

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår ref:
22/00085-2

Saksbehandler:
Sanne Hofman

Dato:
14. februar 2022

Barneperspektiv i NAV– Barneombudets innspill og anbefalinger

Innledning

Barneombudet takker for møte den 20. januar 2022. Vi er glade for at både statssekretær fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og statssekretær fra Barne- og familiedepartementet deltok på møtet.

For barn i familier med lav sosioøkonomisk status er samarbeid mellom ulike departement og tjenester viktig, særlig samarbeid mellom barnevern og NAV.

SSB tall fra 2019 viser at 115 000 barn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. 65 000 barn lever i familier som mottar en eller annen form for sosialstønad. Barnefattigdom er særlig utbredt i de store kommunene, og barn med innvandrerbakgrunn utgjør 6 av 10 barn i lavinntektsgruppen.ⁱ Tallene gir et øyeblikksbilde før pandemien og vi er bekymret for hvordan dette ser ut nå. Flere rapporter peker på at barn og unge i lavinntektsfamilier er særlig hardt rammet under pandemien.ⁱⁱ

Det bekymrer Barneombudet at antallet barn i fattige familier øker, til tross for en rekke NOU-er, planer, strategier og tiltak. Staten er etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 27 forpliktet til å treffe egnede tiltak for å hjelpe foreldrene til å kunne forsørge sine barn og ved behov sørge for materiell hjelp og støttetiltak for å sikre de levekår som er nødvendig for barnets utvikling. Dette betyr at regjeringen blant annet må sørge for gode og treffsikre stønadsordninger til familier som sliter økonomisk.

Barn i familier med lav sosioøkonomisk status har mye større sjanse for å utvikle problemer i voksenlivet.ⁱⁱⁱ Disse barna har også fire ganger så høy sannsynlighet å få hjelpetiltak i barneverntjeneste sammenlignet med barn med høy sosioøkonomisk status.^{iv}

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

De siste årene har Barneombudet utarbeidet flere rapporter^v om sårbare barn og unge. Vi har også gått gjennom 48 alvorlige straffesaker og sett nærmere på barn som var idømt ubetinget fengselsstraff i perioden 2016 til 2019.^{vi} Det er ikke tilfeldig hvilke barn som begår straffbare handlinger. De aller fleste har en vanskelig bakgrunn og dårlige levekår. Det er altså i samfunnets interesse å begrense antallet barn med lav sosioøkonomisk status.

Nedenfor redegjør vi for våre bekymringer og kommer med våre anbefalinger til departementet.

Manglende barneperspektiv i NAV

Barneperspektivet i NAV handler om å ta særlige hensyn til barnas behov i alle vurderinger som omfatter tjenestemottakere med barn.

I rapporter fra Helsetilsynet (2012)^{vii} og Riksrevisjonen (2014)^{viii} ble det avdekket mangler ved sosialtjenesten i NAV som særlig gjaldt hensyn til barnets behov og en individuell vurdering av barnets situasjon. Ut fra rapportene ble det klart at barneperspektivet i NAV burde styrkes.

I etterkant av dette er det iverksatt flere tiltak for å sikre barneperspektivet i NAV. Ulike prosjekter er satt i gang, flere NAV-kontor har fått en barne- eller familiekoordinatorer og veiledning til ny- ansatte. Samtidig har det kommet bekymringsmeldinger fra bl.a. Statsforvaltere og Pasient- og brukerombudene om at de får mange klagesaker hvor barns behov ikke er individuelt vurdert. De aller fleste av disse sakene blir omgjort.^{ix}

Eksempler på manglende individuelle vurderinger kan være at mange kommuner i dag ikke gir barnetillegg for mer enn tre barn, selv om stønadsmottaker har flere. Det foretas med andre ord ikke en individuell vurdering av barnas behov og situasjon.^x Andre eksempler er at statlige veiledende satser for økonomisk stønad til livsopphold automatisk blir brukt uten at det gjøres individuelle vurderinger, at søknader om penger for fritidsaktiviteter ikke blir innvilget fordi familien får barnetrygd.^{xi} Barnetrygden skal holde til 'alt', uten at det tas hensyn at f.eks. barn kan ha spesielle behov.

Helsetilsynet har på grunn av disse vedvarende bekymringene satt i gang et landsomfattende tilsyn med Nav-kontorenes ansvar for ivaretagelse av barns behov ved tildeling av økonomisk stønad (2022-2023).

