrening, kjennskap til rettigheter, bygge nettverk og utveksle erfaringer ■



Besøksadresse Hausmanns gate 7, 0186 Oslo **Postadresse** Postboks 1, Grønland, 0133 Oslo
Telefon (+47) 22 05 40 00 **E-post** post@redcross.no