

Barne- og familiedepartementet (BFD)
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
24/00071-1

Saksbehandler:
Inger Aasgaard

Dato:
26. januar 2024

Barneombudets hørings svar – «En barndom for livet» - Ekspertgruppen om barn i fattige familier

Barneombudet takker for muligheten til å komme med innspill til ekspertgruppen om barn i fattige familier sin utredning «En barndom for livet».

Vi har i hovedsak innspill til ekspertgruppens anbefalinger knyttet til målet om å øke nivået og styrke forutsigbarheten i kontantytelsene, jf. utredningens kapittel 10.2. Barneombudet mener:

- Barnetrygden må økes, se hørings svarets kap. 2
- Barnets beste og barns rett til å bli hørt må lovfestes i sosialtjenesteloven, se kap. 3.1
- Behov for kompetanseheving i Nav om barns behov og rettigheter, se kap. 3.2

Vi har ytterligere kommentarer til anbefalingene knyttet til skolens ivaretagelse av barn fra fattige familier, jf. utredningens kapittel 10.4, samt anbefalingen om utprøving av familiekoordinator, jf. utredningens kapittel 10.7. Barneombudet støtter disse forslagene, se kapittel 4.

Utover dette vil vi innledningsvis redegjøre for hvordan oppvekst i fattigdom utfordrer barns rettigheter, og særlig barns rett til økonomisk og sosial trygghet.

1. Oppvekst i fattigdom utfordrer realiseringen av barns rettigheter

Å vokse opp i en fattig familie kan ha omfattende konsekvenser for barn og unge. Som ekspertgruppen påpeker innledningsvis i sin utredning, kan en oppvekst i lavinntekt innebære lavere deltagelse i barnehage og fritidsaktiviteter, dårligere boforhold, svakere skoleresultater, mindre utdanning og dårligere helse. Barn som vokser opp i fattige familier

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

har også større risiko for å ha lav inntekt som voksne, og at fattigdommen arves av neste generasjon.¹

Fattigdom må derfor også forstås som et rettighetsproblem. Oppvekst i en fattig familie kan utfordre grunnleggende rettigheter barn har etter norsk lov, 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.

I vurderingen av tiltak som kan redusere andelen barn i fattige familier, samt tiltak som skal motvirke de negative konsekvensene oppvekst i fattigdom kan medføre, må derfor myndighetene sikre at tiltakene ivaretar barns rettigheter og at barn får medvirke i politikktutformingene på feltet.

1.1 Barns rett til økonomisk og sosial trygghet

Barns rett til økonomisk og sosial trygghet er slått fast i Grunnloven § 104 tredje ledd og i FNs barnekonvensjon i henholdsvis artikkel 26 om retten til sosiale trygdeytelser og i artikkel 27 om retten til en levestandard som sikrer barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling.

Det er i utgangspunktet foreldre som har plikt til å sikre barns materielle velferd, jf. barneloven § 66. Staten har imidlertid en plikt til å tilrettelegge for at foreldre kan virkeliggjøre rettigheten, jf. Grunnloven § 104 tredje ledd annet punktum, artikkel 26 nr. 1 og artikkel 27. nr 3. I forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen er det utdypet at selv om staten ikke er en garantist for at alle barn får utvikle seg på en god måte, har *«staten et særlig ansvar når det kommer til de ytre rammene som staten særlig kan gjøre noe med, slik som økonomisk og sosial trygghet»*.² Videre fremgår det av innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen at Grunnloven § 104 skal leses som et vern mot blant annet *«langvarige skadevirkninger som kan ramme barn i fattigdom»*.³

FNs barnekomité har i flere generelle kommentarer fremhevet de negative konsekvensene oppvekst i fattigdom kan ha for barns utvikling. I generell kommentar nr. 7 om tidlig barndom (2005) fremhever barnekomiteen at små barn er særlig sårbare for fattigdom, da det krenker deres rettigheter og undergraver deres velferd.⁴ Komiteen viser til at oppvekst i relativ fattigdom undergraver barns sosiale deltagelse og selvfølelse, og reduserer muligheter til å lære og utvikle seg.⁵ Komiteen understreker effekten av tidlig innsats og gode strategier for forebygging og intervensjon i tidlig barndom, da disse har potensial til å virke positivt inn på barnas trivsel og fremtidsutsikter.⁶ Partene bes «innstendig» om å iverksette systematiske

