# Oppsummering av ekspertgruppens anbefalinger

Tirsdag 17. oktober ble rapporten *En barndom for livet* overlevert av ekspertgruppen om barn i fattige familier til barne- og familieminister Kjersti Toppe. Ekspertgruppen anbefaler to hovedgrep knyttet til barnehage og barnetrygd, som bygger på et solid kunnskapsgrunnlag og bør prioriteres. I tillegg til disse to hovedgrepene kommer ekspertgruppen med flere anbefalinger til endringer innenfor både kontantytelse- og tjenesteområdet. Ekspertgruppen er enige om alle anbefalingene i rapporten.

## Bakgrunn og mandat

I Norge bor omtrent 11 prosent av alle barn i en familie med vedvarende lavinntekt. Barn som vokser opp i familier med lave inntekter, har i gjennomsnitt dårligere levekår og livskvalitet enn andre barn og høyere risiko for å selv ha lav inntekt som voksne.

Norge har sammenlignet med andre land små inntektsforskjeller, høy inntektsmobilitet og en høy levestandard. Gratis eller rimelige helse- og skoletjenester av god kvalitet er med på å redusere sammenhengen mellom familiens økonomi og barns muligheter i oppveksten. Likevel kan en oppvekst med lav familieinntekt påvirke både barndom og voksenliv negativt. Flere barn fra familier med lav inntekt blir stående utenfor utdanning og arbeidslivet enn barn fra familier med høy inntekt. Sosiale forskjeller i barns læring og utvikling begynner allerede før skolestart.

Den 12. august 2022 ble det ved kongelig resolusjon oppnevnt en ekspertgruppe, *Ekspert­gruppe om barn i fattige familier*. Gruppen fikk i oppdrag å vurdere hvordan den offentlige innsatsen bør prioriteres for å i størst mulig grad styrke oppvekstsvilkårene til barn som vokser opp i fattige familier og forebygge at fattigdom går i arv. Les mandatet [her](https://www.regjeringen.no/contentassets/0f601662b28d43a09feec2762a77af7f/mandat-for-ekspertgruppa.pdf).

Ekspertgruppen har hatt følgende sammensetning:

* Professor Mari Rege, Stavanger (leder)
* Professor Tormod Bøe, Bergen
* Seniorforsker Nina Drange, Oslo
* Daglig leder Tone Fløtten, Oslo
* AU-medlem og leder for profesjonsrådet for sosionomer i Fellesorganisasjonen, Hanne Glemmestad, Gjøvik
* Kommunedirektør Kjell Hugvik, Bodø
* Professor Kjell Gunnar Salvanes, Bergen
* Professor Henrik Daae Zachrisson, Oslo

## Nærmere om ekspertgruppens anbefalinger

Ekspertgruppen fikk i oppdrag å vurdere endringer i den offentlige ressursinnsatsen for å nå to likestilte mål:

1. Forbedre barns levekår og livskvalitet
2. Motvirke at fattigdom går i arv, gjennom like muligheter for utvikling, læring og god helse.

Målene om å bedre levekår og livskvalitet for barn i fattige familier, og motvirke at fattigdom går i arv, krever ulike virkemidler. Ekspertgruppen anbefaler to hovedgrep for å bedre situasjonen for barn i fattige familier på kort og lang sikt. Hovedgrepene er knyttet til barnetrygd og barnehage og bygger på et solid kunnskapsgrunnlag og bør prioriteres.

I tillegg anbefaler ekspertgruppen at bostøtten gjøres mer forutsigbar for barnefamilier og at hensynet til barnets beste forsterkes i sosialtjenesteloven. Videre anbefales utprøvinger av lovende tiltak innen skole, fritid, helsesta­sjon, familiekoordinatorer og områdesatsinger.

## Kontantytelser

Stress og lite forutsigbarhet knyttet til økonomi og bosituasjon påvirker levekårene og livskvaliteten til fattige familier og deres barn. Det er flere utfordringer med dagens kontantytelser:

* Det er mange ytelser å forholde seg til, noe som bidrar til at økonomien blir uoversiktlig og gir lite forutsigbarhet
* Innretningen skaper fattigdomsfeller
* Nivået på enkelte ytelser er ikke tilstrekkelig

Lave og ustabile inntekter gjør det vanskeligere for foreldre å dekke utgifter for å gi barna en best mulig start på livet. Vedvarende lav inntekt kan også skape stress og uforutsigbarhet i hjemmet. Mange norske og internasjonale studier finner positive sammenhenger mellom inntektsøkninger, og barns helse og skoleresultater i familiene som er aller nederst i inntektsfordelingen. Ekspertgruppen anbefaler derfor flere grep for å styrke fattige familiers økonomiske situasjon og redusere økonomisk stress blant foreldrene.

