

Vedlegg til kongeleg resolusjon 12. august 2022 om oppnemning av ekspertgruppe om barn i fattige familiar

Vedlegg 2

Mandat for ekspertgruppe om barn i fattige familiar

Utfordringar

Noreg er eit land som i internasjonal samanheng har små økonomiske skilnader, og dei fleste barn i Noreg veks opp i familiar med gode oppvekstvilkår. Eit progressivt skattesystem bidrar til omfordeling, og universelle offentlege velferdstenester som barnehage, skule og helse- og omsorgstenester fremjar sosial mobilitet og reduserer økonomisk skilnad.

Det er likevel barn som veks opp i familiar med så låg inntekt eller levestandard at det kan svekke deira oppvekstvilkår og deltaking i samfunnet. Barn som veks opp i fattige familiar har ofte fleire og samansette utfordringar. Dømer på dette er dårlegare fysisk og psykisk helse, dårlegare buforhold, svakare skuleresultat, lågare grad av deltaking i organiserte fritidsaktivitetar og auka risiko for å falle frå vidaregåande opplæring samanlikna med snittet. Dette er faktorar som igjen kan auke risikoen for at desse barna fell utanfor arbeids- og samfunnslivet som vaksne. Å stå utanfor arbeidsmarknaden kan ha ulemper og kostnader for den einskilde og inneber eit tap for samfunnet.

Det er fleire moglege forklaringar på kvifor det å vekse opp i ein fattig familie kan ha negative konsekvensar for barna. Fattige foreldre har mindre økonomiske ressursar å investere i oppveksten til barna samanlikna med familiar med høgare inntekt. Det kan òg synast å vere slik at foreldras stressnivå aukar ved økonomiske utfordringar, noko som igjen kan påverke relasjonar i familien.¹ Det er samstundes ikkje nødvendigvis ein årsakssamanheng mellom det å vekse opp i fattige familiar og negative utfall for barn. Det er òg andre faktorar som korrelerer med det å ha låg inntekt, og som kan påverke barnas oppvekstmoglegheiter, til dømes utdanninga eller den psykiske helsa til foreldra.

Som ein indikator på fattigdom tek ein ofte utgangspunkt i vedvarande låginntekt, målt som at gjennomsnittsinntekta i ein treårsperiode ligg under 60 prosent av medianinntekta. Talet på barn som veks opp i familiar med vedvarande låg inntekt har auka dei siste 20 åra.² I 2020 vaks 115 000 barn, eller 11,7 prosent av alle barn i Noreg, opp i ein familie med vedvarande låg inntekt. Barn med innvandrarbakgrunn, barn som veks opp med einslege forsørgjarar, og barn av foreldre med svak tilknytning til arbeidsmarknaden, er overrepresentert i låginntektsgruppa. Det er også store geografiske forskjellar i omfanget av barn i fattige familiar.

Det er fleire svakheiter med relativ låginntekt som ein indikator på fattigdom, og det bør ikkje aleine brukast som eit mål på om tiltak har effekt eller ikkje. Målet fangar til dømes ikkje opp endringar i forbruksbehovet eller verdien av offentlege tenester, mellom anna rimelege helsetenester og gratis utdanning. Tala tyder likevel på at fleire barn veks opp i fattige

¹ Hyggen, C., Brattbakk, I. og Borgeraas, E. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier: en kunnskapsoppsummering* (NOVA Rapport 11/2018). Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA

² Normann, T. M. og Epland, J. (2022). *Fremdeles 115 000 barn med vedvarende lavinntekt i 2020*. Statistisk Sentralbyrå (SSB). Publisert 31. mars 2022

familiar enn tidlegare. Forsking viser også at den sosiale mobiliteten er lågare blant barn i familiar med låg inntekt. Vidare tyder enkelte analysar på at den sosiale mobiliteten blant dei gruppene med lågast inntekt har gått noko tilbake over tid.³ Det vil seie at risikoen for at barn og dei unge i de lågaste inntektsgruppene blir verande i den same gruppa når dei blir vaksne, har auka.

Det blir i dag nytta betydelege offentlege ressursar på tiltak som mellom anna skal gi økonomisk tryggleik for barnefamiliar med låg inntekt, utjamne skilnader i levekår blant barn og unge og førebyggje at fattigdom går i arv mellom generasjonar. Utfordringane til barn som veks opp i fattige familiar er samansette og dei relevante verkemidla ligg derfor til ulike sektorar, mellom anna i helse, barnehage, skule, bustad, sosiale tenester, arbeid og frivillig sektor. Innsatsen ligg også til ulike forvaltningsnivå, mellom anna på kommunalt og statleg nivå, og har ulik utforming, til dømes i form av universelle og behovsprøvde tiltak, kontantytningar, subsidierte tenester, kompetansetiltak og tilskotsordningar. At innsatsen er spreidd, gir risiko for dårleg samordning og at dei mest treffsikre tiltaka ikkje blir prioritert.

For å summere opp utgjer det å vekse opp i fattigdom ei kompleks samfunnsutfordring som kan utløyse betydelege kostnader både for den einskilde og for samfunnet. Det blir allereie brukt betydelege ressursar på å motverke fattigdom blant barnefamiliar, gjennom ei rekkje tiltak på tvers av ulike sektorar og forvaltningsnivå. Talet på barn i fattige familiar er likevel aukande, og det ser ut til at den sosiale mobiliteten mellom barn og unge er svekt over tid. Dersom utviklinga fortsett, vil fleire barn vekse opp under forhold som kan gjere det vanskelegare å lykkast i vaksenlivet. Dette har negative konsekvensar for den einskilde, og det kan også føre til at dei samfunnsøkonomiske kostnadane av at barn veks opp i fattige familiar aukar.