¹ Ekspertgruppen om barn i fattige familier (2023): *«En barndom for livet»* s. 9

² Se pkt 32.5.6 s. 194

³ Innst. 186 S (2013-2014)

⁴ CRC/C/GC/7/Rev.1 avsnitt 2 (f)

⁵ Ibid. avsnitt 26

⁶ Ibid. avsnitt 8

strategier for å redusere fattigdom som rammer små barn og komiteen viser til at alle mulige midler bør tas i bruk, herunder materiell hjelp og støttetiltak, jf. art. 27 nr. 3, for å sikre små barn en grunnleggende levestandard som er i samsvar med rettighetene deres.

Tilsvarende har barnekomiteen i generell kommentar nr. 20 om rettighetene til barn i ungdomstiden (2016) slått fast at fattigdom i ungdomstiden setter dype spor, og at det kan føre til alvorlig stress og usikkerhet, samt sosial og politisk utestengelse.⁷

Både barnekomiteen og komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har uttrykt bekymring for den høye andelen barn som vokser opp i fattige familier i Norge, og anbefalt at staten intensiverer innsatsen for å bekjempe dette.⁸

Etter Barneombudets syn gir ekspertgruppens utredning og anbefalinger et viktig kunnskapsgrunnlag for å iverksette tiltak som reduserer andelen barn som vokser opp i fattigdom, og som motvirker de negative konsekvensene fattigdom kan medføre. Vi mener det er avgjørende at regjeringen i etterkant av høringsrunden identifiserer hvilke tiltak som det haster å iverksette, herunder nivået på kontantytelser og bedre ivaretagelse av barns behov i Nav, og at gjennomføring av tiltakene ikke utsettes i påvente av stortingsmeldingen om sosial utjevning.

1.2 Barns opplevelse av å vokse opp i fattige familier

Det er positivt at ekspertgruppen i utarbeidelsen av rapporten har innhentet innspill fra barn og unge, og vektlagt disse i vurderingene. Dette er i tråd med forpliktelsen som følger av barnekonvensjonen artikkel 12. Det er viktig at regjeringen i oppfølgingen av anbefalingene vektlegger barns synspunkter og til enhver tid vurderer om den har tilstrekkelig kunnskap om hva barn selv mener om aktuelle tiltak. Dette er avgjørende for vurderingen av om tiltakene er til barnets beste, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3.

Flere organisasjoner har de siste årene innhentet barn og unges synspunkter om hvordan det er å vokse opp i fattigdom.⁹ Rapportene underbygger ekspertgruppens utgangspunkt om at barn som vokser opp i fattige familier har lavere livskvalitet enn andre barn.

I rapportene kan vi lese at mange av barna og ungdommene opplever at familiens dårlige økonomi har stor påvirkning på hvordan de selv har det. Penger er for mange en avgjørende faktor for å kunne delta på lik linje med andre jevnaldrende på alle arenaer der barn er, det være på skolen, på klasseset, med venner, i fritidsaktiviteter eller på sosiale medier. Mange barn og unge forteller at konsekvensene av å ha foreldre med lite penger er emosjonelt belastende. Det oppleves trist, skamfullt og urettferdig. De bruker mye tid og krefter på å grue seg til ting, og på å skjule at de har en lavere levestandard enn sine jevnaldrende. De bekymrer

⁷ CRC/C/GC/20 avsnitt 66

⁸ CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 28 og E/C.12/NOR/CO/6 avsnitt 33

⁹ Se eksempelvis [Kirkens Bymisjon](#) (2019), [Redd Barna](#) (2020), [Røde Kors](#) (2022) og [Voknse for barn](#) (2023).

seg for egen og foreldrenes situasjon. Det kan gjøre at det er vanskeligere å konsentrere seg på skolen eller at det er mer urolig hjemme.¹⁰

2. Barnetrygden må økes

Ekspertgruppen har i kapittel 8 identifisert tre hovedutfordringer for lavinntektsfamiliers møte med kontantytelser. Barneombudet er enig i denne problembeskrivelsen, og støtter ekspertgruppens utgangspunkt om at det er behov for å øke nivået, samt forenkle og styrke forutsigbarheten i kontantytelsene til fattige barnefamilier. Når det gjelder konkrete kontantytelser, vil vi i hovedsak kommentere anbefalingen knyttet til barnetrygden.