### Økt og skattlagt barnetrygd

Ekspertgruppen anbefaler å øke og skattlegge barnetrygden. Ekspertgruppen mener det beste virkemiddelet for å skape mer økonomisk trygghet og forutsigbarhet for fattige barnefamilier er å øke barnetrygden. Den har stor oppslutning i befolkningen og siden den også gis familier med arbeidstilknytning, skaper den ikke fattigdomsfeller. Dette er en viktig støtte som når alle familier automatisk uten å kreve kompliserte søknader. Samtidig har barnetrygdens verdi svekket seg over tid.

På ytelsessiden er den nye innrettingen på barnetrygden ekspertgruppens hovedanbefaling.

Så lenge barnetrygden ikke er skattlagt, vil den imidlertid være dyr å øke og vil ikke gi noen ekstra støtte til fattige familier. Det er også en utfordring at satsen for barn over seks år er lavere, selv om fritidsaktiviteter og klær til eldre barn kan koste mye. For å kunne øke barnetrygden innenfor rimelige kostnadsrammer, vurderer ekspertgruppen at barnetrygden bør skattlegges. Dette vil bevare en barnetrygd som gis til alle barnefamilier, men vil samtidig gi mest til familiene som har lavest inntekt. Forslaget innebærer også at barnetrygden deles likt mellom foreldrene og at de ulike satsene for barn under og over seks år jevnes ut.

Ekspertgruppens forslag er å øke barnetrygden til 31 535 kroner i året for alle barn. Dette vil gi barnefamilier med lave inntekter en solid inntektsøkning. Samtidig vil alle barnefamilier, bortsett fra de 30 prosent rikeste, komme bedre eller likt ut som før. Ekspertgruppen foreslår å delfinansiere forslaget ved å avvikle foreldrefradraget. Foreldrefradraget er en ytelse som bidrar til arbeidsinsentiver for foreldre, men som i mindre grad kommer fattige barnefamilier til gode. Økningen er anslått til å koste 2,4 mrd. kroner årlig ut over det som dekkes inn ved å skatt­legge barnetrygden og avvikle foreldrefradraget.

Den nye modellen innebærer at barnetrygden i større grad enn i dag vil være avgjørende for fattige barnefamiliers inntektssikring. Ekspertgruppen anbefaler derfor at barnetrygden juste­res i takt med lønnsutviklingen ved å knyttes til grunnbeløpet i Folketrygden. En økt og skattlagt barnetrygd vil redusere økonomisk stress og gjøre det lettere for fattige familier å dekke barns behov.

Flere trygdeytelser har et eget barnetillegg, blant annet arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og kvalifiseringsstønad. Disse bidrar til et komplekst stønadssystem og kan svekke insentivene til arbeid. Ekspertgruppen anbefaler derfor en nærmere vurdering av om barnetilleggene kan avvikles mot en ytterligere økning i barnetrygden

### En mer forutsigbar bostøtte

Bostøtte tildeles i dag på bakgrunn av månedlige inntektsopplysninger. For familier som har varierende inntekt, kan utbetalingene dermed variere fra måned til måned og skape stress og økonomisk uforutsigbarhet i familien. I tillegg kan dagens avkortningsregler motvirke at foreldre får etablert seg i arbeidslivet før de mister bostøtten.

For å sikre større økonomisk forutsigbarhet foreslår ekspertgruppen at bostøtten holdes fast i et halvt år av gangen for barnefamilier. Dette innebærer at barnefamilier etter behovsprøving mottar en fast månedlig støtte i seks måneder, uavhengig av hva familien samlet tjener i løpet av halvåret. I tillegg til å redusere økonomisk stress, vil dette gjøre at foreldrene ikke trenger å bekymre seg for å miste bostøtten med en gang de prøver inntektsgivende arbeid.

### Ivaretakelse av barns behov i arbeids- og velferdsforvaltningen

Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd og skjønnsbasert ytelse. NAV skal kartlegge og ta særlig hensyn til barns behov når foreldre søker om sosialhjelp. Flere tilsyn har likevel avdekket at hensynet til barna ikke alltid blir godt nok ivaretatt, noe som kan få negative konsekvenser for barna.

Ekspertgruppen foreslår at Arbeids- og velferdsdirektoratets pågående arbeid med å styrke barneperspektivet i NAV forsterkes ytterligere med en ny bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven. En slik lovendring vil kunne bidra til at det i større grad tas hensyn til barns behov ved vurdering og utmåling av sosialhjelp. I tillegg peker ekspertgruppen på viktig­heten av at de statlige veiledende satsene for sosialhjelp er basert på et faglig grunnlag, og at satsene gjør det mulig å sikre gode levekår for barna.

## Tjenester

Forskning tyder på at den mest effektive måten å forhindre at fattigdom går i arv er gjen­nom utdanningstilbudet. Ekspertgruppen anbefaler derfor å prioritere en videre satsing på barnehage og skole, som styrker lærings- og utviklingsmulighetene til barn i fattige familier. Det er særlig viktig å øke deltakelsen i barnehage blant barn i fattige familier.

### Løpende barnehageopptak, automatisk tilbud og universell gratis kjernetid

Omfattende forskning tyder på at barnehagedeltakelse styrker lærings- og utviklingsmulighetene for barn i fattige familier, også for ett- og toåringer, og har store positive konsekvenser for senere mestring på skolen og i arbeidslivet. Selv om effektene av barnehage er svært positive for barn i lavinntektsfamilier, er det mange av dem som ikke går i barnehage sammenlignet med familier fra andre inntektsgrupper. Dette gjelder særlig de yngste barna. Dette kan skyldes flere barrierer for deltakelse, som rett til barnehageplass, søknadsprosess, informasjon, kostnader og kontantstøtten.

Ekspertgruppen anbefaler derfor en ny modell for barnehageopptak. Denne innebærer rullerende og automatisk tilbud om barnehageplass kombinert med universell gratis kjernetid. Målet er at alle barn til slutt får tilbud om barnehageplass fra måneden de fyller ett år. I tillegg anbefaler ekspertgruppen å avvikle kontantstøtten, som i dag gir foreldre sterke insentiver til å utsette barns barnehagestart.

På tjenestesiden er den nye modellen for barnehageopptak ekspertgruppens hovedanbefaling.

Det anbefales at den nye modellen for opptak innføres trinnvis for å ta hensyn til bemanning og kostnader. Det første trinnet inkluderer universell gratis kjernetid, ny moderasjonsord­ning for heltidsplass, automatisk tilbud og å gi barn født i desember rett på oppstart fra måneden de fyller ett år. Dette beregnes å koste 900 mill. kroner, etter at besparelsen med å avvikle kontantstøtten er ivaretatt. Det andre trinnet vil utvide retten til barn født i januar, februar og mars, mens tredje trinn vil gi løpende opptak for alle barn.

### Skole

Skolen har en viktig rolle i å redusere betydningen av familiebakgrunn og forebygge at fattig­dom går i arv. Nyere forskning viser imidlertid at forskjellene i skoleresultater i Norge har økt og at læringsgapet øker gjennom skolegangen. Tidlig læring og ferdighetsutvikling danner et grunnlag for videre skolegang, og i tidlige år er en aktiv og lekbasert tilnærming spesielt viktig. Elever kan også trenge støtte utover det faglige, men det kan ta mye tid fra lærere å følge opp elever og familier med særlige behov.

Ekspertgruppen vurderer at det er behov for mer variert aktivitet i skolen på 1.- 4. trinn, og at dette kan bidra til å styrke lærings- og utviklingsmulighetene til barn i fattige familier. Ekspertgruppen foreslår derfor en utprøving av å integrere SFO og kulturskole i en mer helhetlig skoledag, og å innhente kunnskap om effektene dette har for barn. Forslaget betyr at undervisningstimer kan spres utover dagen, med lengre pauser til lek, og fysisk og kreativ aktivitet.

Det er behov for ansatte med ulik fagbakgrunn som kan møte elevers utenomfaglige behov og supplere lærernes kompetanse, for eksempel miljøterapeuter med sosialfaglig kompetanse og skolehelsesykepleiere. Ekspertgruppen anbefaler å prøve ut ulike tverrfaglige samarbeids­modeller for å få kunnskap om hvordan skolene kan styrke laget rundt eleven.

### Helsestasjon

Helsestasjon er et viktig offentlig tilbud til småbarnsforeldre og tilbyr blant annet støtte til foreldre med behov for ekstra oppfølging. Ekspertgruppen mener det likevel er et potensial for å i større grad utnytte helsestasjonen til foreldreveiledning og samarbeid med andre tjenester. Internasjonal forskning tyder på at støtte til småbarnsforeldre gjennom gruppetilbud eller individuell veiledning, kan ha en særlig positive effekter for fattige familier. Det er imidlertid man­gel på studier på hvilken effekt foreldreveiledning kan ha for barn i fattige familier i Norge. Ekspertgruppen anbefaler derfor at det prøves ut systematisk foreldreveiledning som en del av oppfølgingen av barnet på helsestasjonen.

I tillegg kan fattige familier ha særlig nytte av en tverrfaglig helsestasjonstjeneste med ulik helse- og sosialfaglig kompetanse. Det er allerede flere kommuner som benytter helsestasjo­nen for å gi tverrfaglig og helhetlig støtte til barnefamilier, men det er behov for kunnskap om effekter av ulike modeller. På bakgrunn av dette anbefaler ekspertgruppen en systematisk utprøving av tverrfaglige modeller i helsestasjonen.

I dag mangler det systematisk informasjon om barns utvikling før skolealder. Ekspertgruppen foreslår å standardisere og registrere kartlegginger av barn på helsestasjon på en måte som øker kunnskapsgrunnlaget og samtidig ivaretar barns personvern.

### Fritid

Alle barn skal ha mulighet til å delta i fritidsaktiviteter, etter barnekonvensjonens artikkel 31. I dag er det relativt sett færre barn fra fattige familier som deltar i organiserte fritidsaktiviteter. Det kan være flere årsaker til dette, som for eksempel økonomiske barrierer og mangel på informasjon. Ekspertgruppen anbefaler en grundig utprøving av modeller og tiltak med mål om å øke barn i fattige familiers deltakelse.

I tillegg anbefaler vi å endre dagens finansierings­modell for tilskudd til inkluderingstiltak gjennom *Tilskudd til inkludering av barn og unge*, slik at kommunene får større handlingsrom og økt forutsigbarhet i bruk av statlige tilskudd.

### Tett og helhetlig oppfølging

Fattige barnefamilier med sammensatte utfordringer har ofte behov for tett og helhetlig oppfølging som er tilpasset deres behov. Det er viktig å se familien som en helhet og ivareta både voksne og barn i møte med et komplekst velferdsapparat. I Norge har det vært gjort noen utprøvinger av familiekoordinatorer rettet mot fattige barnefamilier, men det har i begrenset grad vært mulig å måle effekten på ulike utfall, spesielt for barn. Ekspertgruppen foreslår derfor en systematisk utprøving av familiekoordinator, der også virkninger for barns læring, utvikling og helse mål.

### Områdesatsinger

Det er store geografiske forskjeller i fattigdoms- og levekårsutfordringer i Norge, og nabolaget barn og unge vokser opp i kan spille en viktig rolle. Utsatte nabolag kan påvirke barnas opp­vekstsvilkår og ha betydning for utdanning og inntekt. Ekspertgruppen peker på områdesat­singer i levekårsutsatte områder som en form for målrettet ressursbruk, og vurderer at dette kan bidra til å styrke levekårene og livskvaliteten til barn i fattige familier. Det anbefales å sette i gang flere områdesatsinger, samtidig som det gjennomføres flere evalueringer av virkninger for barn og unge.

### Virkninger av den foreslåtte omleggingen

Fattige barnefamilier er forskjellige og har ulike behov. Ekspertgruppen vurderer at anbefalin­gene treffer denne variasjonen godt. For eksempel vurderes forslaget om styrket rett til bar­nehage som særlig viktig for å legge til rette for god språkutvikling blant barn med minoritets­bakgrunn. Utprøving av modeller for tverrfaglig samarbeid i helsestasjoner og flere familie­koordinatorer i arbeids- og velferdstjenestene er på sin side særskilt rettet mot barnefamilier med behov for hjelp fra flere ulike tjenester. Barn som vokser opp i levekårsutsatte områder kan få bedre oppvekstsvilkår gjennom områdesatsinger.

Ved å styrke barns helse, læring og utvikling i tidlig alder kan tiltakene ha store potensielle offentlige besparelser på lang sikt. Et bedre utgangspunkt for å delta i arbeidslivet gir mer skatteinntekter og mindre trygdeutgifter på sikt, og det er også mulig at tiltakene kan føre til redusert sykdomsforekomst og kriminalitet. I tillegg vil bedre helse, bedret livskvalitet og arbeidsdeltakelse kunne gi store fordeler for den enkelte.

Tabellen nedenfor oppsummerer alle anbefalinger, samt de viktigste fordelings­effektene og kostnadene av anbefalinger til fullskala iverksettelse. Fordelingseffekter og kostnader av anbefalinger knyttet til utprøving av tiltak er ikke inkludert.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ekspertgruppens anbefalinger** | | **Konsekvenser for barn i fattige familier** | **Konsekvenser for øvrige barnefamilier** | **Kostnad** |
| ***Kontantytelser*** | | | | |
| **Barnetrygd** | Øke, skattlegge og jevne ut satser i barnetrygden, kombinert med avvikling av foreldrefradraget. Desil 1-7 får lik eller bedre disponibel inntekt som i dag.  Avvikling av barnetilleggene utredes videre | Vil innebære en betydelig inntektsøkning for fattige familier. Andelen barn i vedvarende lavinntektsfamilier er anslått å reduseres fra 11,3 til 6 prosent. | 70 prosent av barnefamiliene vil komme like godt eller bedre ut enn tidligere. De 30 prosent med høyest inntekt vil få en inntektsreduksjon. | 2,4 mrd. kroner |
| **Bostøtte** | Holde vedtak om bostøtten fast et halvt år av gangen for barnefamilier | Fattige barnefamilier som mottar bostøtte vil motta en forutsigbar fast månedlig støtte i seks måneder uavhengig av hva familien samlet tjener i løpet av de seks månedene | Ingen konsekvenser. | Ikke anslått |
| **Sosialhjelp** | Egen bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven | Fattige familier som søker sosialhjelp vil i større grad kunne få helhetlig hjelp og et nivå på ytelsen som gjør det mulig for foreldrene å sikre barnas behov. | Ingen konsekvenser. | Ikke anslått |
| ***Tjenester*** | |  |  |  |
| Barnehage | Ny modell for barnehageopptak | Rimeligere barnehage for barnefamilier som kun ønsker å benytte seg av kjernetiden og per i dag ikke har rett på moderasjon vil ha særlige positive lærings- og utviklingseffekter for barn i fattige familier, og barn med innvandrerbakgrunn. Avvikling av kontantstøtten vil ha kortsiktige negative fordelingseffekter for foreldre som i dag mottar kontantstøtte. | Alle barnefamilier vil få rett til barnehageplass fra barnet fyller ett år. Alle vil også ha rett på 20 timer gratis kjernetid i uken. Avvikling av kontantstøtten vil ha kortsiktige negative fordelingseffekter for foreldre som i dag mottar kontantstøtte.. | 8,1 mrd. kroner |
| ***Trinn 1*** *(Ny modell for barnehageopptak)*   1. *Gi barn født i desember rett til barnehage i løpet av måneden barnet fyller ett år* 2. *Løpende og automatisk tilbud om barnehageplass og økt informasjon om barnehage gjennom helsestasjoner* 3. *Gratis universell kjernetid i barnehagen, tilsvarende 4 timer om dagen (finansieres ved å gjøre timene utenfor kjernetiden dyrere)* 4. *Ny moderasjonsordning for barnefamilier med lave inntekter (ikke anslått)*   *(Inkluderer innsparing fra lavere etterspørsel etter kontantstøtte)* | | | *900 mill. kroner* |
| ***Trinn 2*** *(Ny modell for barnehageopptak)*   1. *Som trinn 1, samt utvide retten til barnehage fra ett år for barn født i januar, februar og mars*   *(Inkluderer innsparing fra lavere etterspørsel etter kontantstøtte)* | | | *3,6 mrd. kroner* |
| ***Trinn 3*** *(Ny modell for barnehageopptak)*   1. *Som trinn 2, utvide retten til barnehage fra ett år for alle barn*   *(Inkluderer avvikling av kontantstøtten)* | | | *3,6 mrd. kroner* |
| Skole | Utprøving av å integrere SFO i en mer helhetlig skoledag for 1-4. trinn |  | | Ikke anslått |
| Utprøving av «Laget rundt eleven» |  | |
| Helsestasjon | Utprøving av mer systematisk foreldreveiledning |  | |
| Utprøving av ulike modeller for tverrfaglig innsats |  | |
| Mer systematisk innsamling og tilrettelegging for deling av data | Økt kunnskap om barns læring, utvikling og helse før skolealder. Kunnskap om effekter av ulike tiltak i småbarnsalder. | Økt kunnskap om barns læring, utvikling og helse før skolealder. |
| Fritid | Utprøving av modeller for å øke barn i fattige familier sin deltakelse i fritidsaktiviteter  Endre finansieringsmodell for tilskudd til inkluderingstiltak |  | | Ikke anslått |
| Endre finansieringsmodell for tilskudd til inkluderingstiltak | Mer helthetlig og samordnet innsats for økt fritidsdeltakelse for barn i fattige familier | Små/ingen konsekvenser. |
| Tett og helhetlig oppfølging | Systematisk utprøving av familiekoordinatorer |  | | Ikke anslått |
| Områdesatsinger | Utprøving av tiltak gjennom flere områdesatsinger. |  | | Ikke anslått |