Ekspertgruppa sitt føremål

I Hurdalsplattforma står det at «*Fattigdom skal reduserast, særleg den som rammer barnefamiliar*» og at «*Regjeringa vil utjamne forskjellar i levekår, sikre sosial mobilitet og førebyggje barnefattigdom.*» Vidare står det at regjeringa vil «*Styrkje det universelle velferdstilbodet for barn og unge gjennom å prioritere velferdstenester som omfattar alle barn.*» For å få meir kunnskap om korleis det er mogeleg å nå desse måla skal ekspertgruppa vurdere kva for tiltak som har best effekt og korleis den offentlege innsatsen bør prioriterast, både for å i størst mogeleg grad:

- styrkje oppvekstvilkåra til barn som veks opp i fattige familiar på kort sikt og
- førebyggje at fattigdom går i arv på lengre sikt.

Dette inneber også å vurdere kva for tiltak som vil vere mest treffsikre for å redusere delen og talet barn som veks opp i familiar med vedvarande låg inntekt, både på kort og lang sikt. Tilrådingane skal peike ut retning for ein samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursane på området.

Ekspertgruppa sitt arbeid

Barnas situasjon kan forbeistrast på fleire vis, til dømes gjennom tiltak som gir barnefamiliar auka økonomisk handlingsrom, eller ved andre tiltak som bidreg til å førebyggje at barna fell

³ Markussen, S. & Røed, K. (2019). "Economic Mobility Under Pressure", Journal of the European Economic Association, 18(4), s. 1844-1885

utanfor arbeids- og samfunnsliv som vaksne. Ekspertgruppa er ikkje forventa å gi ein samla oversikt over, eller ei vurdering av, alle tiltak som påverkar barn og deira familiar, men skal gjere overordna vurderingar av korleis innsatsen bør prioriterast. Nedanfor er ei liste over nokre tema og problemstillingar som det er ønskeleg at gruppa ser nærmare på, men gruppa skal også vurdere andre problemstillingar som dei meiner er viktige for å svare ut mandatet.

- Ulike typar politikk: Prioritering av kontantyttingar versus tenester, prioritering blant ulike universelle velferdstenester og kva behovsprøvde eller målretta ordningar som eventuelt bør satsast på i tillegg
- Prioritering av sektorområde: På kva for områder er offentlege tiltak viktigast?
- Fordeling av ansvar og tiltak på ulike forvaltningsnivå: Bør det gjerast endringar i korleis oppgåver og ansvar for barn i fattige familiar er fordelt mellom ulike forvaltningsnivå for å leggje til rette for ein effektiv politikk og sikre at feltet blir tatt hand om på ein god måte?
- Rett politikk til rett tid: Kva for periodar i oppveksten er behovet for gode tiltak størst og kva for tiltak verker best når?
- Grupper av barn og familiar: Bør ressursinnsatsen i større grad enn i dag målrettast mot spesifikke grupper barn og unge eller område, til dømes barn av einslege forsørgjarar eller frå familiar med innvandrarakgrunn, eller område med stor del barn i låginntektsfamiliar?

Gruppa skal også peike på kva for kunnskap det er behov for på området for at politikken retta mot barn som veks opp i fattige familiar skal være tilstrekkeleg kunnskapsbasert, treffsikker, og samfunnsøkonomisk effektiv.

Dømer på områder som er relevante, er dei store overføringsordningane til barnefamiliane, arbeid for å inkludere barn og unge i sosiale aktivitetar, barnehage og SFO, bustadsosiale tiltak, og det nedre sikkerhetsnettet i velferdsordningane meir generelt. Nokre av desse verkemidla har som direkte føremål å motverke fattigdom eller jamne ut sosiale skilnader, mens andre er grunna i andre omsyn, men kan likevel vere viktige for målgruppa.

Det er godt dokumentert at barnefamiliar sin risiko for fattigdom heng saman med foreldra si yrkesdeltaking og lønnsinntekt. Det ligg likevel ikkje til gruppa å vurdere den generelle arbeidsmarknadspolitikken. Ekspertgruppa sitt arbeid skal likevel ta utgangspunkt i fagleg kunnskap om tilknytning til arbeidslivet og betydninga dette har for å redusere fattigdom blant barnefamiliar, og gruppa skal i sine vurderingar ta omsyn til kva for effekt tiltak har på foreldre si arbeidsevne og -vilje. Gruppa skal heller ikkje vurdere område som blir omfatta av mandatet til Skatteutvalet, men det vil være naturleg å sjå hen til dette arbeidet.

Kunnskapsdepartementet planlegg å hente inn kunnskap om barnehagar og skular si rolle i arbeidet med å utjamne sosiale skilnader og auke den sosiale mobiliteten til barn og unge. Ekspertgruppa skal ha dialog og avklare grenseflater opp mot dette arbeidet, og opp mot eventuelle andre relevante utgreiingsarbeid som regjeringa set i gang. Barn og unge, frivillige organisasjonar og offentlege instansar er viktige i utforminga av politikk for barn som veks opp i fattige familiar. Ekspertgruppa skal involvere relevante aktørar på feltet i sitt arbeid.

Ekspertgruppa skal byggje vidare på eksisterande offentlege utgreiingsarbeid, mellom anna By- og levekårsutvalet (2020), Sysselsettingsutvalet (2021, 2022), Barnefamilieutvalet (2017), Brochmannutvala (2011, 2017) og Fordelingsutvalet (2009).

Ekspertgruppa skal levere si utgreiing innan 12 månader frå oppstart.