Ekspertgruppen anbefaler å øke, skattlegge og jevne ut satsene i barnetrygden, jf. pkt. 10.2.1. Barneombudet mener det er et klart behov for at fattige barnefamilier gis en større disponibel inntekt enn de har i dag, og at det fremstår hensiktsmessig at dette gjøres gjennom økning av barnetrygden. Vi mener også at de aldersdifferensierte satsene bør jevnes ut, da dagens skille ved 6 år fremstår, som ekspertgruppen sier, svakt faglig begrunnet.

Barneombudet har ikke kompetanse på hvordan økningen i barnetrygden ideelt sett bør innrettes, men synes ekspertgruppens anbefaling om skattlegging fremstår godt begrunnet. Det er etter vårt syn viktig at en økning i barnetrygden kommer de fattigste barnefamiliene til gode og at økningen er stor nok til at det vil gi disse barnefamilier et vesentlig større økonomisk handlingsrom til forsørgelse av barn. Etter vår forståelse vil skattlegging muliggjøre dette, samtidig som barnetrygden består som en universell ytelse. Når ekspertgruppen mener skattlegging er det mest effektive og realistiske virkemiddelet, mener Barneombudet dette bør være tungtveiende i departementets vurdering.

Barneombudet vil bemerke at FNs barnekomité i 2018 anbefalte at staten øker satsene for barnetrygden og justerer den i samsvar med lønnsveksten.¹¹ På daværende tidspunkt hadde ikke barnetrygden vært økt siden 1996. Selv om barnetrygden senere har blitt økt på ulikt vis, viser spørsmålene barnekomiteen har bedt Norge om å svare på i forbindelse med den kommende eksamineringen i 2025 at komiteen fortsatt er opptatt av den høye andelen barn i Norge som vokser opp i fattigdom, og hvilke tiltak staten har iverksatt for å endre situasjonen.¹² Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har i 2020 også uttrykt bekymring for økningen i inntektsulikhet i Norge, og blant annet anbefalt at staten gir tilstrekkelig støtte til barn og deres familier som lever i fattigdom.¹³

Som nevnt innledningsvis er Barneombudet, i likhet med ekspertgruppen, av den oppfatning at dagens system av kontantytelser bidrar til liten grad av forutsigbarhet og at dette får negative konsekvenser for mange fattige barnefamilier. Vi mener en mer forutsigbar bostøtte

¹⁰ Ibid.

¹¹ CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 28

¹² CRC/C/NOR/QPR/7 avsnitt 25

¹³ E/C.12/NOR/CO/6 avsnitt 33

fremstår som et viktig tiltak, og at dette også vil kunne bidra til at flere barnefamilier får en mer stabil bosituasjon.

3. Ivareta og styrke barne- og familieperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen

Ekspertgruppen anbefaler i pkt. 10.2.3 å styrke barne- og familieperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen, blant annet ved å innta en ny bestemmelse i sosialtjenesteloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser om ytelser til barnefamilier. Barneombudet støtter denne anbefalingen.

Vi vil i pkt. 3.1 redegjøre for behovet, samt hvorfor lovfesting er viktig. I pkt. 3.2 redegjør vi ytterligere for hvorfor lovfesting bør suppleres gjennom økt kompetanseheving i Nav om barns behov og rettigheter.

3.1 Barnets beste og barns rett til å bli hørt må lovfestes i sosialtjenesteloven

Ettersom ingen av sektorlovene som regulerer Navs arbeid, eksempelvis folketrygdloven, Nav-loven og sosialtjenesteloven, har egne bestemmelser om barns rettigheter, mener Barneombudet det er behov for at barnets beste og barns rett til å bli hørt lovfestes i særlovgivningen. Det gjelder særlig sosialtjenesteloven, ettersom tjenestene loven regulerer i stor grad er behovsbaserte og derfor fordrer at de skjønnsbaserte, individuelle vurderingene ivaretar rettighetene barn har etter norsk lov.

3.1.1 Tilsyn viser mangelfull implementering av barns rettigheter i Nav

Flere undersøkelser de siste 15 årene har avdekket at Nav-kontorene ikke ivaretar barns behov godt nok når foreldre søker om økonomisk sosialhjelp.¹⁴ Helsetilsynet har i 2022-2023 gjennomført et landsomfattende tilsyn om hvordan barns behov ivaretas når foreldre søker om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Tilsynet har påvist lovbrudd ved av 47 av 57 Nav-kontor. Det er påvist lovbrudd i alle fylker, og i både små og store kommuner/bydeler.

Det er noe variasjon i lovbruddene som er påvist, men overordnet viser tilsynsrapportene at det ikke gjøres systematiske vurderinger av barns behov og livssituasjon. Det gjelder både mangelfull kartlegging, og at Nav-kontorene ikke gjør forsvarlige vurderinger og beslutninger. Konsekvensene kan blant annet være at barnefamiliene ikke får synliggjort kostnadene de har i sin forsørgelse av barna, at de ikke får stønaden de har krav på, og at barna ikke får nødvendig hjelp fra andre velferdstjenester.

¹⁴ Helsetilsynets rapport 2/2013; Riksrevisjonen Dok 3:11 (2013-2014); Helsetilsynet rapport 4/2022

Tilsynet er gjennomført som en systemrevisjon. Det innebærer at statsforvalterne, på vegne av Helsetilsynet, har ført tilsyn med hvordan kommunen gjennom styring og ledelse oppfyller kravene til forsvarlige tjenester til familiene, jf. kommunelovens krav til internkontroll.¹⁵

I sin foreløpige oppsummering av tilsynet, skriver Helsetilsynet blant annet at Nav-ledelsen og kontrollen i kommunen svikter. Kontrollen med kvaliteten i arbeidet til Nav-kontoret er ikke god nok, og det rapporteres i for liten grad til kommuneledelsen om kvaliteten på tjenestene. Når internkontrollen er for dårlig, vil det ifølge Helsetilsynet, kunne bidra til at feil og mangler i arbeidet ikke oppdages, og at det systematiske forbedringsarbeidet som skal sikre forsvarlig praksis ikke blir gjort.¹⁶

Samlet sett viser ovennevnte funn at barnets beste og barns rett til å bli hørt er mangelfullt implementert i Nav. Lovfesting vil kunne bidra til å sikre bedre etterlevelse av norsk lov.

3.1.2 Lovfesting vil ikke endre rettstilstanden

Grunnloven § 104 første og annet ledd, samt barnekonvensjonen artikkel 3 og artikkel 12, forplikter statens myndigheter til å ivareta barnets beste som et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn, og at til å sikre barnets rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv. Dette er allerede gjeldende saksbehandlingsregler.

Lovfesting av barnets beste og barnets rett til å bli hørt i sosialtjenesteloven vil følgelig ikke endre rettstilstanden, men kun innebære en konstatering av gjeldende rett. Det vil likevel være et viktig virkemiddel for å sikre og styrke barns rettsstilling i Nav.

Barneombudet har over mange år erfart at barns rettslige stilling og myndighetenes etterlevelse av gjeldende lovkrav, er langt sterkere i de sektorene der barns rettigheter er regulert i særlovgivningen, eksempelvis innenfor barnevern og utlendingsfeltet. I denne sammenheng er det også relevant å vise til at Justis- og beredskapsdepartementet nå har fremmet forslag om å ta inn hensynet til barnets beste i politiloven.

3.1.3 Lovfesting er viktig for å sikre lovgivers intensjon

Lovfesting vil bidra til å realisere lovgivers intensjon. Sosialtjenestelovens formål er blant annet å bedre levekårene for vanskeligstilte og bidra til økonomisk trygghet, samt at utsatte barn og unge skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Lovfesting av barnets beste og barns rett til å bli hørt i sosialtjenesteloven, vil synliggjøre at barn har egne rettigheter som skal ivaretas når foreldre søker om sosiale tjenester. Helsetilsynets risikovurdering av de sosiale tjenestene i Nav fra 2022, viser blant annet at mange Nav-ansatte ikke har tilstrekkelig bevissthet om at barn er omfattet av deres samfunnsoppdrag.¹⁷

¹⁵ Definisjonen av «systemrevisjon» er hentet fra Helsetilsynets tilsynsrapporter.

¹⁶ Helsetilsynets tilsynsmelding 19.12.2023: «Nav må ta omsyn til barna sine behov når familiar treng økonomisk sosialhjelp»

¹⁷ Helsetilsynet rapport 4/2022 s. 12

Barneombudet vil ytterligere trekke frem at lovfesting er viktig av kontrollhensyn. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak etter sosialtjenesteloven. Etter Barneombudets kjennskap er det svært få av disse vedtakene som prøves for domstolene. Fraværet av domstolskontroll, gjør det særlig viktig å sikre at forvaltningen utøver skjønnet i tråd med intensjonen bak sosialtjenesteloven og lovverket knyttet til forvaltningens saksbehandling.

3.1.4 Pedagogiske hensyn

Rettsanvender ved Nav-kontoret er sjelden jurist.¹⁸ I en studie fra Oslo Met trekker Nav-veiledere frem mangelfull lov- og regelverkskompetanse frem som særlig utfordrende i sin tjenesteutøvelse.¹⁹ Helsetilsynet har også påpekt manglende kompetanse i forvaltningsrett og saksbehandlingsregler i Nav.²⁰

Etter Barneombudets vurdering gir dette grunn til å anta at rettskilder med forrang, som Grunnloven og barnekonvensjonen, i mindre grad benyttes aktivt i saksbehandlingen, da saksbehandler i hovedsak forholder seg til sektorlov og tilhørende underrettskilder. Ettersom hverken sosialtjenesteloven eller rundskriv 35-00 eksplisitt pålegger saksbehandler å gjøre en vurdering av barnets beste eller å innhente barns synspunkter, er lovfesting viktig av pedagogiske hensyn.

3.1.5 Nærmere om lovfesting av barns rett til å bli hørt

Ekspertgruppen har i sin anbefaling kun vist til lovfesting av hensynet til barnets beste. Barneombudet mener det er viktig at barnets rett til å bli hørt også lovfestes. Det landsomfattende tilsynet har ikke vurdert hvorvidt barns rett til å bli hørt ivaretas, men det er etter Barneombudets syn grunn til å anta at implementeringen er mangelfull, sett hen til at kartleggingen av barns behov svikter i den utstrekning ovennevnte tilsyn viser.

Dette underbygges ytterligere av at rundskriv 35-00 og veilederen om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, som etter vårt syn legger til grunn en høringspraksis som er mer restriktiv enn hva Grunnloven § 104 første ledd og barnekonvensjonen art. 12 pålegger.

Lov om sosiale tjenester av 1991 hadde i § 8-3 en egen bestemmelse om barns rettigheter under saksbehandlingen, hvor det av første ledd fremgikk at «*Et barn under 18 år skal tas med på råd når barnets utvikling og modning og sakens art tilsier det.*» Bestemmelsen ble ikke videreført i ny lov.

Tjenestemottakers rett til å medvirke i egen sak, fremgår både av NAV-loven § 15 og av sosialtjenesteloven § 42. I rundskrivet til sosialtjenesteloven er tjenestemottaker bredt

¹⁸ <https://juristen.no/nyheter/2022/09/roper-varsku-om-juristmangel-i-nav>

¹⁹ Fossetøl, K. m.fl. (2020): "Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene", AFI-rapport nr. 2020:09, Oslo Met

²⁰ Helsetilsynets hørings svar av 04.09.2023 til NOU 2023: 11

definert, og omfatter blant annet alle som berøres av henvendelsen, søknaden og vedtaket, som ektefelle og barn. I rundskrivets omtale av § 42 er det blant annet lagt til grunn at brukermedvirkning gir bedre tjenester, at den enkelte er nærmest til å kjenne egne behov, at manglende medvirkning kan føre til at rettsanvendelsen eller skjønnsutøvelsen i saken ikke er korrekt, og at avgjørelsen eller tjenesten som følge av dette ikke er forsvarlig.

Det fremgår imidlertid også av rundskrivet at «Hvis barn er berørt av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter *som hovedregel* fremmes gjennom foreldre og foresatte.»²¹ Tilsvarende er det i Arbeids- og velferdsdirektoratet sin veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven fra desember 2022 lagt til grunn at «For å avklare barns behov og eventuelle synspunkter, *bør* NAV-kontoret for eksempel spørre *foreldre* om (...)» (vår utheving).²² Etter Barneombudets syn er disse formuleringene til hinder for at barns høringsrett praktiseres i samsvar med Grunnloven § 104 første ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

I tildelingsbrevet for 2023 ba Arbeids- og inkluderingsdepartementet om at Arbeids- og velferdsdirektoratet utreder når veiledere ved Nav-kontoret skal snakke direkte med barn som berøres av sosiale tjenester. Uavhengig av dette utredningsarbeidet, mener Barneombudet det er viktig at sosialtjenesteloven har en egen bestemmelse om barns rett til å bli hørt, for å sikre at Navs forvaltningspraksis på sosialtjenesteområdet er i samsvar med norsk lov.

3.1.6 Forslag til nye bestemmelser i sosialtjenesteloven

Behovet for lovfesting av barnets beste i sosialtjenesteloven har vært foreslått tidligere, av blant andre professor Kirsten Sandberg i hennes betenkning til Barnevoldsutvalget²³, samt av Fylkesmannen i Troms og Finnmark i deres sluttrapport om barneperspektivet i Nav fra 2018.

Sandberg foreslår at hensynet til barnets beste eksempelvis kan tas inn i sosialtjenestelovens krav til forsvarlighet, jf. § 4, som et nytt annet punktum:

«Forslag: § 4 Krav til forsvarlighet og barnets beste

Nytt annet punktum: Ved avgjørelser om ytelser til barn opp til 18 år og familier med barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»²⁴

Alternativt, foreslår Sandberg, at hensynet til barnets beste kan tas inn i en ny § 4a.

²¹ RS 35-00 pkt. 5.42.2

²² Arbeids- og velferdsdirektoratets veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven s. 6

²³ Sandberg, K. (2016): «*Barnets beste i lovgivningen. Betenkning til Barnevoldsutvalget*», tilgjengelig her <https://www.regjeringen.no/contentassets/3be8090f3c354f5eb821535142071c50/3.-barnets-beste-i-lovgivningen-kirsten-sandberg.pdf>; Fylkesmannen i Troms og Finnmark. (2018): «*Sluttrapport. Barneperspektivet i NAV*», Fylkesmannen i Troms og Finnmark

²⁴ Sandberg, K. (2016): «*Barnets beste i lovgivningen*» s. 45

Barneombudet mener det også er behov for å lovfeste barns rett til å bli hørt, jf. Grunnloven § 104 første ledd og barnekonvensjonen artikkel 12, se punkt 3.1.5 over. Dette kan eksempelvis gjøres i sosialtjenesteloven § 42 om plikten til å rådføre seg med tjenestemottaker.

3.1.7 Lovfesting av barns rettigheter i øvrig Nav-lovverk

Barneombudet vil understreke at Grunnlovens og barnekonvensjonens bestemmelser om barnets beste og barns rett til å bli hørt er saksbehandlingsregler som gjelder alle myndighetspersoner som foretar handlinger eller treffer beslutninger som berører barn. Plikten til å ivareta rettighetene er derfor ikke begrenset til Nav-ansatte på sosialtjenesteområdet, men gjelder like fullt for Nav-ansatte som forvalter øvrig lovverk i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ekspertgruppen har i sin utredning påpekt at i et lovarbeid knyttet til lovfesting av barnets beste i sosialtjenesteloven, må det også vurderes hvorvidt det er andre rettigheter for barn som bør synliggjøres i særlovgivningen, samt om barnets beste også bør lovfestes i Nav-loven og i folketrygdloven.²⁵ Barneombudet støtter ekspertgruppens vurdering, og har tidligere oppfordret Arbeids- og inkluderingsdepartementet til å utrede dette.

3.2 Behov for økt kompetanseheving i Nav om barns behov og rettigheter

Barneombudet mener et viktig supplement til lovfesting av barnets beste og barns rett til å bli hørt i sosialtjenesteloven, er å sikre økt kompetanse om barns behov og rettigheter blant saksbehandlere i Nav. Vi har tidligere oppfordret Arbeids- og velferdsdirektoratet til å utarbeide en normativ veileder for hvordan barneperspektivet i Nav skal anvendes i praksis, der saksbehandlingsreglene som følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen stadfestes og konkretiseres. Direktoratet er i prosess med å utvikle en slik veileder, noe som er svært positivt.

Når veilederen foreligger, er det viktig at det settes av tilstrekkelige midler til å sikre effektiv implementering av denne. Etter Barneombudets vurdering er det også viktig at direktoratet, i samarbeid med Nav-kontorene, identifiserer ulike barrierer som er til hinder for at barns behov og rettigheter ivaretas i Navs tjenesteutøvelse. Barneombudet har eksempelvis fått tilbakemeldinger om at mange Nav-kontor ikke har egnede lokaler for samtaler med barn, og at det er behov for rettslige og tekniske avklaringer vedrørende journalføring av innhentede opplysninger. Flere nevner også at mange Nav-veiledere har ansvar for et stort antall brukere, hvilket i praksis kan være til hinder for individuell, sosialfaglig oppfølging.

²⁵ Ekspertgruppen om barn i fattige familier (2023): «*En barndom for livet*» s. 150

Barneombudet vil også bemerke at FNs barnekomité i sine avsluttende merknader til Norge i 2018, fremhevet viktigheten av at blant andre sosialarbeidere gis økt opplæring i barnekonvensjonen.²⁶

Styrking av Nav-kontorenes kompetanse i barns behov, er også viktig for gjennomføringen av oppvekstreformen (barnevernsreformen). Nav har etter Barneombudets syn en helt sentral rolle i å sikre at reformen lykkes. Hvis saksbehandler i Nav ikke kartlegger barnets livssituasjon, og gjør individuelle vurderinger av eventuelle oppfølgingsbehov, mister Nav muligheten til å koble på andre velferdstjenester innenfor eksempelvis barnevern, helse og skole.

4. Styrke tjenestetilbudet til barn i fattige familier

Ekspertgruppen mener at tjenestetilbudet er mer effektivt enn kontantytelser for å sikre at barn får like muligheter for læring, utvikling og god helse. Barneombudet støtter denne vurderingen, da en økning i disponibel inntekt gjennom økte kontantytelser isolert sett ikke vil være tilstrekkelig for å motvirke de negative konsekvensene oppvekst i fattigdom kan medføre, og særlig for å forhindre at fattigdom går i arv.

Barneombudet vil i det følgende kommentere anbefalingene knyttet til skolens ivaretagelse av barn fra fattige familier, samt anbefalingen om systematisk utprøving av familiekoordinator.

4.1 Styrke skolens ivaretagelse av barn fra fattige familier

Ekspertgruppen anbefaler i pkt. 10.4.1 utprøving av SFO i en mer helhetlig skoledag for 1.-4. trinn, samt i pkt. 10.4.2 utprøving av modeller for «laget rundt eleven». Barneombudet støtter forslagene.

Barn i barnehage og skole kommer med svært forskjellige forutsetninger. Derfor har det vært bred enighet om at både barnehagen og skolen har en viktig funksjon som sosialt utjevne for barn og unge. Skolen er barn og unges viktigste fellesarena, og skal gi elevene mulighet til å utvikle sine ferdigheter for videre utdanning og senere yrkesliv. Det er godt dokumentert at utdanning er en hovedfaktor for samfunnsdeltakelse og livskvalitet.

Den norske fellesskolen skal gi alle elever samme forutsetning for å lykkes, uavhengig av hvilket utgangspunkt eleven har. Nyere forskning viser imidlertid at skolen ikke klarer å utjevne sosiale forskjeller.²⁷ Den viser at elever med foreldre med lav utdanning ved skolestart ligger to år bak sine medelever som har foreldre med høyere utdanning. Etter 10.trinn har denne forskjellen økt til tre år.

²⁶ CRC/C/NOR/CO/5-6 avsnitt 10

²⁷ Nordahl, T. og Øyen Nordahl, S. (2023): «Sosial ulikhet i skolen», Padeia nr. 25, 2023

Til tross for at skolen har universelle tiltak som leksehjelp, SFO, og tidlig innsats, kan det tyde på at skolen reproducerer sosiale ulikheter. Det betyr at de universelle tiltakene vi setter inn for å motvirke dette, ikke er sterke nok.

Barneombudet mener derfor at ekspertgruppens forslag om henholdsvis utprøving av heldagsskole for 1.-4. trinn, samt utprøving av modeller som har til formål å styrke laget rundt eleven er viktige tiltak for å få et bedre kunnskapsgrunnlag om hvilken effekt det har for blant annet barns læring, mestring og trygghet på skolen.

I vårt hørings svar til NOU 2019: 3 «*Nye sjanser – bedre læring*» om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner fremhevet vi også viktigheten av å få et godt kunnskapsgrunnlag om heldagsskole for 1.-4. trinn, og støttet derfor pilotering av en slik ordning.²⁸

Ved utprøving av modeller for laget rundt eleven, mener Barneombudet at utgangspunktet må være barn og unges behov, på tvers av ulike sektorer og profesjoner. Barneombudet har tidligere oppfordret regjeringen om å styrke laget rundt eleven ressursmessig. Vi mener det er behov for en tydeligere definisjon av hva som er formålet med laget, samt hvilken kompetanse og hvilke tjenester laget skal omfatte. I dette arbeidet må barn og unge selv få mulighet til å uttale seg og delta i prosessen, slik Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 krever.

Barneombudet har tidligere gjennomført et innsiktsarbeid om laget rundt barn og unge.²⁹ Erfaringene fra innsiktsarbeidet tyder på at det er behov for en helhetlig og systematisk tilnærming fra nasjonale og lokale myndigheter, for å styrke arbeidet i laget. Dette omfatter en ansvars- og rolleavklaring knyttet til aktørene i laget, og gode rammebetingelser for arbeidet. Ved utprøving av modeller for laget rundt eleven, anbefaler vi følgende virkemidler:

- Regulere krav til flerfaglig kompetanse i skolen
- Styrke grunnutdanningen og kompetanseutviklingen til ledere og lærere
- Sørge for at det prioriteres tilstrekkelige ressurser
- Ha et oppdatert og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag
- Tilby en faglig veileder og utviklingsstøtte til kommunene

For nærmere beskrivelse av virkemidlene, viser vi til vårt innsiktsnotat som er tilgjengelig på Barneombudets nettsider.

4.2 Systematisk utprøving av familiekoordinator

Ekspertgruppen mener en utfordring i dagens tjenestetilbud til fattige barnefamilier er at hjelpeapparatet er fragmentert og komplisert, noe som kan føre til økt stress hos foreldre og i verste fall føre til at familier ikke får nyttiggjort seg de tilbudene som allerede eksisterer. I pkt.

²⁸ Barneombudets hørings svar av 3. mai 2019 til NOU 2019: 3 s. 4

²⁹ Barneombudet (2023): «*Hvordan styrke laget rundt barn og unge? Innsiktsnotat og anbefalinger fra Barneombudet*», Oslo: Barneombudet

10.7.1 anbefaler derfor ekspertgruppen systematisk utprøving av familiekoordinatorer for å måle effekter for familiene og barna.

Barneombudet deler problemforståelsen og støtter ekspertgruppens anbefaling. Vi mener familiekoordinatorer kan være et viktig tiltak for å sikre at barnefamilier med behov for oppfølging fra flere tjenester får mer treffsikker oppfølging.

Barneombudet vil imidlertid også påpeke at mindre kostbare tiltak som eksempelvis å styrke barneperspektivet i Nav, jf. våre innspill om lovfesting og kompetanseheving over, trolig vil kunne føre til at fattige barnefamilier får mer tilpasset oppfølging enn hva som er tilfellet i dag. Dette er viktig for å sikre tidlig innsats i praksis, ved at bedre kartlegging av barns behov lettere vil føre til helhetlig oppfølging, fra Nav selv og/eller fra andre velferdstjenester.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Inger Aasgaard
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.