Barneombudet deler statsforvalteres, Pasient- og brukerombudets og Helsetilsynets bekymringer. Vi mener det fortsatt er behov for mer kunnskap om barns rettigheter i NAV-systemet for å kunne sikre et tilstrekkelig barneperspektiv i saksbehandlingen og for å sikre at barns individuelle behov blir vurdert og dokumentert i alle vurderinger der tjenestemottaker har barn. Dette gjelder både kommunalt og statlig NAV.

I tildelingsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet for 2017 og 2018 til Arbeids- og velferdsdirektoratet ble direktoratet bedt om å arbeide for at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud og for å styrke barneperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen. Direktoratet skulle «arbeide for at NAV-kontorene styrker barneperspektivet i tråd med formålsbestemmelsen i sosialtjenesteloven. Dette for å sikre at det tas særlige hensyn til barns behov i alle vurderinger der tjenestemottaker har barn».

Prosjektet «Barneperspektivet i NAV» ble satt i gang i 2018 og var en nasjonal satsning som ble finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosjektet omhandlet både den statlige og kommunale delen av NAV. Statsforvalteren i Troms og Finnmark laget i 2019 en sluttrapport fra prosjektet med anbefalinger og konkrete verktøy for hvordan barneperspektivet i NAV kunne sikres.

Det er for oss uklart om anbefalingene i sluttrapporten er fulgt opp, og vi ber derfor om å få opplyst om anbefalingene er fulgt opp eller ikke.

Lovregulering som virkemiddel

For å sikre et godt barneperspektiv, er det viktig å regulere hensynet til barn direkte i særlovgivningen. Utlendingsforvaltningen er et godt eksempel på et forvaltningsområde der barneperspektivet nå er godt innarbeidet, til tross for at hensynet til barn tradisjonelt ikke har vært godt ivaretatt i saksbehandlingen. Endringen skyldes i stor grad en lovfesting av barns rettigheter i særlovgivningen.

Utlendingsloven har nå en rekke bestemmelser hvor hensynet til barnets beste er direkte regulert i lovteksten. Som eksempel er det i utlendingslovens § 38 inntatt en bestemmelse om at i saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn og § 49 heter det at i familieinnvandringsaker som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

I forlengelsen av dette lovarbeidet ble det nødvendig med et arbeid for å styrke den barnefaglige kompetansen i hele utlendingsforvaltningen. Det ble gitt øremerkede midler på statsbudsjett til dette arbeidet, avsatt eksterne og interne ressurser i både Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Politiets utledningsenhet til opplæring, verktøy og informasjonstiltak direkte mot barn. Arbeidet er evaluert av Fafo i 2021.^{xii}

Sosialtjenesteloven, gjennom formålsbestemmelsen regulerer bare delvis hensynet til barn ved å si at utsatte barn og unge og deres familier skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dette er utdypet i rundskrivet der det heter at «Dersom tjenestemottaker har barn, skal det tas særlig hensyn til barnas behov i alle vurderinger som foretas». I NAV-loven, folketryktdloven, arbeidsmarkedsloven, trygderettsloven, yrkesskadetryktdloven, lov om supplerende stønad til personer med kort botid i Norge mfl. er hensynet til barn ikke regulert.

Professor Kirsten Sandberg ved Institutt for Privatrett UiO har laget en betenkning om hvordan barnets beste kan sikres bedre i lovverket. Forslaget går ut på å sikre at det i større grad tas hensyn til barns beste, ved at det i sosialtjenestelovens § 4 tilføyes et annet punktum der det står:

Ved avgjørelser om ytelser til barn opp til 18 år og familier med barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Sandberg stiller også spørsmål ved om det bør tas inn en bestemmelse i § 18 om stønad til livsopphold, som presiserer at barnets beste skal tas i betraktning ved fastsettelse av stønadssatsene. Det vises til at det bør tas inn et nytt annet punktum der det står at:

Ved fastsettelse av satsene for stønad til barnefamilier skal barnets beste være retningsgivende.

Etter Barneombudet syn vil en lovregulering av barns rettigheter i særlovgivningen føre til økt bevissthet rundt barns rettigheter, og som igjen vil kunne bidra til å sikre at barnets beste alltid vurderes individuelt.

Vi har merket oss at det i sluttrapporten fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark, som nevnt over, fremgår at det er en betydelig utfordring at hensynet til barn kun er regulert i sosialtjenesteloven. Det anbefales derfor i sluttrapporten at det vurderes å gjøre endringer i alt relevant lovverk tilknyttet NAVs arbeid.

For å sikre et bedre barneperspektiv i NAV ber Barneombudet derfor departementet om å gjennomgå lovverk som regulerer NAVs arbeid, og vurdere lovendringer som kan sikre barns rettigheter på en bedre måte enn i dag.

Barnevernet og NAV

NTNU undersøkte i 2021 hva som kjennetegner kontakten barn i familier med lav sosioøkonomisk status (SØS) har med barnevernet^{xiii}. Rapporten viser at barnevernet sjelden stiller spørsmål ved om dårlig økonomi kan gjøre at man er mindre i stand til å dra nytte av de hjelpetiltak som settes inn.

Anbefalingen fra prosjektet er at det er viktig å:

- presisere barnevernets ansvar for å håndtere sosioøkonomiske forhold
- tydeliggjøre NAV sin rolle i kommunenes ansvar for barns oppvekstvilkår i barnevernreformen
- utrede og utvikle nye modeller lokalt for samarbeid med familier som har lav SØS.

Barneombudet ber derfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å ha et særlig fokus på samarbeid med Barne- og familiedepartementet, for å sikre bedre sammenheng mellom barneverntjenesten og NAVs arbeid.

Oppfølging

Barneombudet ber om skriftlig tilbakemelding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet på våre innspill og anbefalinger. Vi stiller oss gjerne til disposisjon dersom dere ønsker å diskutere nærmere de temaer som her er reist.

Dersom dere har spørsmål eller ønsker mer informasjon, kan seniorrådgiver Sanne Hofman kontaktes på e-post: sanne.hofman@barneombudet.no eller telefon 913 67 678.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Sanne Hofman
seniorrådgiver

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Mottakerliste

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)

Kopimottakerliste

Barne- og familiedepartementet (BFD)

Arbeids- og velferdsdirektoratet v/Christian Holte

ⁱ <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>

ⁱⁱ 'Konsekvenser av covid-19 på barn og unges liv og helse: en hurtigoversikt, FHI-rapport 2021.

ⁱⁱⁱ 'Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier.' En kunnskapsoppsummering. Hyggen, Brattbakk & Borgeraas, NOVA-rapport nr. 11/18; Barnefattigdom og barn i lavinntektsfamilier. Begrepsdrøfting og forskningskunnskap. Kristofersen, Lars B., Nova-notat 2/2019.

^{iv} 'Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet' – sammenhenger, forståelser og ansvar. Kojan og Storhaug (red), Rapportserie for sosialt arbeid, rapport nr. 6, NTNU 2021.

^v «De tror vi er shitkids» - Rapport om barn som bor på barneverninstitusjon, Barneombudet 2020; «Jeg skulle hatt BUP i en koffert» - Rapport om em psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov, Barneombudet 2020;

^{vi} Barneombudets brev til justis- og beredskapsdepartementet 2021 om funn etter gjennomgang av saker der barn er fengslet i perioden 2016-2019.

^{vii} 'Glemmer kommunene barn og unge i møte med økonomisk vanskeligstilte familier?' - Kartlegging og individuell vurdering av barns livssituasjon og behov ved søknader om økonomisk stønad. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2012. Rapport fra Helsetilsynet 2/2013.

^{viii} Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom. Dokument 3:11 (2013-2014)

^{ix} Samtaler mellom Barneombudet og Statsforvaltere og Pasient- og brukerombudet Oslo og tilsendt informasjon i periode 2020-2021.

^x <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/31a118f4f57241fb9d823290a5871bb8/2020.02.21-varbeids-og-velferdsdirektoratets-brev-vedrorende-utmaling-av-barnetillegg-i-store-barnefamilier.pdf>

^{xi} Samtaler mellom Barneombudet og Statsforvaltere og Pasient- og brukerombudet Oslo og tilsendt informasjon i periode 2020-2021.

^{xii} Dette arbeidet er evaluert av Fafo i 2021 <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/item/barnefaglig-kompetanse-i-utlendingsforvaltningen>

^{xiii} Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet- sammenhenger, forståelser og ansvar. Bente Heggem Kojan og Anita Skårstad Storhaug (red.) NTNU Institutt for sosialt arbeid 2021

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo