

*Rapporten er utarbeidet som ledd i vårt Responsible Business Trainee-samarbeid med Redd Barna.*

# Ivaretakelsen av barns rettigheter i forvaltningen av økonomiske stønadsordninger

*Utvalgte problemstillinger*

Av Thea Bratland Hansen og Maria Hansteen

1.	INNLEDNING	3
1.1	Redegjørelse for problemstillingene	3
1.2	Bakgrunn for problemstillingene	3
1.3	Oppsummering av rapportens funn	5
2.	RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER	6
2.1	Barnekonvensjonen som rettskilde	6
2.1.1	Konvensjonens stilling i norsk rett	6
2.1.2	Barnekonvensjonens fire hovedprinsipper	7
2.2	Statens forpliktelser til å ivareta barns rett til tilfredsstillende levekår	10
2.2.1	Statens forpliktelser etter barnekonvensjonen	10
2.2.2	Statens forpliktelser etter nasjonale regler	14
3.	ER ORDNINGEN MED DIFFERENSIERING AV BARNETRYGD LOVSTRIDIG?	15
3.1	Innledning	15
3.2	Er aldersdifferensieringen en lovlig aldersgrense etter likestillingsloven § 6 jf. § 9 tredje ledd?	16
3.3	Innebærer differensieringen ulovlig forskjellsbehandling etter barnekonvensjonen artikkel 2?	17
3.3.1	Forbudet mot diskriminering etter barnekonvensjonen artikkel 2	17
3.3.2	Den konkrete vurderingen av om differensiert barnetrygd er ulovlig forskjellsbehandling	19
3.4	Svakheter ved ordningen med differensieringen av barnetrygd	27
4.	BARNEPERSPEKTIV I TRYGDEFORVALTNINGEN OG SOSIALTJENESTEN.	29
4.1	Innledning	29
4.2	Hvilke krav stiller barnekonvensjonen til NAVs forvaltning av trygdeytelser og sosialstønad?	30
4.2.1	Barnekonvensjonen stiller ulike krav til forvaltningen	30
4.2.2	Krav etter artikkel 3	31
4.2.3	Krav etter artikkel 12	32
4.2.4	Krav etter artikkel 26	34
4.3	I hvilken grad innfrir NAV kravene?	34
4.3.1	Innledning	34
4.3.2	Sosialtjenesten	35
4.3.3	Folketrygden	40
5.	KONKLUSJON	47
	LITTERATURLISTE	48

## 1. Innledning

### 1.1 Redegjørelse for problemstillingene

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Redd Barna. Tema for rapporten er ivaretagelsen av barns rettigheter i forvaltningen av økonomiske stønadsordninger. I rapporten skal vi redegjøre for, og ta stilling til to problemstillinger.

For det første vil vi undersøke om ordningen med differensiert barnetrygd er i strid med barnekonvensjonen,<sup>1</sup> ved at den virker diskriminerende. Den andre problemstillingen knytter seg til barneperspektivet i forvaltningen av trygdeytelser og sosialstønad. Med «barneperspektiv» mener vi i denne rapporten at barnets ståsted eller perspektiv skal implementeres i saksbehandlingen dersom saken angår familier med barn. Vi vil her redegjøre for hvilke krav barnekonvensjonen stiller til NAVs forvaltning av trygdeytelser og sosialhjelp, og ta stilling til i hvilken grad NAV ivaretar disse.

Problemstillingene oppstår på bakgrunn av en økende familiefattigdom i Norge. Antall barn i Norge som vokser opp i vedvarende lavinntekt har mer enn doblet seg de siste 20 årene.<sup>2</sup> Barnetrygdens differensiering skaper en økonomisk ulikhet mellom familier, og i løpet av familiens livsløp. I lys av økende familiefattigdom er det derfor aktuelt å undersøke hvorvidt en slik ordning er konvensjonsstridig. Trygdeytelsenes betydning for familiens økonomi fordrer undersøkelser av om forvaltningen av disse i tilstrekkelig grad tar hensyn til barnets individuelle rettigheter.

I rapportens punkt 2 redegjøres det nærmere for de rettslige utgangspunktene. Herunder vil vi gi en innføring i barnekonvensjonens fire grunnprinsipper, da disse vil være styrende for begge problemstillinger. Videre vil vi gjøre rede for de konkrete forpliktelsene staten har til å ivareta barns rett til en tilfredsstillende oppvekst, etter både barnekonvensjonen og intern rett. I denne forbindelse er det særlig artikkel 26 om retten til sosiale trygdeytelser og artikkel 27 om retten til tilstrekkelig levestandard, som vil stå sentralt. Punkt 3 behandler spørsmålet om differensiering av barnetrygd er i strid med barnekonvensjonen, og i punkt 4 vil vi ta stilling til barneperspektivet i forvaltningen av trygdeytelser og sosialhjelp.

### 1.2 Bakgrunn for problemstillingene

Tall fra statistisk sentralbyrå viser en rask, negativ utvikling i antall barn som vokser opp i familiefattigdom i Norge. I 2020 viste tallene at 115 000 barn i Norge vokser opp i husholdninger med vedvarende lavinntekt.<sup>3</sup> En familie har vedvarende lavinntekt dersom familiens gjennomsnittlige inntekt er lavere enn 60 prosent av medianinntekten i landet, i en treårs periode.<sup>4</sup> I denne rapporten vil en slik livssituasjon omtales som *familiefattigdom*. Andelen barn som vokser opp i familiefattigdom har hatt en jevn økning siden 2011, og det siste tallet, 115 000 barn, utgjør 11,7 prosent av alle barn i Norge. Statistikken viser noen generelle risikofaktorer som øker sjansen for å havne i familiefattigdom. Familier med innvandrerbakgrunn, spesielt fra ikke-vestlige land, er overrepresentert. Familier med arbeidsledige foreldre eller foreldre som jobber lite, i tillegg til eneforsørgerfamilier eller familier med mange barn har klart større risiko for å ha vedvarende lavinntekt. Lav utdanning og dårlig helse gir også økt risiko for å havne i familiefattigdom.

---

<sup>1</sup> FNs konvensjon om barnets rettigheter (heretter barnekonvensjonen).

<sup>2</sup> NOU 2017: 6 s. 121.

<sup>3</sup> Epland (2021).

<sup>4</sup> Se Epland (2021).

Forskning viser at oppvekst i familiefattigdom gir økt risiko for flere levekårsutfordringer.<sup>5</sup> Sentralt er at familiefattigdom viser seg å ha negativ innvirkning på barnets utdanningsløp,<sup>6</sup> mulighet til å delta i fritidsaktiviteter, samt barnets fysiske og mentale helse.<sup>7</sup> Dette er forhold som følger barnet hele livet, og vil for eksempel kunne virke inn i barnets tilknytning til arbeidsmarkedet som voksen. Barnekomiteen har understreket at det å vokse opp i fattigdom kan undergrave barnets velferd, dets sosiale inkludering, selvfølelse og det minsker muligheten for å lære og utvikle seg. Å vokse opp i fattigdom som ungdom, kan medføre stress, usikkerhet og føre til sosial og politisk marginalisering.<sup>8</sup> Konsekvensene gjør det viktig å ha treffsikre virkemidler, som kan hjelpe familier ut av fattigdom,<sup>9</sup> og som kan forebygge at familier havner under grensen for lavinntekt i utgangspunktet.

Viktige virkemidler i arbeidet for å forhindre familiefattigdom er stønadsordninger som skal bidra til å styrke barnefamiliers økonomi. I forbindelse med denne rapporten er tre ulike ordninger sentrale; folketrygden, barnetrygden og sosialhjelpen. Stønadsordningene er en viktig del av den norske velferdsstaten, som skal sikre økonomisk hjelp i situasjoner der en selv ikke kan stå for egen inntekt. Barnetrygden kan mottas i kombinasjon med andre trygdeytelser, eller sosialhjelp.

Et sentralt virkemiddel for å bekjempe fattigdom er trygdesystemet. Folketrygden har til formål å «gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall» jf. folketrygdloven<sup>10</sup> § 1-1. Gjennom disse trygdeytelsene kan familier sikre økonomien sin gjennom livets ulike faser, der de av ulike årsaker ikke kan sikre egen inntekt.

I tillegg til folketrygdordningen finnes ordninger med sosialhjelp, som har til hovedformål å sikre økonomisk trygghet i en situasjon der alle andre muligheter er utprøvd.<sup>11</sup> Sosialhjelp har derfor mer karakter av å være en form for krisehjelp, når man ikke har mulighet til å sikre seg på noen annen måte. Slik stønad er derfor behovsprøvd i den enkelte situasjon, og kan ytes både som «bidrag, lån, garanti for lån, eller varer og tjenester», jf. sosialtjenesteloven<sup>12</sup> § 21 første ledd.

Den tredje stønadsordningen som vil være sentral i rapporten er barnetrygden. Barnetrygden er en månedlig utbetaling til alle foreldre med barn under 18 år, som skal bidra til å sikre gode levekår for alle barn uavhengig av foreldrenes inntekt. Barnetrygden er universell, men har siden 1. september 2021 vært differensiert etter alder, slik at barn under seks år mottar mer i året enn barn over seks år.<sup>13</sup> For barn under 6 år mottar man nå 1 676 kroner i måneden, mens man for barn over 6 år mottar 1 054 kroner.<sup>14</sup> Barnetrygden er viktig fordi den øker inntekten til barnefamilien, og har vist seg å være den enkeltstønad med størst betydning for å redusere lavinntekt i barnefamilier.<sup>15</sup> Barnetrygden bidrar derfor til å løfte familien over fattigdomsgrensen. Ifølge statistikk fra SSB vil nesten 20 000 barn løftes over grensen dersom barnetrygden prisjusteres.<sup>16</sup> Diskusjoner rundt prisjustering av barnetrygd vil ikke

---

<sup>5</sup> NOU 2017: 6 s. 127.

<sup>6</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 248.

<sup>7</sup> FHI (2021). <https://www.fhi.no/nyheter/2021/mye-storre-risiko-for-psykiske-lidelser-hos-barn-av-foreldre-med-lav-inntek/>

<sup>8</sup> Committee on the Rights of the Children (2016) avsnitt 66.

<sup>9</sup> Committee on the Rights of the Children (2005) avsnitt 26.

<sup>10</sup> Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

<sup>11</sup> Andenæs (2003) s. 220.

<sup>12</sup> Lov 18. desember 2009 nr. 31 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

<sup>13</sup> Barne- og familiedepartementet (2020) s. 33.

<sup>14</sup> NAV (2021).

<sup>15</sup> Barne- og familiedepartementet (2020) s. 33.

<sup>16</sup> Redd Barna (2021) s. 10. Utrekningen er fra før økningen av barnetrygden i 2019-2020.

tas opp i denne rapporten, men tallene illustrerer barnetrygdens sentrale betydning i bekjempelsen av familiefattigdom i Norge.

### **1.3 Oppsummering av rapportens funn**

Formålet med denne rapporten har vært å besvare to konkrete problemstillinger, som begge angår familiefattigdom og trygdeytelser i Norge.

Del 3 omhandler problemstillingen om ordningen med differensiering av barnetrygden er lovstridig. Dette vurderes både etter nasjonal lov, og etter barnekonvensjonen artikkel 2. Vi har funnet at aldersdifferensieringen er lovlig etter begge regelsett, og dermed ikke innebærer noen konvensjonskrenkelse. Imidlertid har vi funnet enkelte svakheter ved ordningen, herunder at begrunnelsen for selve differensiering ikke fremgår av rettslige dokumenter.

Del 4 omhandler barneperspektivet i trygdeforvaltningen under NAV. Problemstillingen er vid, og er derfor avgrenset til sosialtjenesten og enkelte, utvalgte trygdeytelser. Vi har funnet enkelte svakheter ved regelverket, uten at det nødvendigvis utgjør et konvensjonsbrudd. Generelt anvendes det lave satser, og det bør utredes nærmere hvorvidt disse er så lave at barns rett til en tilfredsstillende levestandard utfordres. Det kan også komme tydeligere frem både hvordan barn *skal* høres, og hvordan det *har blitt hørt* i det enkelte vedtaket. Generelt synes barneperspektivet å være mer fremtredende i sosialtjenesteloven og tilhørende rundskriv, enn ved de utvalgte trygdeytelsene under folketrygdloven.

## 2. Rettslige utgangspunkter

### 2.1 Barnekonvensjonen som rettskilde

#### 2.1.1 Konvensjonens stilling i norsk rett

FNs konvensjon om barnets rettigheter er inkorporert som norsk lov gjennom menneskerettsloven<sup>17</sup> (mrl.) § 2 nr. 4. Etter inkorporeringen gjelder konvensjonen som lov i Norge, og er overordnet annen nasjonal lov ved motstrid, jf. mrl. § 3. Barnekonvensjonen er bindende for alle parter som har ratifisert den, hvilket Norge gjorde i 1991. I denne rapporten vil vi anvende ordlyden i den norske oversettelsen av konvensjonen. Språklige ulikheter av betydning vil kommenteres der dette er nødvendig for å gi et korrekt bilde av konvensjonens innhold.

Utgangspunktet er at menneskerettigheter er rettslig bindende rettigheter som har til formål å beskytte individets interesser mot politiske beslutninger fra statens side.<sup>18</sup> Konvensjonen gjelder forholdet mellom stat og individ, og det er bare statene som direkte pålegges plikter overfor individene.<sup>19</sup> Det følger av barnekonvensjonen artikkel 4 at staten må sette i gang alle «egne lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak» slik at rettighetene i konvensjonen gjennomføres. Det fremgår av bestemmelsens andre setning at for de økonomiske rettighetene, skal staten iverksette tiltak innenfor ressursene som er til rådighet. Sistnevnte innebærer at gjennomføringen av de økonomiske rettighetene må ses i sammenheng med landets økonomiske situasjon som helhet. Hvordan staten velger å fordele sine ressurser er i stor grad et politisk spørsmål. Staten plikter ikke etter barnekonvensjonen å omfordele ressurser for å gi større rettigheter enn minimumskravene pålegger.

Når norske rettsanvendere tolker barnekonvensjonen, må det tas utgangspunkt i ordlyden, og den naturlige forståelsen av det som står skrevet i de ulike artiklene. Konvensjonen overvåkes av FNs komité for barns rettigheter (barnekomiteen).<sup>20</sup> Barnekomiteen gir ulike tolkningsbidrag ved tolkningen av konvensjonen. Komiteen avgir såkalte «general comments», heretter generelle kommentarer, som gir uttrykk for konvensjonens innhold.<sup>21</sup> Disse utdyper og konkretiserer forpliktelsene, som regel uten å gå inn i konkrete saksforhold.<sup>22</sup> Kommentarene er ikke folkerettslige bindende, og hvor stor vekt man vil legge på uttalelsen må vurderes konkret. Høyesterett har slått fast at det avgjørende er «hvor klart den må anses å gi uttrykk for overvåkingsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene. Særlig må man vurdere om uttalelsen må ses som en tolkingsuttalelse, eller mer som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område. Dernest må man vurdere om uttalelsen passer på det aktuelle faktum og rettsområde».<sup>23</sup> Generelle kommentarer vil brukes i denne rapporten for å utdype innholdet av de aktuelle artiklene i barnekonvensjonen. I tillegg rapporterer medlemsstatene inn til barnekomiteen, og barnekomiteen avgir «concluding observations», eller, avsluttende merknader, til disse. Disse retter seg direkte mot den konkrete staten og deres praktisering og ivaretagelse av barnekonvensjonen.<sup>24</sup>

---

<sup>17</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

<sup>18</sup> Köhler-Olsen (2019) s. 151-152.

<sup>19</sup> Smith (2020) s. 22.

<sup>20</sup> Smith (2020) s. 20.

<sup>21</sup> Smith (2020) s. 27-28.

<sup>22</sup> Strand (2019) s. 440.

<sup>23</sup> Rt. 2009 s. 1261 (Ashok).

<sup>24</sup> Bendiksen (2018) s. 47.

### 2.1.2 Barnekonvensjonens fire hovedprinsipper

Barnekonvensjonen har fire hovedprinsipper, som er styrende ved tolkningen av alle artiklene i barnekonvensjonen, og ved øvrige rettigheter som angår barn.<sup>25</sup> Hovedprinsippene får altså direkte betydning både som selvstendige rettigheter, og ved tolkningen av andre artikler. Det er en klar sammenheng mellom de fire prinsippene, og mellom prinsippene og hver enkelt rettighet i konvensjonen.<sup>26</sup>

De fire grunnprinsippene i barnekonvensjonen kommer til anvendelse når staten skal oppfylle sine forpliktelser etter konvensjonen. Dette innebærer at alle ytelser fra staten må gis på en ikke-diskriminerende måte, jf. artikkel 2, det skal tas hensyn til barnets beste, jf. artikkel 3 og barnet skal bli hørt, jf. artikkel 12. I det følgende vil det gis en kort presentasjon og oversikt over de fire hovedprinsippene.

#### Ikke-diskriminering etter artikkel 2

Barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 er i den norske oversettelsen gitt følgende ordlyd:

*«De stater som er part i denne konvensjon, skal respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling»*

Kort oppsummert gir artikkel 2 barnet rett til å ikke bli diskriminert. Staten får dermed en plikt til å sørge for at rettighetene i konvensjonen gjennomføres uten diskriminering. Diskriminering er forbudt, hva enten den er direkte eller indirekte, åpen eller skjult og om den skjer på individnivå, eller er del av underliggende samfunnsstrukturer. Barn er særlig utsatt for diskriminering som følge av sin avhengige posisjon til voksenpersoner. Å bli diskriminert kan føre til en følelse av at man ikke har de samme mulighetene som andre, og man kan oppleve seg ekskludert i samfunnet.<sup>27</sup> Konsekvensene av dette kan være store, og gjør det viktig å anvende de øvrige artiklene i lys av diskrimineringsforbudet.

For at ulovlig diskriminering skal foreligge må det kunne konstateres en forskjellsbehandling, som kan knyttes til ett eller flere «kjennetegn» ved barnet. Slike kjennetegn kan etter artikkel 2 knytte seg til blant annet rase, kjønn eller religion. Opplistingen i artikkel 2 er ikke ment å være uttømmende, slik at også andre grunnlag kan danne grunnlag for forskjellsbehandling. Det er på det rene at diskrimineringsgrunnlaget også kan knytte seg til barnets foreldre eller verge. Det er kun forskjellsbehandling som er usaklig eller urimelig, som er forbudt. Med andre ord vil en forskjellsbehandling som har et legitimt formål, og som ikke rammer uforholdsmessig, anses lovlig.

Artikkel 2 vil behandles mer inngående i punkt 3.3.1.

#### Barnets beste etter artikkel 3

Artikkel 3 nr. 1 gir uttrykk for det overordnede prinsippet om hensynet til barnets beste og lyder:

*«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn»*

---

<sup>25</sup> Committee on the Rights of the Children (2003) avsnitt 12.

<sup>26</sup> Kjørholt (2020) s. 80.

<sup>27</sup> Heyerdahl (2020) s. 35.

Barnekomiteen har lagt til grunn at prinsippet har tre dimensjoner. For det første er barnets beste en rettighet med selvkraft. Det betyr at artikkel 3 kan påberopes direkte for domstolene i en konkret sak. Barnet har rett til å få vurdert hva som er til barnets beste, og dette skal vektlegges som et grunnleggende hensyn ved avveiningen mot andre interesser i saken. For det andre er hensynet et grunnleggende tolkningsprinsipp ved tolkningen av konvensjonen. Dette innebærer at dersom det er mulig å tolke en av konvensjonens artikler på flere måter, skal man velge det resultatet som i størst grad ivaretar barnets beste. For det tredje er bestemmelsen en saksbehandlingsbestemmelse, hvilket betyr at beslutninger som angår barn må bygge på en vurdering av konsekvensene for barnet.

Bestemmelsen favner bredt. Artikkel 3 kommer til anvendelse «ved alle handlinger som berører barn». Ordlyden er vid, og omfatter både det enkelte barnet i en konkret sak, samt barn som gruppe på et mer overordnet nivå, i alle former for beslutninger, som berører både direkte og indirekte. «Barn» skal forstås som ethvert menneske under 18 år, jf. barnekonvensjonen artikkel 1. Artikkel 3 gjelder hva enten handlingen foretas av «offentlige» eller «private» velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer. Artikkelen gir barn som individer, og barn som gruppe, en rett til at deres interesser tas i betraktning som det grunnleggende hensynet i handlinger som lovgivning, utforming av politikk både sentralt og lokalt så vel som i budsjettvedtak.<sup>28</sup> Hensynet må dermed gjennomsyre slike samfunnsstrukturer.

Konkret hva som er «barnets beste» er ikke legaldefinert, og ordlyden gir ingen umiddelbare svar, utover at man alltid skal velge den løsning som vil ivareta barnets behov i størst mulig grad. Hva som er til «barnets beste» må fastsettes i den enkelte sak. Begrepet er ment å være fleksibelt og dynamisk, og skal kunne endres over tid. Vurderingen må basere seg på faktagrunnlaget for den aktuelle avgjørelsen som skal treffes, slik at barnets situasjon og forutsetninger kartlegges konkret.

En del momenter er lagt til grunn som spesielt relevante i generell kommentar nr. 14.<sup>29</sup> Barnets egne synspunkter er alltid relevante, og artikkel 3 må ses i nær sammenheng med artikkel 12. Barnets identitet, som kjønn, seksuell orientering, nasjonal opprinnelse, religion og livssyn, kulturell identitet og personlighet vil være sentralt. Hvorvidt barnet står i en sårbar situasjon, og om et tolkningsalternativ i større grad vil bevare familiemiljø og opprettholde relasjoner skal tillegges betydning. Videre vil omsorg, beskyttelse og sikkerhet for barnet alltid stå sentralt, ved siden av å sikre retten til helse og utdanning. Hvilke momenter som blir relevante i den konkrete saken vil variere. I noen tilfeller vil de måtte avveies og balanseres mot hverandre, og målet må være å komme frem til den løsning som ivaretar barnets interesser og rettigheter i størst utstrekning.<sup>30</sup>

Ordlyden «grunnleggende hensyn» indikerer at staten har en rettslig forpliktelse til å vektlegge «barnets beste» og at hensynet står sterkt. Også Høyesterett har forstått bestemmelsen slik, se Rt. 2015 s. 93 (Maria) der førstvoterende viste til Barnekomiteens tolkning om at i «avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen»<sup>31</sup> [vår kursivering].

Hensynet til barnets beste er også løftet frem i Grunnloven<sup>32</sup> (Grl.) § 104 andre ledd:

---

<sup>28</sup> Sandberg (2016) s. 59.

<sup>29</sup> Committee on the Rights of the Children (2013) avsnitt 80-84.

<sup>30</sup> Haugli (2020) s. 64.

<sup>31</sup> Avsnitt 65.

<sup>32</sup> Lov 15. mai 1815, Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).



*«Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn»*

Både Grl. §104 og barnekonvensjonen artikkel 3 må forstås slik at det stilles to hovedkrav til anvendelsen av barnets beste. Det må undersøkes, vurderes og tas stilling til hva som er til det beste for barnet, og når dette er brakt på det rene skal barnets beste tillegges vekt som det grunnleggende hensynet i avveiningen mot eventuelle andre hensyn. Likevel kan andre mothensyn også veie tungt, og barnets beste kan ikke få fullt ut gjennomslag hver gang.<sup>33</sup>

### **Liv og overlevelse etter artikkel 6**

Barnekonvensjonen artikkel 6 skal sikre barn best mulig oppvekstvilkår og gi forutsetninger for et godt liv, også som voksne. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*«1. Partene erkjenner at hvert barn har en iboende rett til livet.*

*2. Partene skal så langt det er mulig sikre at barnet overlever og vokser opp»*

Artikkel 6 kan sies å gjenspeile de bakenforliggende hensynene for hele konvensjonen. Alle barn må behandles med respekt, og skal gis rettigheter som sikrer best mulige utviklingsmuligheter.<sup>34</sup> Bestemmelsen er sammensatt, og har et bredt innhold. Etter første ledd skal statene sikre retten til liv, hvilket omfatter forebyggende arbeid mot dødsstraff og barnedødelighet. Retten til overlevelse, jf. annet ledd, skal beskytte barn mot vold, overgrep og ulykker. Ordlyden «vokser opp» er oversatt fra «development», og må forstås som utvikling. Retten til optimal utvikling etter andre ledd er også løftet frem i Grl. § 104 tredje ledd:

*«Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»*

I forarbeidene til bestemmelsen kobles dette til barnekonvensjonen, ved at det henvises til at staten gjennom tilslutning til konvensjonen har «forpliktet seg til å legge forholdene til rette for at barnet får utvikle seg på en god måte».<sup>35</sup> Staten kan altså ikke garantere at hvert barn får en optimal utvikling. De ytre rammene, i form av økonomisk, sosial og helsemessig trygghet har staten ansvar for å sikre. I juridisk teori har artikkel 6 blitt ansett å ha den betydning at «hensynet til barnets optimale utvikling skal vurderes både i enkeltvedtak som berører barnets situasjon, for eksempel helsetilbud, omsorgstilbud, skolegang og ytelser til familien gjennom sosialtjenesten, og i generelle vedtak som berører barn, for eksempel politiske beslutninger og prioriteringer».<sup>36</sup> Også dette må ses i sammenheng med statens ressurstilgang.

Hvordan optimal utvikling oppnås, er ikke gitt. I følge barnekomiteen er utvikling et helhetlig konsept. Staten må legge til rette for et miljø som baserer seg på respekt for barnets integritet, og en helhetlig tilnærming til hvert enkelt barn. Artikkel 6 fremstår som særlig relevant ved anvendelsen av barnekonvensjonens regler om tilfredsstillende levevilkår, da staten pålegges å ha et overordnet og systematisk barneperspektiv.

---

<sup>33</sup> Se for eksempel Rt. 2012 s. 1985 (Lengeværende barn), der innvandringsregulerende hensyn ble avvendt mot hensynet til barnets beste.

<sup>34</sup> Kjørholt (2020) s. 80.

<sup>35</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 194.

<sup>36</sup> Kjørholt (2020) s. 80.

## Retten til å bli hørt etter artikkel 12

Barnekonvensjonen artikkel 12 slår fast at:

*«1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.*

*2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett»*

Barnets rett til å få sagt sin mening i saker som har betydning for dem, er sentral i anerkjennelsen av barn som selvstendige individer.<sup>37</sup> For å vise barn respekt som mennesker, er det grunnleggende at barnet får gi uttrykk for sitt syn i saker som angår de – og at de gis muligheten til å bli hørt. På denne måten kan barnet bidra i egen situasjon. Artikkel 12 sikrer barnet medbestemmelsesrett. Bestemmelsen går imidlertid ikke så langt at den gir barnet selvbestemmelsesrett, altså rett til å bestemme utfallet av saken selv.

Staten «skal sikre» at barn høres. Ordlyden tilsier at staten må legge til rette for at barn får si det de mener, i saker som angår dem. Retten til å bli hørt har flere sider. For det første må barnet gis rett til å uttale seg, ved at staten må legge til rette for at barnets synspunkter innhentes og lyttes til. Retten til å uttale seg er nettopp en *rett*, og ikke en *plikt*. Et barn kan ikke tvinges til å uttale seg. Det er bare når barnet ønsker å uttale seg at forholdene må ligge til rette for dette. For det andre må barnet lyttes til, og det barnet sier, skal tas hensyn til.

Barnet skal høres i rettslig og administrativ saksbehandling, som angår en selv. Staten må dermed legge til rette for at barnet får påvirke resultatet i sin egen sak. Dette innebærer å implementere retten i lovgivningen, og å etablere ordninger som skaper trygge rammer for barn som ønsker å uttale seg.<sup>38</sup> Det følger av barnekomiteens generelle kommentar nr. 12 at gjennomføringen av retten må bygge på prosesser som er åpne, informative, frivillige og som respekterer barnet. Høringen må foregå på en måte som er barnevennlig, og tilpasset barnets alder og utvikling. Barnet må i etterkant få vite hvordan deres syn har blitt tolket og anvendt i saken.<sup>39</sup>

Barns rett til å bli hørt i Norge må anses styrket gjennom vedtakelsen av GrL § 104 første ledd:

*«De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.»*

Grunnlovfesting av prinsippet gir retten til å bli hørt et konstitusjonelt vern. Dermed blir det sentralt at staten, i alle ledd i sin virksomhet, sørger for en tilfredsstillende ivaretagelse av denne forpliktelsen.

## 2.2 Statens forpliktelser til å ivareta barns rett til tilfredsstillende levekår

### 2.2.1 Statens forpliktelser etter barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen har flere artikler som regulerer det økonomiske og materielle grunnlaget for barns velferd. Etter konvensjonens artikkel 27 nr. 1 plikter staten å anerkjenne barns rett til en tilstrekkelig levestandard. Artikkelen er knyttet direkte til barnets utvikling, da levestandarden skal sikre barnets

---

<sup>37</sup> Sandberg (2020) s. 98.

<sup>38</sup> Sandberg (2020) s. 99.

<sup>39</sup> Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 134.

«fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling». Dette innebærer at barnets fysiologiske behov må dekket, men også barnets behov for utvikling på andre områder. Rettigheten må ses i sammenheng med retten til utvikling etter barnekonvensjonens artikkel 6.<sup>40</sup> Behovet for utvikling kan dekket gjennom blant annet utdanning, skolegang, fritidsaktiviteter og lignende. Barnekonvensjonen er oppbygd slik at noen av disse behovene forutsettes dekket innenfor rammen av artikkel 27 nr. 1.<sup>41</sup>

Etter artikkel 18 nr. 3 plikter staten å gi et omsorgstilbud for yrkesaktive foreldre, artikkel 24 pålegger staten en plikt til å bygge ut helsevesenet, artikkel 26 gir barn rett til trygdeytelser og etter artikkel 28 og 29 plikter staten å bygge ut et skolesystem. I forhold til rettighetene disse artiklene sikrer, vil artikkel 27 kunne få en subsidiær rolle, ved at staten må dekke materielle behov som ikke omfattes av de andre artiklene. Eksempelvis kan artikkel 27 nr. 1 innebære at staten må dekke utgifter til egenandeler i helsevesenet eller utgifter til skolemateriell.<sup>42</sup> Bestemmelsen får med andre ord selvstendig betydning der de øvrige artiklene ikke i tilstrekkelig grad sikrer barn en tilfredsstillende levestandard.<sup>43</sup>

I det følgende vil det gis en presentasjon av artikkel 26 og 27, da disse er mest relevant for rapportens tema. Rettighetene kan betegnes som økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Disse faller inn under ressursforbeholdet i barnekonvensjonen artikkel 4. Omfanget av forpliktelsene vil derfor variere etter hvor ressurssterkt landet er.<sup>44</sup> Fordi Norge er et land med betydelige ressurser, vil omfanget av forpliktelsene kunne være noe mer omfattende.

### **Retten til en tilfredsstillende levestandard etter artikkel 27 nr. 1-3**

Artikkel 27 nr. 1-3 har i den norske oversettelsen blitt utformet slik:

*«1. Partene anerkjenner ethvert barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling.*

*2. Foreldre eller andre som er ansvarlige for barnet, har det grunnleggende ansvaret for å sikre, innen sine evner og økonomiske muligheter, de levevilkår som er nødvendige for barnets utvikling.*

*3. I samsvar med nasjonale forhold og innenfor rammen av sine midler, skal partene treffe egnede tiltak for å hjelpe foreldre og andre som har ansvaret for barnet til å virkeliggjøre denne rettighet, og de skal ved behov sørge for materiell hjelp og støttetiltak, særlig med hensyn til mat, klær og bolig»*

Artikkel 27 nr. 1 gir statene en plikt til å anerkjenne barnets rett til en tilfredsstillende levestandard. Bestemmelsen må ses i sammenheng med den parallelle bestemmelsen i ØSK artikkel 11, som anerkjenner enhvers rett til en «tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie».<sup>45</sup> I de engelske versjonene av bestemmelsene anvendes begrepet «adequate». Dette er blitt oversatt ulikt i de to norske oversettelsene, med ordlyden «tilstrekkelig» i artikkel 27, og ordlyden «tilfredsstillende»

---

<sup>40</sup> Kvalø (2021) artikkel 27 note 2.

<sup>41</sup> Oppedal (2020) s. 273.

<sup>42</sup> Oppedal (2020) s. 273.

<sup>43</sup> Oppedal (2008) s. 191.

<sup>44</sup> Oppedal (2020) s. 270.

<sup>45</sup> Oppedal (2020) s. 273.

i ØSK artikkel 11. I det følgende vil vi benytte begrepet «tilfredsstillende» i omtalen av barnekonvensjonen artikkel 27, da dette er begrepet som benyttes i teorien.<sup>46</sup>

Det finnes ingen generell tolkning av begrepet «tilfredsstillende levestandard» og barnekomiteen har ikke utgitt noen generell kommentar til artikkel 27. ØSK-komiteen har likevel gitt ut flere kommentarer til ØSK artikkel 11, som vil være relevante når innholdet i bestemmelsen skal fastlegges.<sup>47</sup>

Etter artikkel 27 nr. 2 er det foreldene til barnet som har det primære ansvaret for å gi barnet en tilfredsstillende levestandard, innenfor sine evner og økonomiske muligheter. Foreldre forutsettes med andre ord å sette av betydelig med ressurser og tid til barna sine.<sup>48</sup> Staten har, i samsvar med nasjonale forhold og innenfor rammen av sine midler, et *subsidiært* ansvar for å realisere en tilfredsstillende levestandard.<sup>49</sup> Det er anerkjent at statene må kunne ha en balansert økonomi- og sosialpolitikk.<sup>50</sup> Dermed kan det ikke kreves at alle statens tilgjengelige ressurser benyttes på å støtte foreldrene. Ansvarsfordelingen skal beskytte foreldre mot en for utstrakt statlig innblanding i foreldrenes måte å utføre oppgavene på. Videre skal bestemmelsen sikre at foreldene ikke overlater for mye ansvar til staten.

Statens forpliktelse etter artikkel 27 nr. 3 innebærer for det første at staten skal «treffe egnede tiltak for å hjelpe foreldre [...] til å virkeliggjøre denne rettighet». Med dette siktes det til offentlige tiltak som utbygging av trygdesystem, skoleverk, og helsetjenester.<sup>51</sup> Statene er herunder forpliktet til å holde oversikt over hvordan budsjettbeslutninger innvirker på barn, og spesielt på barn i sårbare situasjoner.<sup>52</sup> For det andre skal staten «ved behov sørge for materiell hjelp og støttetiltak, særlig med hensyn til mat, klær og bolig». Ordlyden «særlig» viser at plikten ikke er begrenset til de nevnte primærområdene mat, klær og bolig. Eksempelvis er det lagt til grunn at retten til vann også er omfattet, etter praksis under ØSK artikkel 11.<sup>53</sup> Retten til bolig, mat, klær og vann kan ikke tolkes for restriktivt. For at det skal være en tilfredsstillende behovsdekning, må det tas hensyn til individets verdighet og det må skje på en akseptabel måte innen en gitt kultur.<sup>54</sup>

Retten til bolig innebærer at barnet har rett til å bo et sted i sikkerhet, i fred og med verdighet. Det må være en tilfredsstillende skjerming av privatlivet, plass, trygghet, belysning og ventilasjon. Lokasjonen på boligen vil også være relevant.<sup>55</sup> Retten til mat skal sikre at barn har mat tilgjengelig i en mengde og i en kvalitet som er tilstrekkelig til å tilfredsstillende det ernæringsmessige behovet til barnet. Maten må være tilgjengelig, noe som innebærer at den må kunne skaffes lokalt og at den ikke kan være for dyr.<sup>56</sup> Retten til klær kan heller ikke tolkes for restriktivt. Eksempelvis vil det ikke være en tilfredsstillende behovsdekning dersom gutter gis typiske jenteklær, eller motsatt at jenter får typiske gutteklær.<sup>57</sup>

---

<sup>46</sup> Se eksempelvis Oppedal (2020) s. 273 og Kvalø (2021) artikkel 27 note 3.

<sup>47</sup> Oppedal (2020) s. 274.

<sup>48</sup> Oppedal (2020) s. 280.

<sup>49</sup> Oppedal (2020) s. 279.

<sup>50</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 245.

<sup>51</sup> Oppedal (2020) s. 280.

<sup>52</sup> Köhler-Olsen (2019) s. 154.

<sup>53</sup> Oppedal (2020) s. 274.

<sup>54</sup> Oppedal (2020) s. 275.

<sup>55</sup> Oppedal (2020) s. 274 med videre henvisning til Committee on economic, social and cultural rights (1991).

<sup>56</sup> Oppedal (2020) s. 274 med videre henvisning til Committee on economic, social and cultural rights (1999).

<sup>57</sup> Oppedal (2020) s. 275.

## Retten til sosiale trygdeytelser etter artikkel 26

Barnekonvensjonen artikkel 26 slår fast at:

*«1. Partene skal anerkjenne ethvert barns rett til sosiale trygdeytelser, inkludert sosial forsikring, og skal treffe de nødvendige tiltak for at barnet oppnår fulle rettigheter i samsvar med landets lovgivning.*

*2. Slike ytelser bør, når det er hensiktsmessig, gis under hensyn til ressursene og forholdene til barnet og de personer som har ansvaret for barnets underhold, samt til andre forhold som har betydning for søknad om ytelser inngitt av eller på vegne av barnet.»*

Et av tiltakene som bidrar til å sikre barns rett til tilfredsstillende levekår er å utbygge et trygdesystem. Etter barnekonvensjonen artikkel 26 har barn rett til tilgang på sosiale trygdeytelser. Rettigheten sikrer at barnet får økonomisk støtte der det ikke kan forsørge seg selv. Det er som hovedregel foreldrene til barnet som mottar støtten. Barnet blir dermed en indirekte stønadsmottaker ved at det forutsettes at hele familiens behov blir dekket.<sup>58</sup> Likevel sikrer artikkel 26 nr. 2 at barnet selv eller en representant for barnet kan reise krav overfor myndighetene om økonomisk stønad.<sup>59</sup>

Bestemmelsen må ses i sammenheng med ØSK artikkel 9, som gir enhver rett til «sosial trygghet, innbefattet sosialtrygd». De to rettighetene er i teorien samlet omtalt som rett til «sosial trygghet».<sup>60</sup> Retten til sosial trygghet sikres gjennom nasjonale ordninger som helse- og omsorgstjenester, men også trygdeordninger som folketrygden og barnetrygden. Artikkel 26 og ØSK artikkel 9 innebærer blant annet at de norske trygdeytelsene må leve opp til kravene som stilles i konvensjonen.<sup>61</sup>

Det er ikke utarbeidet noen generell kommentar til artikkel 26, men ØSK komiteens generelle kommentar nr. 19 om retten til sosial trygghet vil være relevant for å fastlegge innholdet i rettigheten.<sup>62</sup> Her fremheves ni særskilte områder som staten plikter å sørge for.<sup>63</sup> Dette er helsehjelp til alle, sykelønn, pensjon til eldre, arbeidsledighetstrygd og kompensasjon ved arbeidsskade, ytelser til barn og familier, ytelser i forbindelse med svangerskap og fødsel, inntektskompensasjon til personer med funksjonsnedsettelse som på grunn av sin funksjonsnedsettelse ikke kan jobbe, og ytelser til etterlatte og foreldreløse barn.

Utformingen av ytelsene er overlatt til nasjonale myndigheter. Samtidig er det noen minimumskrav som må sikres. Systemet må være hjemlet i lov og være tilgjengelig for enhver uten diskriminering. Videre skal tjenestene og ytelsene holde et forsvarlig nivå og sikre en tilstrekkelig levestandard.<sup>64</sup> Omfanget av forpliktelsene tar hensyn til statens ressurser, i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 4. Følgelig vil et ressurssterkt land som Norge ha større forpliktelser enn land med mindre ressurser.

Ordlyden i artikkel 26 nr. 2 legger opp til en behovsprøving av ytelser, ved at foreldrenes ressurser tas i betraktning ved fordelingen. Dette er i samsvar med ansvarsfordelingen i artikkel 27 nr. 2. Samtidig er også universelle ytelser, som barnetrygden, omfattet av artikkel 26. Dette har kommet til uttrykk ved

---

<sup>58</sup> Oppedal (2020) s. 271.

<sup>59</sup> Oppedal (2020) s. 286.

<sup>60</sup> Oppedal (2020) s. 271 og Kvalø (2021) artikkel 26 note 1.

<sup>61</sup> Oppedal (2020) s. 272.

<sup>62</sup> Kvalø (2021) artikkel 26 note 2.

<sup>63</sup> Committee on economic, social and cultural rights (2007) avsnitt 12-21.

<sup>64</sup> Oppedal (2020) s. 272.

at barnekomiteen, i sine merknader til Norges femte og sjette rapport, har oppfordret Norge til å øke satsene for barnetrygd og justere de i samsvar med lønnsveksten.<sup>65</sup>

### **2.2.2 Statens forpliktelser etter nasjonale regler**

Gjennomføringen av forpliktelsene Norge er pålagt etter barnekonvensjonen skjer gjennom flere ulike ordninger etter nasjonale regler. Gjennom stønadsordninger som blant annet folketrygden, barnetrygden og sosialhjelpen, skal alle innbyggere sikres økonomisk. Trygdeytelsene i Norge er som hovedregel behovsprøvde. Barnetrygden er et unntak fra dette, som gis til alle foreldre med barn under 18 år. Disse ordningene må ses i lys av at Grl. § 104 tredje ledd også pålegger staten å sikre barnets utvikling, blant annet gjennom økonomisk trygghet.

**Folketrygden** utgjør den viktigste trygdeordningen i Norge,<sup>66</sup> og reguleres gjennom Folketrygdloven (ftrl). Loven har tre hovedmål, som fremgår av lovens § 1-1. For det første skal folketrygden gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved blant annet arbeidsløshet. Dette kan ses som en form for sikring av livsopphold, som er folketrygdens viktigste oppgave.<sup>67</sup> Folketrygden skal også «bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper og personer», samt bidra til «hjelp til selvhjelp».

**Barnetrygden** gis til foreldre som har barn under 18 år og omfattes av barnekonvensjonen artikkel 26. Reglene for å få stønad fremgår av barnetrygdloven. Størrelsen på beløpet vedtas av Stortinget ved fastsettelsen av neste års statsbudsjett, jf. btrl. § 10. Barnetrygden gjennomgås nærmere i rapportens punkt 3.

**Sosialtjenesteloven** bidrar til å bedre levekårene for vanskeligstilte gjennom å bidra til sosial og økonomisk trygghet.<sup>68</sup> Formålet med loven er blant annet å bidra til at barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, jf. sotjl. § 1 andre ledd. Et slikt tjenestetilbud er særlig viktig for å ivareta barn som vokser opp i familier i lavinntekt. Sosialstønad er en ytelse som faller inn under barnekonvensjonen artikkel 26, og bidrar til å sikre barn en tilfredsstillende levestandard.

Disse offentlige ordningene bidrar også til å støtte opp om foreldres ansvar for forsørgelse og omsorg og barna sine.<sup>69</sup> Til tross for at det som hovedregel er foreldrene som mottar ytelsene, vil de også få innvirkning på sikringen av barns rett til en tilfredsstillende levestandard. I forvaltningen av trygdeytelser og sosialhjelp der barn berøres, må barnekonvensjonens bestemmelser overholdes.

---

<sup>65</sup> Committee on the Rights of the Children (2018) avsnitt 28.

<sup>66</sup> Kjøenstad (2017) s. 32.

<sup>67</sup> Kjøenstad (2017) s. 40.

<sup>68</sup> Köhler-Olsen (2021), stjernernote til sosialtjenesteloven.

<sup>69</sup> NOU 2017: 6 s. 241.

### 3. Er ordningen med differensiering av barnetrygd lovstridig?

#### 3.1 Innledning

Barnetrygden ble innført i Norge i 1946, og det har siden vært bred politisk enighet om at ordningen er viktig. Ved innføringen ble barnetrygden begrunnet i at man skulle forhindre at familiens økonomiske standard ble svekket, etter hvert som antall barn i familien økte. Man ville forhindre at befolkningsveksten skulle synke, som følge av de økonomiske utgiftene det medfører å få barn.<sup>70</sup> Dette skulle gjennomføres ved en økonomisk utjevning mellom personer med og uten barn.<sup>71</sup> Det er understreket i forarbeidene at begrunnelsen ikke er ment å hindre at barnetrygden kan graderes etter alder.<sup>72</sup>

Gjennom barnetrygden får alle barneforeldre en fast månedlig utbetaling fra barnet er født, til barnet fyller 18 år. Det er angitt faste satser for utbetalingene, som er skattefrie og universelle. At barnetrygden er universell betyr at den er lik for alle, i motsetning til å være behovsprøvd. Likevel er satsene høyere for enslige forsørgere, og det kan gis et småbarnstillegg. Reglene om barnetrygd finnes i barnetrygdloven, men beløpets størrelse vedtas av Stortinget ved fastsettelsen av statsbudsjettet, jf. btrl. § 10. I løpet av barnetrygdens historie har man anerkjent at mange av mottakerne ikke er økonomisk avhengige av barnetrygden, men den universelle ordningen er likevel fastholdt. Begrunnelsen for at man likevel har beholdt universelle satser er at det gir muligheten til å korrigere ulik forsørgerbyrde, uavhengig av mottakers øvrige økonomiske situasjon.

I mars 2019 besluttet daværende regjering å øke barnetrygden for alle, med 84 kroner i måneden. Dette innebar en økning fra 970 til 1054 kroner.<sup>73</sup> Fra 1. september 2021 ble satsen oppjustert igjen, til 1 654 kroner, men kun for foreldre med barn under seks år. Formålet var å styrke barnefamiliers økonomi i en tidlig etableringsfase. Begrunnelsen bygger på en tanke om at familien har størst behov for barnetrygden i barnets første leveår. Samtidig som man økte barnetrygden for de yngste foreslo regjeringen å innføre en fritidskortordning for barn over seks år, for å øke barns deltakelse i fritidsaktiviteter. Ordningen skulle gi alle barn over seks år 2000 kroner i året.<sup>74</sup> Siden 2019 har 24 kommuner vært med i et prøveprosjekt for å teste ut fritidskortet.<sup>75</sup> Støre-regjeringen har besluttet å legge ned ordningen når prøveprosjektet er over.<sup>76</sup>

Både økningen av barnetrygden og innføringen av fritidskortet var sentrale tiltak i regjeringens samlede strategi mot barnefattigdom.<sup>77</sup> Barnetrygden må derfor betraktes i et strukturelt perspektiv, som et virkemiddel for å forebygge og avbøte konsekvensene av familiefattigdom. Fordi fritidskortet er besluttet avvirket, vil differensieringen innebære at det blir en større forskjell i hvor mye stønad foreldrene kan få, avhengig av barnets alder. På denne bakgrunn skal vi i det videre utrede om differensieringen av barnetrygd er en form for ulovlig forskjellsbehandling etter barnekonvensjonen artikkel 2.

---

<sup>70</sup> NOU 2017: 6 s. 137.

<sup>71</sup> NOU 2017: 6 s. 140.

<sup>72</sup> NOU 2017: 6 s. 140.

<sup>73</sup> Barne- og familiedepartementet (2020) s. 33.

<sup>74</sup> Barne- og familiedepartementet (2019).

<sup>75</sup> NOU 2020: 16 s. 250.

<sup>76</sup> Prøveprosjektet er planlagt avsluttet 1. juli 2022, se Bufdir (2021).

<sup>77</sup> Barne- og familiedepartementet (2020) s. 7.

I forbindelse med diskrimineringsvernet etter EMK<sup>78</sup> artikkel 14 har EMD<sup>79</sup> lagt til grunn at når velferdsordninger anføres å være diskriminerende er det hele systemet som må vurderes, ikke situasjonen til enkeltpersoner som rammes.<sup>80</sup> EMDs praksis har ikke avgjørende betydning ved tolkningen av barnekonvensjonen, men vil likevel ha stor betydning som tolkningsfaktor. EMDs rikholdige praksis gjør at domstolen i større grad bidrar til å utpensle det nærmere innholdet av rettighetene i EMK, enn det som er tilfellet for andre menneskerettigheter. I denne rapporten anlegges derfor også et strukturelt perspektiv på spørsmålet, ved at det er selve *ordningen* med aldersdifferensiering som skal vurderes, og ikke hvorvidt enkeltpersoner rammes hardere enn andre av dette.

Norsk rett har et bredt diskrimineringsvern. Det er bestemmelser på internasjonalt nivå, slik som barnekonvensjonen artikkel 2 som forbyr at barnekonvensjonens rettigheter håndheves på en diskriminerende måte. På nasjonalt nivå er det for det første fastsatt i Grunnloven § 98 at «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling» er forbudt. For det andre er diskrimineringsvernet utdypet gjennom bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven<sup>81</sup> (Idl.). Loven gjelder også for barn, selv om den ikke spesifikt retter seg mot disse. I denne rapporten vil vi først vurdere differensieringen opp mot unntaket for aldersgrenser etter Idl. § 9 tredje ledd. Likevel er det barnekonvensjonens artikkel 2 som er mest relevant, og som vil diskuteres i størst dybde. Grl. § 98 vil ikke vurderes som et selvstendig diskrimineringsvern, da barnekonvensjonen artikkel 2 må anses å gi samme beskyttelse.

### **3.2 Er aldersdifferensieringen en lovlig aldersgrense etter likestillingsloven § 6 jf. § 9 tredje ledd?**

Utgangspunktet etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd er et forbud mot diskriminering, på bakgrunn av blant annet alder. Videre følger det av § 9 første ledd at forskjellsbehandlingen ikke er forbudt, så fremt den «har et saklig formål», «er nødvendig for å oppnå formålet» samt ikke er «uforholdsmessig inngripende» overfor de som rammes av forskjellsbehandlingen. Med andre ord legges det opp til en konkret prøving av om tilfellet er en form for lovlig forskjellsbehandling. Det følger imidlertid av § 9 tredje ledd at håndhevingsapparatet ikke kan overprøve «aldersgrenser» som følger av «lov eller forskrift». Slike aldersgrenser er dermed unntatt prøving av vilkårene som er nevnt i første ledd. For eksempel vil ikke et vedtak som gir avslag på et velferdsgode fordi søker er over eller under en angitt alder være i strid med Idl. § 6, så lenge grensen følger av enten lov eller forskrift.

Det kan problematiseres hvorvidt aldersdifferensieringen i det hele tatt er å anse som en «aldersgrense» da barnetrygden i utgangspunktet retter seg mot barnets foreldre. Ordlyden «aldersgrense» kan forstås som et vilkår som angir hvor gammel en person må være for å oppnå en rettighet, eller for å få tilgang på en ytelse. For eksempel er det en 18 års aldersgrense for å kjøre bil og kjøpe alkohol. I relasjon til barnetrygden kan det ikke være avgjørende for kategoriseringen at stønadsmottakeren er foreldrene. Det er barnets alder som blir avgjørende for stønadens størrelse, og man kan dermed se det slik at grensen bestemmer hvilken ytelse man får. Vi vurderer det derfor slik at differensieringen er å anse som en «aldersgrense» i bestemmelsens forstand.

---

<sup>78</sup> Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

<sup>79</sup> Den europeiske menneskerettsdomstolen.

<sup>80</sup> Carson and others v. The United Kingdom avsnitt 62.

<sup>81</sup> Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).



Spørsmålet er videre om differensieringen er vedtatt i «lov eller forskrift» jf. ldl. § 9 tredje ledd, da den følger av statsbudsjettet.

Dette fremstår ikke umiddelbart helt klart. Statsbudsjettet kan ikke anses som en «lov» i tradisjonell forstand, herunder en lov vedtatt av Stortinget. «Forskrift» er legaldefinert i forvaltningsloven<sup>82</sup> (fvl.) § 2 første ledd bokstav c) som «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer». Hva som er et «vedtak» er nærmere definert i fvl. § 2 første ledd bokstav a) som «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer». Dette må avgrenses mot generelle instruksjer, retningslinjer og veiledere. Forskjellen ligger i at sistnevnte ikke er bestemmende for rettigheter og plikter.<sup>83</sup>

Statsbudsjettet vil normalt kun pålegge plikter i form av skatter og liknende, og på utgiftssiden vil bevilgningene i hovedsak rette seg mot forvaltningen og kommuner, ikke mot privatpersoner. Dermed får ikke privatpersoner «rettigheter» gjennom statsbudsjettets utgiftsside.<sup>84</sup> Når budsjettet fastsetter konkrete satser for en utbetaling som gis til en «ubestemt krets av personer» likner dette likevel på et vedtak som angår borgernes rettssfære. Det følger av forarbeidene til likestillingsloven at det ikke er avgjørende om forskriftene er gitt med hjemmel i lov, så lenge definisjonen i fvl. er innfridd.<sup>85</sup>

Det kan argumenteres for at aldersgrensen omfattes av unntaket fordi den fastsettes av Stortinget som lovgivende organ. Kompetansen til å fastsette slike konkrete satser er tillagt Stortinget gjennom lov, herunder barnetrygdloven § 10 som fastslår at «[b]arnetrygd gis med de beløp som fastsettes av Stortinget». Budsjettkompetansen har dermed en tydelig forankring i lov. Systembetragtninger tilsier dermed at differensieringen er untatt prøving i medhold av ldl. § 9 tredje ledd. Dette innebærer at det ikke er nødvendig å prøve om vilkårene i ldl. § 9 første ledd er oppfylt.

Aldersgrensen kan likevel være i strid med barnekonvensjonen artikkel 2., da denne pålegger Norge å gjennomføre barnekonvensjonen på en ikke-diskriminerende måte. Dette vil utredes i det følgende. Det bemerkes at denne vurderingen i all hovedsak samsvarer med den vurdering som ldl. § 9 første ledd legger opp til i det tilfelle at vilkårene i ldl. §9 tredje ledd ikke var innfridd.

### **3.3 Innebærer differensieringen ulovlig forskjellsbehandling etter barnekonvensjonen artikkel 2?**

#### **3.3.1 Forbudet mot diskriminering etter barnekonvensjonen artikkel 2**

Artikkel 2 gir alle barn rett til å få oppfylt barnekonvensjonens rettigheter uten urimelig eller usaklig forskjellsbehandling. Barn er særlig sårbare for å bli utsatt for diskriminering på grunn av sin avhengighet til voksne og manglende makt i samfunnet.<sup>86</sup> Utgangspunktet er at alle barn har rett på en tilfredsstillende levestandard, og har rett til tilgang på trygdeytelser. Selv om ressurssterke stater som Norge i utgangspunktet har tilnærmet ubegrensede muligheter til å gi foreldre støtteordninger, er det anerkjent at statene må kunne ha en balansert økonomi- og sosialpolitikk. Det er likevel slik at når en medlemsstat opererer med en aktiv politikk som skal støtte foreldrene i sin forsørgerrolle må denne

---

<sup>82</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

<sup>83</sup> NOU 2019:5 s. 492.

<sup>84</sup> Andenæs (2017) s. 318.

<sup>85</sup> Prop. 81 L (2016-2017) s. 145.

<sup>86</sup> Heyerdahl (2020) s. 35.

politikken, de reguleringer og de institusjoner som skal gjennomføre den, innrettes slik at ytelsene er tilgjengelige for alle uten diskriminering.<sup>87</sup>

Utgangspunktet etter artikkel 4 er at statens forpliktelser til å innfri de økonomiske rettighetene begrenses av de tilgjengelige ressursene. Innenfor denne rammen har statene en vid skjønnsmargin. Artikkel 2 innebærer at statene må sørge for at ressursene fordeles gjennom budsjetter på en måte som ikke medfører diskriminering. Ytelsene må følgelig være av samme kvalitet, og være like tilgjengelige for alle barn.<sup>88</sup> Dette er understreket av både barnekomiteen og ØSK-komiteen.<sup>89</sup>

Budsjettmessige beslutninger kan ramme skjevt, og det forutsettes derfor i barnekomiteens generelle kommentar nr. 14 at statene ved planleggingen og gjennomføringen av budsjettene må ta høyde for at disse skal sikre gjennomføringen av barnets rettigheter etter konvensjonen.<sup>90</sup> Barnekomiteen har videre uttalt at staten, i utformingen av velferdsytelser, må være ekstra oppmerksom på «the most vulnerable groups of young children», blant annet barn som vokser opp i lavinntekt. En uttalt bekymring fra barnekomiteen har vært diskriminering i form av ulik tilgang til velferdsytelser. Dette gjaldt spesielt der ytelsene ikke var universelt tilgjengelige.<sup>91</sup> Dette tilsier at staten, i blant annet budsjettvedtakene, må vurdere hvordan sårbare grupper rammes. Budsjetter kan brukes for å sette inn målrettede tiltak, som realiserer barns rettigheter og utjevner forskjeller.<sup>92</sup>

Når en stat velger å gi rettigheter som går lenger enn det staten er forpliktet til etter konvensjonen, vil denne «ekstra-beskyttelsen» også være gjenstand for vurdering etter EMK artikkel 14, og eventuell forskjellsbehandling må oppfylle vilkårene for å anses som lovlig.<sup>93</sup> Det er altså selve økningen på 622 kr for foreldrene til barn under 6 år som må være en lovlig form for forskjellsbehandling.

Ikke all forskjellsbehandling vil automatisk være ulovlig. En rekke vilkår må være oppfylt for å konstatere ulovlig diskriminering i strid med barnekonvensjonen artikkel 2:

- Det må foreligge diskriminering i den forstand at man står overfor forskjellsbehandling av sammenlignbare tilfeller.
- Forskjellsbehandlingen må ha sitt utspring i ett diskrimineringsgrunnlagene nevnt i bestemmelsen.
- Forskjellsbehandlingen må være usaklig og urimelig.
- Den som forskjellsbehandler må være ansvarlig etter konvensjonen.
- Den aktuelle gruppen barn må være beskyttet av artikkel 2.
- Forskjellsbehandlingen må gjelde oppfyllelsen av andre rettigheter i barnekonvensjonen.

Flere av vilkårene er oppfylt i dette tilfellet. Utgangspunktet er at staten som offentlig myndighet er ansvarlig for å hindre diskriminering, både gjennom lovgivningen, som domstol og gjennom

---

<sup>87</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s.245.

<sup>88</sup> Köhler-Olsen (2019) s. 155.

<sup>89</sup> Committee on the Rights of the Children (2003) avsnitt 62 og Committee on economic, social and cultural rights (1990) avsnitt 5.

<sup>90</sup> Committee on the Rights of the Children (2013) avsnitt 31.

<sup>91</sup> Committee on the Rights of the Children (2005) avsnitt 12 og 24.

<sup>92</sup> Committee on the Rights of the Children (2016) avsnitt 44.

<sup>93</sup> Biao v. Denmark avsnitt 90.

forvaltningen. Dermed forbyr artikkel 2 både at det vedtas diskriminerende lover, og at det fattes diskriminerende vedtak eller andre myndighetsvedtak.<sup>94</sup> Med andre ord kan ikke staten foreta *noe* som innebærer forbudt forskjellsbehandling. På samme måte som Stortinget ikke kan vedta lover som virker diskriminerende, kan Stortinget heller ikke vedta diskriminerende budsjettvedtak.

Videre er den aktuelle gruppen barn som (indirekte) mottar barnetrygd, beskyttet av artikkel 2. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 1 at ethvert menneske under 18 år er beskyttet av konvensjonens regler. I forbindelse med problemstillingen det her tas stilling til, er det alle barn over seks år som potensielt utsettes for forskjellsbehandling. Denne gruppen barn er klart beskyttet av konvensjonen.

Diskrimineringsforbudet i barnekonvensjonen er *aksessorisk*, hvilket betyr at diskriminering forutsetter at det samtidig konstateres et inngrep i en av de andre rettighetene i barnekonvensjonen.<sup>95</sup> Dette i motsetning til *selvstendige* diskrimineringsvern som finnes i for eksempel SP<sup>96</sup> artikkel 26. Dermed har barnekonvensjonen samme type diskrimineringsbestemmelse som kommer til uttrykk i EMK artikkel 14. EMD har uttalt at anvendelsen av artikkel 14 ikke nødvendigvis forutsetter et inngrep i en annen rettighet. Det er «sufficient – and also necessary – for the facts of the case to fall “within the ambit” of one or more of the Convention Articles».<sup>97</sup> Altså er det tilstrekkelig at myndighetsutøvelsen omfattes av en av konvensjonens øvrige rettigheter.

Tilsvarende må antas å gjelde for barnekonvensjonen, som angir skjønnsmessige og mindre konkrete forpliktelser som statene skal innfri etter beste evne og innenfor de økonomiske rammene som er tilgjengelig. Det er dermed ikke naturlig å tale om å gjøre «inngrep» i artikkel 26 om retten til sosiale trygdeytelser, eller artikkel 27 om retten til tilfredsstillende levestandard. Det er likevel på det rene at en aldersdifferensiert barnetrygd omfattes av de to nevnte artiklene.

Det avgjørende er dermed om det foreligger forskjellsbehandling, et diskrimineringsgrunnlag og om forskjellsbehandlingen er usaklig eller urimelig. Disse spørsmålene drøftes i det følgende.

### **3.3.2 Den konkrete vurderingen av om differensiert barnetrygd er ulovlig forskjellsbehandling**

#### **Foreligger forskjellsbehandling?**

Barnekonvensjonen anvender ordlyden «diskriminering», hvilket tilsier at det må foreligge en ulik behandling av barn i samme situasjon. Like tilfeller må altså ha blitt behandlet ulikt. EMD har definert dette kravet som at det må konstateres «difference in treatment between persons in analogous or relevantly similar positions».<sup>98</sup> Det er også forskjellsbehandling i konvensjonens forstand når en gruppe behandles dårligere enn en annen gruppe, «even if the more favourable treatment is not called for by the Convention».<sup>99</sup>

Vurderingstema er om situasjonene kan sammenliknes, og det avgjørende er om gruppen barn som hevdes å ha blitt diskriminert, har kommet dårligere ut enn andre barn i samme situasjon.

---

<sup>94</sup> Kvalø (2021) artikkel 2 note 2.

<sup>95</sup> Heyerdahl (2020) s. 39.

<sup>96</sup> Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

<sup>97</sup> Bah v. The UK avsnitt 35, dette er også gjentatt i nyere praksis, for eksempel B. and C. v. Switzerland avsnitt 34.

<sup>98</sup> Bah v. The UK avsnitt 36.

<sup>99</sup> Schwizgebel v. Switzerland (2010) avsnitt 70.

Barnetrygden er som nevnt universell, og etter sin karakter skal den være lik for alle mottakere. Når utbetalingene er gjort høyere for en gruppe barn, enn for en annen, kommer den ene mottaksgruppen dårligere ut enn den andre.

Barn under seks år, og barn over seks år har ulike behov og egenskaper. Alle under 18 år defineres likevel som «barn». I løpet av atten år har man utvilsomt ulike omsorgsbehov og ulike materielle behov. Dette kan tilsi at gruppene ikke kan sammenliknes. På den andre siden har gruppene tydelige fellestrekk, og lovgivningen bygger på en tydelig grense mellom barn og voksne. Barnetrygden hviler på en tanke om å utjevne forsørgerbyrden mellom de med, og de uten barn. Barnets omsorgspersoner vil ha utgifter knyttet til forsørgerrollen i hele barnets livsløp, selv om de konkrete behovene forandrer seg. Ved å gi foreldrene en ulik utbetaling basert på alderen til barnet behandler man både foreldrene og barna ulikt, tross den økonomiske situasjonen de har til felles.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at differensiering av barnetrygd, objektivt sett er å betrakte som forskjellsbehandling.

### **Foreligger et diskrimineringsgrunnlag?**

Forskjellsbehandlingen må kunne knyttes til ett eller flere «kjennetegn» ved barnet selv, eller dets foreldre eller verge. Artikkel 2 ramser opp flere grunnlag, men nevner ikke alder. Ordlyden «annen stilling» tilsier at listen ikke er ment å være uttømmende. Også andre grunnlag kan føyes til, og kan utgjøre relevante diskrimineringsgrunnlag. Det aktuelle diskrimineringsgrunnlaget i dette tilfellet er sekkeposten «annen stilling», og problemstillingen er om alder er omfattet.

I nasjonal rett er alder et relevant diskrimineringsgrunnlag etter ldl. § 6. Forfattere har i juridisk teori også ansett alder som et diskrimineringsgrunnlag etter barnekonvensjonen.<sup>100</sup> Etter andre konvensjoner er alder anerkjent som grunnlag, og på den bakgrunn har barneombudet ansett det nærliggende at alder omfattes av «annen stilling» i artikkel 2.<sup>101</sup> Det fremgår av barnekonvensjonens forhandlingshistorikk at ordlyden «other status» ble inntatt for å gjøre barnekonvensjonen i samsvar med andre menneskerettslige instrumenter, slik som SP.<sup>102</sup> Dermed er det relevant at alder er forutsatt omfattet av SP, jf. *Love v. Australia*.<sup>103</sup> Også EMD har anerkjent alder som et diskrimineringsgrunnlag, jf. blant annet *Schwizgebel v. Sveits* og *Šaltinytė v. Litauen*.

Barnekomiteen forutsetter i generell kommentar nr. 6 at alder kan utgjøre et diskrimineringsgrunnlag.<sup>104</sup> Lovavdelingen har også forutsatt dette i en tidligere uttalelse tilknyttet aldersdiskriminering av barn som søker opphold i Norge eller ulovlig oppholder seg her. Lovavdelingen uttrykte at det "trolig" ville stride med barnekonvensjonen artikkel 2, sammenholdt med artikkel 28 nr. 1, å avskjære barn i aldersgruppen 16 til 18 år fra retten til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring for barn over opplæringspliktig alder.<sup>105</sup>

Det fremstår på denne bakgrunn som naturlig å legge til grunn at alder kan omfattes av «annen stilling» etter barnekonvensjonen. Et slikt resultat er også rimelig. Det klare utgangspunktet er at alle barn er likeverdige, uavhengige av alder. Alderen kan ikke endres i et øyeblikk, og for barnet kan det være

---

<sup>100</sup> Heyerdahl (2020) s. 49.

<sup>101</sup> Barneombudet (2009) s. 4.

<sup>102</sup> NIM (2016) s. 11 med videre henvisning til: UNCHR (2007), volum I side 332.

<sup>103</sup> Human Rights Committee (2003) avsnitt 8.2.

<sup>104</sup> Committee on the Rights of the Children (2005) avsnitt 18.

<sup>105</sup> Lovavdelingen (2011).

vanskelig å forstå hvorfor man har ulik tilgang på rettigheter, avhengig av alder. Samtidig kan det være grunn til å betrakte diskrimineringsvernet som mindre strengt ved alder, enn ved andre diskrimineringsgrunnlag som eksempelvis kjønn eller hudfarge. I motsetning til sistnevnte grunnlag er alderen en karakteristikk ved barnet som vil endre seg i løpet av livet. Aldersgrensen bestemmer dermed *når*, og ikke *om*, barnet får tilgang til eller blir utestengt fra en ytelse.<sup>106</sup>

Både nasjonal og internasjonal rett gir videre unntak fra forbudet mot aldersdiskriminering, enn det som gjelder for forbudet mot diskriminering på annet grunnlag. EMD uttalte blant annet i saken *British Gurka Welfare Society and others vs The UK* at «The Court has recognised that age might constitute “other status” for the purposes of Article 14 of the Convention [...] although it has not, to date, suggested that discrimination on grounds of age should be equated with other “suspect” grounds of discrimination». At alder har et svakere vern kommer også til uttrykk gjennom ldl. § 9 tredje ledd, som unntar aldersgrenser fra prøving. Det kan også legges til at alder ikke er omfattet av straffeloven<sup>107</sup> (strl.) § 186 som forbyr utvalgte, diskriminerende handlinger. Dette setter en terskel for den følgende vurderingen, i den forstand at det skal *mer til* for å anse forskjellsbehandling på grunnlag av alder som usaklig og urimelig, sammenliknet med andre diskrimineringsgrunnlag.

### **Er forskjellsbehandlingen saklig og rimelig?**

#### Om vurderingen

Dersom differensieringen av barnetrygd kan sies å være saklig begrunnet og rimelig, foreligger ingen krenkelse av barnekonvensjonen artikkel 2. Hva som ligger i vurderingen av saklighet og rimelighet fremgår av blant annet juridisk teori. Forskjellsbehandlingen må ha et *saklig formål*, og være rimelig, forstått som *nødvendig for å oppnå formålet*, og ikke være *uforholdsmessig inngripende*. De tre vurderingstemaene vil behandles separat.

Det presiseres at fordeling av statlige ressurser er et politisk spørsmål. Statene har en vid skjønnsmargin i relasjon til fordeling og strukturering av velferdsytelser. De politiske sidene av barnetrygden utelates i denne rapporten. Selv om begrunnelsen for barnetrygden i stor grad er politisk, kan begrunnelsen vurderes rettslig. Den rettslige problemstillingen er om formålet, objektivt sett, fremstår som *saklig*. For å besvare spørsmålet må man se hen til faktiske omstendigheter, ikke bare rettslige.

#### Har differensieringen av barnetrygden et saklig formål?

##### *Den rettslige normen*

Aldersgrenser som berører den enkeltes rettslige status kan ikke settes tilfeldig. Hvis grensen fremstår vilkårlig eller lite egnet til å oppnå formålet med aldersgrensen, vil den sjeldent aksepteres som saklig.<sup>108</sup> Vurderingstema er om forskjellsbehandlingen ivaretar et legitimt samfunnsmessig formål.

Lovgiver står i utgangspunktet nokså fritt til å avgjøre hvilke begrunnelser som er saklige. I rettspraksis om forskjellsbehandling innenfor trygdesystemet har det hatt betydning at slike avveininger i stor grad er politiske. For eksempel viste lagmannsretten i LB-2019-53935 til at det var «tale om bevisst politisk prioritering av ytelser mellom ulike grupper i samfunnet». For å undersøke begrunnelsen undersøkte retten forarbeidene. Deler av begrunnelsen viste seg å være sviktende. Lagmannsretten kunne likevel

---

<sup>106</sup> Oslo Economics (2016) s. 11.

<sup>107</sup> Lov 20 mai. 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).

<sup>108</sup> Heyerdahl (2020) s. 49 med videre henvisning til Prop. 81 L (2016–2017) s. 136.

ikke se «at slike politiske avveininger er usaklige, selv om begrunnelsen på enkelte punkter synes basert på sviktende premisser». Dette indikerer at terskelen for å anse begrunnelser for «saklig» er nokså lav.

Barnekonvensjonen setter heller ikke rammer for lovgivers vurderinger, så fremt begrunnelsen i seg selv fremstår som saklig.<sup>109</sup> Ulike samfunnsmessige formål kan dermed være relevante. Hvis en gruppe behandles annerledes enn en annen gruppe i samme situasjon, med hensikt om å oppnå hensyn nedfelt i barnekonvensjonen vil forskjellsbehandlingen neppe anses som usaklig.<sup>110</sup>

At økonomiske hensyn kan være en saklig begrunnelse, er på det rene.<sup>111</sup> Dette henger sammen med ressurs-hensyn, som er særlig fremtredende innenfor velferdssystemet. Derfor er det i EMDs praksis lagt til grunn at «any welfare system, to be workable, may have to use broad categorisations to distinguish between different groups in need».<sup>112</sup> Barnekomiteen har også gitt uttrykk for at ulik behandling av barn kan være saklig, fordi barn kan ha forskjellig beskyttelsesbehov avhengig av alder.<sup>113</sup>

### *Er det konkrete formålet saklig?*

Satsene for barnetrygd er fastsatt gjennom statsbudsjettet, og satsene fremgår derfor ikke av andre rettslige dokumenter. Begrunnelsen må følgelig søkes i andre kilder. I Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2011 s. 964 (Gjensidige) vurderte domstolen hvorvidt en bedriftsintern aldersgrense på 67 år var i strid med forbudet mot aldersdiskriminering i arbeidsmiljøloven. Retten viste til EU-domstolens praksis og at sosialpolitiske formål der, har vært ansett som saklige. I tillegg ble det pekt på at «EU-domstolen ikke stiller krav om at slike overordnede sosialpolitiske formål trenger å ha kommet klart og direkte til uttrykk i lov eller andre offisielle dokumenter. Det er tilstrekkelig at formålet kan utledes av konteksten».<sup>114</sup>

Regjeringens plattform gir uttrykk for at formålet var å styrke småbarnsfamiliers økonomi. Samtidig innførte man fritidskortet, som skulle gi foreldre til barn over seks år en økonomisk kompensasjon for utgifter til fritidsaktiviteter. En slik ordning ville ha utjevnet ulikheten i de årlige utbetalingene, selv om barnetrygdmottakerne med barn under seks år fremdeles ville fått mer i året enn de som benyttet seg av fritidskortet. Når fritidskortet avvikles øker forskjellene, og det er denne situasjonen som må vurderes opp mot diskrimineringsforbudet. Årlig mottar foreldre med barn under seks år 7 464 kroner mer enn foreldre med barn over seks år.

Et bærende argument for differensieringen av barnetrygden er at familier med de yngste barna har det største behovet for barnetrygd, som følge av trang økonomi. Dermed henger økningen sammen med småbarns omsorgsbehov, og dekningen av dette. For å vurdere om det er belegg for påstanden om at småbarnsfamiliers økonomi er trangere enn familier med eldre barn, har vi sett hen til statistikk. Tallene gir et bilde av hva som er gjennomsnittlig, og fanger derfor ikke opp alle nyanser. Når man vurderer en universell ordning, slik som barnetrygden, er man nødt til å se på det helhetlige bildet. Som tidligere nevnt er det ordningen generelt som skal vurderes, og ikke hvordan enkeltpersoner eller mindre grupper rammes.

---

<sup>109</sup> Oslo Economics (2016) s. 80.

<sup>110</sup> Heyerdahl (2020) s. 41.

<sup>111</sup> Oslo Economics (2016) s. 5.

<sup>112</sup> Se blant annet Runkee and White v. The UK avsnitt 39 og Bah v. The UK avsnitt 49.

<sup>113</sup> Committee on the Rights of the Children (2005) avsnitt 18.

<sup>114</sup> Dommens avsnitt 50 og 51.

Statistikk fra SSB viser at familier får bedre og mer stabil økonomi jo mer tid som går. Dette viser at familiens økonomi er på det strammeste tidlig i barnets liv. Gjennomsnittlig har de fleste nordmenn en lønnsvekst som er gradvis, og som derfor gir familien høyere samlet inntekt når barnet er eldre. For eksempel trekkes det frem i NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamilier* at par med barn der det yngste barnet var under to år, i 2014 hadde en median ekvivalensinntekt som tilsvarte 95 prosent av inntektsnivået i befolkningen. Par med yngste barn i alderen 3–5 år hadde en medianinntekt på 99 prosent av inntektsnivået i befolkningen. For par med yngste barn i alderen 6–11 år og 12–17 år lå median ekvivalensinntekt på henholdsvis 4 og 11 prosent over medianinntekten i befolkningen.<sup>115</sup> Dette indikerer en økende kjøpekraft og romsligere økonomi, som tilsier at det er saklig å gi mer penger til foreldrene med de minste barna.

For fullstendighetens skyld nevnes at en del nordmenn er trygdemottakere, og dermed ikke omfattet av denne statistikken. Størrelsen på utbetalingene av trygd er ofte konstant, og mottakerne vil ikke ha samme økning som ved lønn. Her er det imidlertid store variasjoner mellom de ulike ytelsene, og vanskelig å si noe generelt. Mange av stønadstypene har også et standardisert barnetillegg som skal avbøte kostnadene tilknyttet det å ha barn.

Gjennomsnittlig er det likevel slik at småbarnsfamiliene har dårligere økonomi enn familiene med eldre barn.

Et argument som kan tilsi at formålet ikke er saklig, er det faktum at utgifter tilknyttet barn er høyere, jo eldre barnet er.<sup>116</sup> Hvis man ser dette i sammenheng med gjennomsnittlig ekvivalensinntekt er kjøpekraften likevel svakest i barnets første leveår. Det er nettopp dette som er det sentrale i vurderingen av om økningen for de yngste barna innebærer en usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling. Begrunnelsen for differensiering knytter seg til inntektssituasjonen til småbarnsforeldre, og angår ikke utgiftene som øker jo eldre barna blir. Statistikken indikerer at kjøpekraften øker, slik at de økte utgiftene ikke i seg selv (i normalsituasjonen) utgjør en risiko for lavinntekt, men heller kan tale for at en styrking av barnetrygd for de yngste er saklig og nødvendig.

Det kan utledes av konteksten at et annet formål er å skape en retts teknisk enkel og praktisk anvendelig regel. På trygderettens område er det et stort behov for å ha klare regler. Barnetrygd gis til mange mennesker, og det fremstår enklere å praktisere reglene når det er satt en konkret grense. Selv om differensieringen for noen grupper kan slå uheldig ut må begrunnelsene likevel kunne godtas, under henvisning til den lave terskelen for å anse formålet som saklig.

Differensieringen av barnetrygden har et saklig formål.

#### Er differensieringen et nødvendig virkemiddel for å oppnå formålet?

Formålet med aldersdifferensieringen har vært å avbøte småbarnsfamiliers trange økonomi. Barnekomiteen anerkjenner at investeringer i tidlig barndom har positive virkninger på barnets muligheter til å realisere øvrige rettigheter og kan bidra til å forebygge at fattigdom går i generasjoner. Motsatt kan liten økonomisk innsats i de første leveårene få konsekvenser for barnets utvikling og kan bidra til å øke forskjeller mellom samfunnsgrupper. Dermed har barnekomiteen anerkjent at budsjetter kan benyttes til å differensiere mellom aldersgrupper, for å sikre retten til utvikling etter artikkel 6.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> NOU 2017: 6 s. 107.

<sup>116</sup> Se SSB sin forbruksundersøkelse (SSB 2013) som viser at det er dyrere med eldre barn.

<sup>117</sup> Committee on the Rights of the Children (2016) avsnitt 50 og 51.

I vurderingen av om forskjellsbehandlingen er nødvendig for å oppnå formålet om å styrke barnefamiliers økonomi er det relevant å se til tall som kan vise om barnetrygden har en reell betydning for småbarnsfamiliens økonomi. Tall hentet fra NOU 2017: 6 viser at hos familiene som ligger nederst i inntektsfordelingen i Norge er rundt 46 prosent av inntektene ulike overføringer. Barnetrygden utgjør i dag en mindre andel av denne, sammenliknet med tidligere. Bostøtte og ulike folketrygdtytelser er viktigere i det samlede inntektsbildet.<sup>118</sup> Dette kan illustrere at barnetrygden har begrenset betydning for familiens samlede økonomi, i en gjennomsnittsfamilie.

På den andre siden er det slik at dersom barnetrygden tenkes bort fra innteksberegningene til barnefamiliene, ville antall personer som lever i lavinntektsfamilier økt med rundt 41 000.<sup>119</sup> Dermed har barnetrygden svært stor betydning for familiene i lavinntekt, både under og rett over grensen. For de som ligger over grensen for lavinntekt har barnetrygden den betydning at den kan forhindre at man havner under. Dette kommer til uttrykk gjennom de 41 000 personene som ville vært omfattet av lavinntektstatistikken uten barnetrygden. Barnetrygden er i et bredere perspektiv et viktig virkemiddel nettopp inn mot denne gruppen. Dermed fremstår det som legitimt å øke satsene for foreldrene til de yngste barna, for å gi disse en romsligere økonomi. Dette kan bidra til å realisere det overordnede formålet om å forbygge familiefattigdom i Norge.

At differensieringen er et nødvendig virkemiddel for å forbedre småbarnsfamiliers økonomi forsterkes av det faktum at barnetrygden gis til alle, og at hvem som helst kan være i vanskelige økonomiske situasjoner i løpet av livet. Spesielt stor er risikoen når man er i en etableringsfase, og statistisk har lavere inntekt og svakere kjøpekraft. Mange småbarnsforeldre er kanskje studenter eller mellomjobber. Dermed er barnetrygden sikkerhetsnettet for småbarnsfamilier med stram økonomi generelt, ikke bare de som omfattes av familiefattigdommen.

I vurderingen av om forskjellsbehandlingen er nødvendig blir det relevant å se hen til om det foreligger andre alternativer som ikke innebærer en forskjellsbehandling, og i så fall hvor ressurskrevende disse er.<sup>120</sup> Spørsmålet om handlingsalternativer henger nøye sammen med politiske og økonomiske prioriteringer og beslutninger. Det er derfor vanskelig å si noe konkret om hvilke forpliktelser staten har til å velge andre alternativer.

Et nærliggende og ikke-diskriminerende alternativ ville ha vært å spre økningen på alle aldersgrupper. Dette kunne imidlertid ført til at utbetalingene til småbarnsfamiliene ble lavere, og derfor ikke i like stor grad vært egnet til å styrke denne gruppens økonomi. Alternativt kunne man økt barnetrygden i tråd med de faktiske utgiftene som foreldrene har. Dette ligger nærmere løsningen ved eksempelvis de veiledende satsene for sosialstønad, hvor barnetillegget øker i tråd med barnets alder, basert på en tanke om at det er dyrere å ha barn jo eldre de er. Disse alternativene er imidlertid svært ressurskrevende, og beror i stor grad på politiske prioriteringer som ikke kan vektlegges i denne sammenhengen.

Samlet sett legger vi avgjørende vekt på at barnetrygden bidrar til å øke familiers inntekt, og derfor er et nødvendig virkemiddel for å oppnå formålet om å styrke småbarnsfamiliers økonomi.

#### Er differensieringen uforholdsmessig inngripende?

---

<sup>118</sup> NOU 2017: 6 s. 121.

<sup>119</sup> NOU 2017: 6 s. 121.

<sup>120</sup> Heyerdahl (2020) s. 41.



Jo mer inngripende forskjellsbehandlingen er, jo viktigere må de samfunnsmessige behovene være for å godta forskjellsbehandlingen. I forholdsmessighetsvurderingen er det relevant å se hen til ordningens konsekvenser, ytelsens karakter og hvordan den historisk har vært utformet.

Et argument som kan tilsi at differensieringen er inngripende er at forskjellen på de to aldersgruppene øker, i og med avviklingen av fritidskortet. Begrunnelsen for å øke barnetrygden for de yngste barna hang tett sammen med at barn over seks år ville bli tilgodesett gjennom fritidskortet. Ordningen fremstår derfor mer inngripende nå, enn da fritidskortet enda var et aktuelt tiltak rettet mot barna over seks år.

Barnetrygden til barna over seks år innfrir barnekonvensjonens krav, og økningen til de yngste barna har ikke hatt som konsekvens at barn over seks år får en lavere sats enn tidligere. Hvor mye de 622 kr i måneden har å si for barnets faktiske levestandard er det vanskelig å si noe generelt om, utover at økningen umiddelbart fremstår som moderat. Samtidig er den nokså stor hvis man ser det i forhold til den opprinnelige satsen på 1 054, hvorefter økningen utgjør over 50 prosent. I et slikt perspektiv kan det virke inngripende for barna over seks år å ikke motta samme økning.

Selv om småbarnsfamilier statistisk sett har dårligere råd, i form av lavere inntekt, enn familier med større barn viser SSB sin forbruksundersøkelse at det er dyrere med eldre barn.<sup>121</sup> Statistisk har familien større utgifter i husholdningen årlig per barn over 6 år, enn for barn under 6 år.<sup>122</sup> Isolert sett kunne dette tilsi at det er uforholdsmessig å aldersdifferensiere barnetrygden. Det avgjørende er likevel at småbarnsfamiliene sin kjøpekraft er dårligere, til tross for høyere utgiftene i de senere årene.

I enkelte tilfeller kan differensieringen virke uforholdsmessig som følge av de psykiske belastningene fattigdom innebærer for eldre barn i lavinntektsfamilier. Barnekomiteen har understreket at eldre barn og tenåringer kan oppleve store konsekvenser av oppvekst i fattigdom. Stress, usikkerhet og sosial utestenging kan lede til at de dropper ut av skolen og ikke tar utdanning. Dette øker risikoen for involvering i kriminelle miljøer.<sup>123</sup> Budsjetteringer til fordel for de yngste barna kan derfor fremstå uforholdsmessig inngripende, når barn over seks år i lavinntektsfamilier, også har behov for at foreldrenes økonomi styrkes. Argumentet har likevel begrenset vekt, da de aller fleste mottakerne ikke befinner seg innenfor denne gruppen. Dette må ses i sammenheng med at barnetrygden er en universell ytelse.

At barnetrygden er universell tilsier at det ikke er rom for aldersgrenser eller ulikheter på stønadens størrelse innad i stønadperioden. Likevel har barnetrygden tradisjonelt vært utformet på ulike måter, og bestått av ulike former for tillegg. Opprinnelig ble barnetrygd bare gitt frem til barnet var 16 år, men fra 1. mai 2000 ble ordningen utvidet til å omfatte barn opp til 18 år. Begrunnelsen var at de fleste barn bor hjemme inntil 18 år, samt at forsørgerplikten etter barnelova varer til barnet er 18 år. Økningen ble finansiert gjennom en reduksjon av satsene for de andre aldersgruppene.<sup>124</sup>

I 1991 ble det innført et småbarnstillegg for barn opp til tre år, hvilket hadde vært foreslått en rekke ganger tidligere. Den bærende begrunnelsen var også på dette tidspunktet at småbarnsfamilier hadde strammere økonomi enn senere i barnets livsløp. Dermed skulle et slikt tillegg lette presset fra høye betalinger til blant annet barnehage og ekstra transportutgifter. Småbarnstillegget fra 1991 ble avviklet i 2003. Til da hadde tillegget utgjort 7 884 kr i året for mottakerne. Regjeringen forklarte avviklingen

---

<sup>121</sup> SSB (2013). Merk at forbruksundersøkelsen foretas hvert tiende år, og derfor er fra 2013.

<sup>122</sup> Tallene er hentet fra SSB sin forbruksundersøkelse fra 2013.

<sup>123</sup> Committee on the Rights of the Children (2016) avsnitt 66.

<sup>124</sup> NOU 2017: 6 s. 138.

med at midlene skulle omdisponeres til barnehage og kontantstøtte til den samme aldersgruppen. Dermed ville barnehagesatsingene føre til lavere utgifter til dette.<sup>125</sup> Det følger også av NOU 1996: 11 at lovgiver ikke har ansett den universelle utformingen som en begrunnelse mot gradering etter alder.<sup>126</sup> Slik har barnetrygden heller ikke vært praktisert, noe som tilsier at en aldersdifferensiering ikke kan anses som uforholdsmessig inngripende for den gruppen som ikke blir tilgodesett.

Danmark har en ordning der barnetrygden utgjør 1 820 kroner per måned for barn under tre år. Deretter blir den gradvis lavere, jo eldre barnet blir. Når barnet er 15-17 år er utbetalingene på rundt 1 130 kroner per måned.<sup>127</sup> Sammenlikningen med Danmark er relevant fordi det viser at småbarnstillegg er vanlig, også i andre land i Skandinavia. Dette underbygger at ordningen ikke kan anses uforholdsmessig.

Å bruke alder som et avgrensende kriterium beror ikke på personlige vurderinger, men bygger på et nøytralt kriterium som er forutberegnelig. Det er heller ikke uvanlig å anvende alder som et vilkår for å oppnå rettigheter eller pålegge plikter. Videre er alder som kriterium klart avgrenset, og dermed praktisk å anvende, særlig ved masseforvaltning av trygdeytelser. I motsetning til andre kriterier vil aldersgrenser gi alle mulighet til å oppnå rettighetene en gang i livet. Alder er foranderlig. Dette gjør at det fremstår lite inngripende for foreldre til barn over seks år, at de forskjellsbehandles. Alle barn vil, på ett tidspunkt i livet, også ha oppnådd den høyeste satsen.

Hensynet til barnets beste er et sentralt moment. Det skal mye til for å si at ulik behandling av barn er til barnets beste. Det er klart til barnets beste å få høyest mulig barnetrygd, men staten har som nevnt en vid skjønnsmargin ved fordeling av ressurser. I den forbindelse får det betydning at barnetrygden til barn over seks år, ligger innenfor de minimumskrav konvensjonen stiller, slik at de ikke behandles dårligere enn dette.

I en samlet helhetsvurdering legger vi størst vekt på at begrunnelsen for differensieringen fremstår saklig. Småbarnsfamilier har generelt sett strammere økonomi, og barnetrygden har vist seg å være en viktig ytelse for mange familier, både over og under grensen for lavinntekt. Videre er økt barnetrygd egnet til å realisere formålet om å styrke barnefamilienes økonomi. Selv om differensieringen innebærer en forskjellsbehandling som i enkelte tilfeller kan slå uheldig ut for noen barn over seks år, fremstår den ikke uforholdsmessig.

### **Oppsummering**

- Ulike satser på barnetrygden til barn under og over seks år er objektivt sett en forskjellsbehandling av barn i sammenliknbar situasjon.
- Alder er et relevant diskrimineringsgrunnlag.
- Differensieringen anses saklig begrunnet i et ønske om å forbedre småbarnsfamiliers økonomi.
- Barnetrygden er egnet til å forbedre småbarnsfamiliers økonomi.
- Differensiert barnetrygd virker ikke uforholdsmessig inngripende overfor barn over seks år.

Konklusjonen er at ordningen med differensiert barnetrygd ikke innebærer en krenkelse av barnekonvensjonen artikkel 2.

---

<sup>125</sup> NOU 2017: 6 s. 138.

<sup>126</sup> NOU 2017: 6 s. 140.

<sup>127</sup> NOU 2017: 6 s. 142.

### 3.4 Svakheter ved ordningen med differensieringen av barnetrygd

Selv om ordningen med aldersdifferensiert barnetrygd ikke innebærer en krenkelse av barnekonvensjonen vil det i det følgende pekes på enkelte svakheter ved ordningen.

EMD er i sin praksis i tiltakende grad opptatt av selve prosessen rundt lovgivning som potensielt er menneskerettskrenkende. Det er i den forbindelse lagt vekt på at det må være transparens når det gjelder vektingen av de bakenforliggende hensynene. Når lovgivning har gjennomgått en grundig prosess, vil man sjeldnere konkludere med konvensjonsbrudd. Dette har en side til det menneskerettslige lovskravet. Hvorvidt et tilsvarende hjemmelskrav gjelder etter barnekonvensjonen er uklart, og vil ikke behandles her. Det kan likevel trekkes frem som en svakhet at begrunnelsen for aldersdifferensieringen er vanskelig å finne i rettslige dokumenter.

Satsene for barnetrygden fastsettes gjennom statsbudsjettet. Dermed er det et fravær av rettskilder som forklarer og utdyper de begrunnelser og vurderinger som ligger bak beslutningen. Dette gjør at aldersgrensen fremstår noe dårlig begrunnet. Økland-rapporten<sup>128</sup> pekte på at risikoen for aldersdiskriminering må inngå i bakgrunnen for budsjettutforminger og regelutforminger. I forlengelsen av dette ble det fremhevet at det må stilles krav til begrunnelser for de valgene som kan påvirke ulike aldersgrupper ved budsjettmessige valg. Et slikt strukturelt diskrimineringsvern er nødvendig for å sørge for diskrimineringsvern på individnivå. Fravær av slike analyser og upresise begrunnelser kan i verste fall uthule diskrimineringsvernet.<sup>129</sup>

Barnekomiteen har i en generell kommentar uttalt at statene bør kunne demonstrere hvordan hensynet til barnets beste har blitt tatt i betraktning gjennom budsjetteringen.<sup>130</sup> Videre anerkjenner komiteen at barnet har ulike behov gjennom oppveksten. Dette må tas hensyn til, og det må være synlig i budsjettene at det har blitt vurdert.<sup>131</sup>

Barnekomiteens generelle kommentar nr. 19 inneholder en egen del om prinsipper for budsjettering. Disse kan ikke sies å være gjennomført i forbindelse med budsjettvedtaket som fastsetter satsene for barnetrygd. Det minnes om at kommentarene ikke er folkerettslig bindende, men viktige tolkningsmomenter ved anvendelsen av konvensjonens øvrige bestemmelser. I alle tilfeller kan uttalelsene danne grunnlag for kritikk, når den norske gjennomføringen ligger langt unna målsetningene som her fremgår.

Et prinsipp er at budsjettene må utformes slik at det leder til «the best possible outcomes for the largest number of children», under spesiell hensyntagen til barn i sårbare situasjoner. Videre skal ressursene fordeles på en måte som er *rettferdig*, uten at dette trenger å bety at man må bruke like store ressurser på hvert barn. En rettferdig fordeling av ressursene innebærer, ifølge barnekomiteen, at ressursene plasseres slik at de kan fungere målrettet. For å senere kunne vurdere dette, må budsjettene være offentlig tilgjengelige, slik at de kan underlegges undersøkelser og kritikk.

Barnekomiteen fremhever eksplisitt at uttalelser i forkant av et budsjett-vedtak er viktige kilder til informasjon for blant annet organisasjoner eller barna selv. Dermed anbefales det at statene sikrer «accountability to people within their jurisdictions by producing such user-friendly and accessible information and disseminating it to the public». For differensieringens vedkommende er offentlig

---

<sup>128</sup> En utredning av behovet for et utvidet vern mot diskriminering på grunn av alder, gjennomført på oppdrag av Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

<sup>129</sup> McClimans (2014) s. 128.

<sup>130</sup> Committee on the Rights of the Children (2016) 19 avsnitt 46.

<sup>131</sup> Committee on the Rights of the Children (2016) avsnitt 49.

tilgjengelige begrunnelser og avveininger fraværende. Gjennom en mer transparent behandling av beslutningen om differensiere barnetrygden ville det vært enklere å etterprøve sakligheten og nødvendigheten av den grense som er valgt.

## 4. Barneperspektiv i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten.

### 4.1 Innledning

NAV ble i 2011 kritisert av statens helsetilsyn for et manglende barneperspektiv i forvaltningen av trygdeytelser. At det må være et barneperspektiv i forvaltningen av trygdeytelser, er ment som at barnets ståsted eller perspektiv skal implementeres i saksbehandlingen, samt i resultatet av denne. Bakgrunnen for kritikken var at tilsynet hadde gjennomgått 87 klagesaker fra familier med barn i seks fylker. Tilsynet fant at ingen av sakene inneholdt en utredning av barnas situasjon.<sup>132</sup> Funnene resulterte i et landsomfattende tilsyn, hvor det ble undersøkt om barns behov ble kartlagt og individuelt vurdert ved behandling av søknader om økonomisk stønad. Undersøkelsen viste at 55 av 65 kommuner ikke oppfylte lovens krav. Verken søkerens utfordringer som forsørger eller barnas situasjon og egne behov var forsvarlig kartlagt. Det hadde vært en for stor grad av passivitet i kartleggingen av behovene, det var benyttet sjablong- og standardmessige vurderinger, og det rådet usikkerhet om de ansatte hos NAV-kontorene hadde den nødvendige kompetansen om barneperspektivet.<sup>133</sup>

Funnene ble understøttet av Riksrevisjonen i 2014. Revisjonen viste at barnas behov ikke ble godt nok klarlagt når foreldrene søkte om sosialhjelp.<sup>134</sup> I 2016 fant Sivilombudsmannen at det fortsatt var tegn til bekymring. Ifølge Sivilombudet hadde evnen til å vurdere barnas situasjon i store deler av forvaltningen hatt store mangler i en årrekke. Det ble blant annet påpekt at det skal fremgå av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert, og på hvilken måte det var lagt til rette for at barnet skulle få uttrykke sin mening.<sup>135</sup>

På bakgrunn av funnene ble prosjektet «Barneperspektivet i NAV» iverksatt. Prosjektet ble gjennomført av Fylkesmannen i Troms og Finnmark v/Sjumilssteget, på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I prosjektet var det fokus på barneperspektivet i «hele NAV»,<sup>136</sup> ikke bare ved sosialtjenesten. I den avsluttende rapporten ble det påpekt at det manglet et barneperspektiv i flere deler av NAV. På denne bakgrunn ble en rekke tiltak anbefalt: Barns behov burde kartlegges gjennom bruk av reflekterende spørsmål til barnas foreldre, kompetansen om barns rettigheter blant ansatte i NAV burde heves, og barneperspektivet burde styrkes gjennom å tydeliggjøre hva et barneperspektiv innebærer. Videre ble det anbefalt å sette klare mål for arbeidet med barn og unge i forvaltningen av trygdeytelser, og det ble oppfordret til å vurdere om barneperspektivet kunne komme klarere frem i lovverket. En siste overordnet anbefaling var å styrke barneperspektivet i retningslinjer, rutiner og sjekkklister, samt utarbeide en egen håndbok for bruk av et barneperspektiv.<sup>137</sup>

Helsetilsynet har i 2022 varslet et landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i NAV fra 2022-2023. Bakgrunnen for tilsynet er at det fortsatt er bekymring for NAV-kontorenes ivaretagelse av barns behov ved tildeling av sosiale tjenester. Tilsynet er rettet mot tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad.<sup>138</sup>

---

<sup>132</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 251, med videre henvisning til Helsetilsynets tilsynsmelding 2011.

<sup>133</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 251-252, med videre henvisning til Helsetilsynets rapport (2013).

<sup>134</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 252, med videre henvisning til Riksrevisjonen dokument 3:1 (2013-2014).

<sup>135</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 252, med videre henvisning til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2012/3339.

<sup>136</sup> Fylkesmannen i Troms og Finnmark (2018) s. 4.

<sup>137</sup> Fylkesmannen i Troms og Finnmark (2018).

<sup>138</sup> Helsetilsynet (2022).

Samlet sett har det vært stor bekymring for manglende ivaretagelse av barns rettigheter under NAV.

I forvaltningen av trygdeytelser vil NAV treffe avgjørelser som kan få innvirkning på barns velferd. NAV må derfor ha et barneperspektiv i forvaltningen av trygdeytelser. Begrepet «barneperspektiv» er ikke et rettslig begrep som sådan. Selv om begrepet ikke har et rettslig innhold, er det flere bestemmelser i barnekonvensjonen som pålegger staten forpliktelser til å ta hensyn til barna i forvaltningen av trygdeytelser og sosialstønad. Dette innebærer blant annet at det skal vurderes hvilke konsekvenser beslutninger har for barn. Hva som er barnets beste må bedømmes og avveies mot andre hensyn, men barnets interesser skal veie tungt.<sup>139</sup>

På bakgrunn av dette vil vi i det følgende redegjøre for hvilke krav barnekonvensjonen stiller til NAVs forvaltning av trygdeytelser, og deretter ta stilling til i hvilken grad NAV ivaretar disse.

Problemstillingen er vid, og det er nødvendig å avgrense den til enkelte former for økonomiske ytelser. I denne rapporten vil vi se på barneperspektivet i sosialtjenesten og ved enkelte former for folketrygd, herunder dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Bakgrunnen for denne utvelgelsen er at disse stønadsformene gis til mottakere som kan ha barn, uten at stønaden knytter seg direkte til foreldrerollen.

## **4.2 Hvilke krav stiller barnekonvensjonen til NAVs forvaltning av trygdeytelser og sosialstønad?**

### **4.2.1 Barnekonvensjonen stiller ulike krav til forvaltningen**

Alle offentlige organer som utøver myndighetsoppgaver som har til formål å sikre barnet en tilfredsstillende levestandard vil være underlagt barnekonvensjonens forpliktelser.<sup>140</sup> Barnekonvensjonens krav er relevante ved økonomiske ytelser som gis til foreldre, fordi barn også vil bli berørt av foreldre eller andre omsorgspersoners økonomi. Dette vil få innvirkning på barnets levestandard. Kravene som følger av barnekonvensjonen gjelder derfor for *hele* NAV som forvaltningsorgan, og er ikke begrenset til sosialtjenesten.<sup>141</sup>

Barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 1 gjelder som lov i Norge, og er overordnet annen nasjonal lov ved motstrid. Artikkel 27 er særlig sentral i relasjon til sosialtjenestelovens regler om økonomisk stønad (sosialhjelp), fordi det er gjennom denne loven staten skal tilfredsstille barnekonvensjonens krav om at ethvert barn skal sikres en tilfredsstillende levestandard i de tilfeller der øvrige økonomiske systemer knyttet til arbeidsliv, trygd, underholdsplikt og så videre ikke sikrer dette.<sup>142</sup>

NAVs ivaretagelse av barnekonvensjonen kan skje på flere måter. For det første vil det være relevant å vurdere hvordan rettighetene blir ivaretatt ved individuelle avgjørelser, det vil si ved vedtak rettet mot enkeltpersoner. For det andre vil ivaretagelsen av barns rettigheter ved kollektive avgjørelser også være sentralt. Lovgivning og andre regler som retter seg mot barn, skal også følge forpliktelsene etter barnekonvensjonen. Ettersom enkeltvedtak ikke er offentlig tilgjengelig, vil vi kun vurdere lovgivningen, retningslinjer og veiledere NAV anvender i sin forvaltning av de utvalgte ytelsene.

Utgangspunktet om at alle barn har rett til en tilfredsstillende levestandard og tilgang på trygdeytelser, må ses i sammenheng med ressursforbeholdet i barnekonvensjonen artikkel 4. Som nevnt er Norge

---

<sup>139</sup> NOU 2017: 6 s. 35.

<sup>140</sup> Oppedal (2008) s. 189.

<sup>141</sup> Se også Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 254-255.

<sup>142</sup> Oppedal (2020) s. 276.

et ressurssterkt land, som har store muligheter til å gi foreldre støtteordninger. Likevel har statene en vid skjønnsmargin innenfor den konkrete utformingen av økonomi- og sosialpolitikk. Utformingen av ordningene med trygdeytelser og sosialstønad, som er med på å oppfylle barnekonvensjonens bestemmelser, er overlatt til nasjonale myndigheter.<sup>143</sup>

I det følgende vil det redegjøres for hvordan konvensjonens artikkel 3, 12 og 26 setter rammer for NAVs forvaltning av ytelser der tjenestemottaker har barn. I rapportens punkt 4.3 vil vi se på i hvilken grad disse kravene ivaretas under sosialtjenesten og ved de utvalgte formene for folketrygd.

#### **4.2.2 Krav etter artikkel 3**

Barnekonvensjonen artikkel 3 kommer til anvendelse «ved alle handlinger som berører barnet». Ordlyden dekker de tilfeller der saker kan ha betydning for barnet. Barnet er alltid berørt av, og avhengig av foreldrenes livssituasjon.<sup>144</sup> Følgelig vil saker der foreldre eller andre omsorgspersoner søker om økonomisk stønad eller trygdeytelser, berøre barnet.<sup>145</sup> Artikkel 3 kommer derfor til anvendelse ved NAVs forvaltning av trygdeytelser, der tjenestemottaker har barn. I NOU 2017: 6 «Offentlige støtte til barnefamilier», er det i denne relasjon uttrykt at «barn bør sees på som selvstendige enheter, og ikke bare som indirekte mottakere av kontantoverføringer og tjenester gjennom familieenheten. Barns egne behov må tas i betraktning».<sup>146</sup>

Hensynet til barnets beste skal være et «grunnleggende hensyn», men må også avveies mot andre hensyn. Barnekomiteen har bemerket at innholdet i hensynet til barnets beste må fastlegges ved en generell vurdering av alle relevante momenter, og at betydningen av hvert element er avhengig av de øvrige. Hva som er best for et barn i en bestemt situasjon er ikke nødvendigvis det beste for et annet i en tilsvarende situasjon. I vektingsfasen må det tas hensyn til hvilket rettsområde en befinner seg på, og det må tas utgangspunkt i at hensikten med vurderingen er å finne det beste for barnet ved å sikre en full og effektiv utnyttelse av rettighetene i barnekonvensjonen.<sup>147</sup>

Hensynet til barnets beste kan ivaretas på flere måter. Ved *individuelle avgjørelser*, skal barnets beste vurderes og vektlegges i lys av de spesifikke forholdene rundt barnet. I relasjon til trygdeytelser vil det være særlig relevant å se hen til hvordan barnets omsorgssituasjon er.<sup>148</sup>

Ved *kollektive avgjørelser*, slik lovgiver foretar, skal hensynet til barnas beste som en gruppe hensynstas.<sup>149</sup> I sin kjerne innebærer det at lovgivning og andre regler som retter seg mot barn, må bygge på prinsippet om barnets beste, og det skal vurderes hvilke konsekvenser reglene har og kan få for barn.<sup>150</sup> Som fremhevet i forarbeidene til ny opplæringslov (NOU 2019: 23), finnes det ingen instruksjoner eller veiledere for hvordan dette kan gjøres ved utarbeidelsen av nye regler eller lover.<sup>151</sup> Like fullt er det et krav etter barnekonvensjonen.

---

<sup>143</sup> Oppedal (2020) s. 272.

<sup>144</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 254.

<sup>145</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 254-255.

<sup>146</sup> NOU 2017: 6 s. 35.

<sup>147</sup> Committee on the Rights of the Children (2013) avsnitt 82.

<sup>148</sup> Se også Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 255.

<sup>149</sup> Committee on the Rights of the Children (2013) avsnitt 32.

<sup>150</sup> NOU 2019: 23 s. 59.

<sup>151</sup> NOU 2019: 23 s. 59.

Barnets beste er også et viktig hensyn ved fordeling av ressurser, budsjettering og ved utarbeidelse av instruksjoner og regler.<sup>152</sup> Ved avgjørelser om sosiale tjenester og økonomiske støtteordninger, skal også hensynet trekkes inn.<sup>153</sup>

Ved å involvere barn og unge i kollektive avgjørelser, kan kravet om å ivareta hensynet til barnets beste oppfylles. Beslutningen som tas bør også følges opp og vurderes i etterkant. Her er det viktig at barn og unge selv får gi uttrykk for synspunktene sine.<sup>154</sup>

Det er en nær sammenheng mellom de grunnleggende prinsippene om barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3 og barnets rett til å bli hørt i artikkel 12.<sup>155</sup> Hva som er best for barnet må kartlegges gjennom å høre barnets mening.

#### **4.2.3 Krav etter artikkel 12**

##### **Hvilke barn skal høres og hva har barnet rett til å uttale seg om i forvaltningen av trygdeytelser?**

Barnet skal etter artikkel 12 nr. 1 høres «i alle forhold som vedrører barnet». I barnekomiteens generelle kommentar til artikkel 12 er det uttrykt at «forhold» skal tolkes vidt. Det er nok at saken har en eller annen virkning for barnet.<sup>156</sup> Både trygdeytelser og sosialstønad som gis til foreldre med barn, vil få virkning for barnet. Artikkel 12 må derfor overholdes i forvaltningen av disse ytelsene.

I saker som «vedrører» barn, skal staten «garantere» at barna kan gi uttrykk for sine synspunkter. Dette gir ikke noe rom for skjønn og innebærer en forpliktelse til å ivareta rettigheten, uavhengig av statens økonomiske ressurser.<sup>157</sup>

Retten gjelder alle barn som er «i stand til å danne seg egne synspunkter». Formuleringen skal ikke tolkes som en begrensning, men som en forpliktelse for staten til å vurdere barnets evne til å danne seg en selvstendig oppfatning. Ordlyden gir ingen aldersgrenser for barnets rett.<sup>158</sup> I norsk rett er det likevel inntatt en sju-årsregel i blant annet barneloven § 31 andre ledd når det gjelder barns rett til å si sin mening før det blir tatt avgjørelser om personlige forhold for barnet. Samtidig åpner regelen opp for at også barn under sju år kan høres der disse er i stand til å danne seg egne synspunkter. Sjumilsstegets nasjonale arbeidsgruppe har foreslått at sjuårsgrensen fjernes, fordi en slik lovendring kan føre til at flere barn under sju blir hørt.<sup>159</sup>

Barnekomiteen skiller mellom retten for barn til å bli hørt som gruppe og som enkeltperson.<sup>160</sup> I artikkel 12 nr. 2 presiseres det at barnet skal høres i rettssaker og forvaltningsorganer der barnet er berørt. Dette knytter seg til barnets rett som enkeltperson til å bli hørt. Igjen må det presiseres at barnet ikke plikter å uttale seg, men at dette er en *rett* barnet har.<sup>161</sup> Offentlige myndigheter har etter forvaltningsloven § 17 en plikt til å sørge for at saken er fullt opplyst før det treffes enkeltvedtak. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at forvaltningsorganer har en plikt til å påse at mindreårige

---

<sup>152</sup> Haugli (2020) s. 76-77.

<sup>153</sup> Haugli (2020) s. 77.

<sup>154</sup> Haugli (2020) s. 77.

<sup>155</sup> Committee on the Rights of the Children (2013) avsnitt 43.

<sup>156</sup> Sandberg (2020) s. 110.

<sup>157</sup> Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 19.

<sup>158</sup> Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 21.

<sup>159</sup> Pedersen (2019) s. 125.

<sup>160</sup> Se blant annet Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 9.

<sup>161</sup> Sandberg (2020) s. 108.



parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken dreier seg om. Bestemmelsen er i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12.

Barns rett til å bli hørt som *gruppe* knytter seg til barnets demokratiske rettigheter og deres deltakelse i vid forstand.<sup>162</sup> Av generell kommentar nr. 12 fremgår det at nasjonale myndigheter bør rådføre seg med barn i utformingen av lovgivning og politikk på ulike områder, samt trekke de inn i utarbeidelsen og gjennomføringen av planer og programmer.<sup>163</sup> Ved utformingen av trygdeytelser og sosialstønad, har barn som gruppe med andre ord en rett til å bli hørt, og deres syn bør vektlegges.

### **Hvordan skal barnet høres**

I artikkel 12 nr. 2 nevnes det tre ulike måter barnet kan høres på i *enkelt saker*. Det kan skje direkte, ved en representant eller gjennom et egnet organ. I Generell kommentar nr. 12 anbefales det at barnet selv tar beslutningen, eller et egnet organ, avhengig av barnets situasjon.<sup>164</sup> Dette er likevel ikke et krav etter konvensjonen, og det er derfor i stor grad opp til statens skjønn.<sup>165</sup> Som en hovedregel anbefales det at barnet høres direkte selv.<sup>166</sup>

I de tilfeller der barnet skal høres gjennom en representant, vil det mest åpenbare alternativet være barnets foreldre eller verge. Barnekomiteen har samtidig uttrykt at det avgjørende er at representanten kan formidle barnets synspunkter på en korrekt måte til den eller de som skal avgjøre saken.<sup>167</sup>

Når det gjelder høring av barn som gruppe, er det ingen «fasit» på hvordan dette skal gjøres. I forarbeidene til ny opplæringslov, NOU 2019: 23, ble det påpekt at i forbindelse med lovarbeid som berører barn, bør det være en del av konsekvensutredningen å snakke med barn. Utvalget presiserte at barn og unge ikke var viet en egen plass i utredningsinstruksen, og at dette var noe myndighetene burde vie større oppmerksomhet til.<sup>168</sup> Dette vil bidra til å operasjonalisere forpliktelsene som følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12.

### **Vektleggingen av barns uttalelser**

Etter artikkel 12 nr. 1 skal barnets synspunkter tillegges «behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet». Ordlyden indikerer at det ikke er tilstrekkelig å kun lytte til det barnet har å si, men at det skal tillegges en viss vekt, avhengig av barnets modenhet. At barnets synspunkter skal tillegges «behørig vekt» betyr ikke at barnet skal bestemme eller at barnets mening uten videre skal legges til grunn.<sup>169</sup>

Når det treffes en avgjørelse som angår barn, har barnekomiteen oppfordret til at begrunnelsen skal vise at barnet har fått uttale seg, og hovedpunktene i det barnet har sagt må gjengis.<sup>170</sup> Vekten av det

---

<sup>162</sup> Sandberg (2020) s. 99.

<sup>163</sup> Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 122.

<sup>164</sup> Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 36.

<sup>165</sup> Sandberg (2020) s. 117.

<sup>166</sup> Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 35.

<sup>167</sup> Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 36.

<sup>168</sup> NOU 2019: 23 s. 68.

<sup>169</sup> Sandberg (2020) s. 124.

<sup>170</sup> Se blant annet Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 45.

barnet har sagt må avveies mot andre hensyn. Avveiningen av hensynene bør også fremgå av begrunnelsen.<sup>171</sup>

#### **4.2.4      *Krav etter artikkel 26***

Barnekonvensjonen artikkel 26 om sosial trygghet stiller enkelte minimumskrav som må møtes, for at bestemmelsen skal anses overholdt. Trygdesystemet må være hjemlet i lov og være tilgjengelig for enhver uten diskriminering. Videre skal tjenestene og ytelsene holde et forsvarlig nivå og sikre en tilfredsstillende levestandard.<sup>172</sup> Dette tilsier at det gjelder visse minimumskrav til satser som anvendes ved utbetaling av trygdeytelser, der mottakeren av disse har barn. Samtidig kan den enkelte stat vektlegge andre interne hensyn. Innenfor den politiske sfære står staten nokså fritt når det gjelder den konkrete utformingen av ytelsene, så fremt man holder seg innenfor minstekravene etter artikkel 26.

*Arbeidslinja* ligger til grunn for mye av den norske politikoutformingen. Kjernen i arbeidslinja er at det skal lønne seg å jobbe. Et sentralt formål i trygdeforvaltningen er å gi tjenestemottakere et incentiv til å komme seg ut i arbeidslivet igjen. Dette fremgår også av ftrl. § 1-1 tredje strekpunkt, hvor det er fremhevet at folketrygden skal bidra til «hjelp til selvhjelp». Også ved utmålingen av sosialstønad er det rom for å legge press på tjenestemottaker til å komme seg ut i arbeidslivet igjen. Ved å anvende lave satser, skal mottakeren av stønad få et incentiv til å komme ut i arbeidslivet igjen.

Effektivitetshensyn i forvaltningen setter også noen begrensninger på vektleggingen av hensynet til barn i forvaltningen av trygdeytelser. Folketrygdoen har klare regler for vilkår for ytelser, samt utmålingen av disse. Trygdesystemet er omfattende og det er derfor nødvendig med standardisering av satser for å sikre en viss effektivitet. Standardsatser kan også sies å gi mottakere av trygdeytelser en stor grad av forutberegnelighet. Disse hensynene kan likevel aldri gå foran barnets rett til sosial trygghet etter artikkel 26, og statene må sørge for en avveining som i tilstrekkelig grad ivaretar begge hensyn.

### **4.3            I hvilken grad innfrir NAV kravene?**

#### **4.3.1      *Innledning***

Barneombudet har ansvar for å følge med på at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med barnekonvensjonen. I deres skyggerapport av 2017 ble det uttrykt bekymring for at de som tar beslutninger som angår barn, i mange tilfeller ikke har nødvendig kunnskap om kravene til innholdet i, og vektlegging av barnets beste. Det ble også fremhevet at konsekvensene for barn ofte er dårlig utredet i saker som kan ha betydning for grupper av barn.<sup>173</sup> På denne bakgrunn ble det anbefalt at forvaltningen på statlig og kommunalt nivå får kunnskap om innholdet i, og anvendelsen av prinsippet om barnets beste i enkeltsaker, og at det alltid gjøres grundige utredninger av konsekvenser for barn når det fremmes forslag som berører barn som gruppe.<sup>174</sup>

I relasjon til artikkel 12 ble det fremhevet at kompetansen om samtale med barn og vektleggingen av barns synspunkter fremdeles er mangelfull, blant annet i sosialtjenestene. Det ble derfor anbefalt å treffe tiltak for å sikre at NAV kartlegger og vurderer barnas behov, slik at hensynet til barnets beste er ivare tatt når foreldrene søker om økonomisk sosialhjelp.<sup>175</sup>

---

<sup>171</sup> Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 33.

<sup>172</sup> Oppedal (2020) s. 272. Se eksempelvis sotjl. § 4 som angir et forsvarlighetskrav for tilbudet om sosialtjenester.

<sup>173</sup> Barneombudet (2017) s. 17.

<sup>174</sup> Barneombudet (2017) s. 17.

<sup>175</sup> Barneombudet (2017) s. 19.

I teorien har det også vært uttrykt bekymring omkring nivået på den økonomiske stønaden som gis, i relasjon til barns rett til en tilfredsstillende levestandard.<sup>176</sup>

I det følgende vil det redegjøres for ytelsene som gis. Vi vil også vurdere hvorvidt det er rom for forbedring ved de utvalgte ytelsene, slik at barneperspektivet i større grad ivaretas.

### **4.3.2 Sosieltjenesten**

#### **Presentasjon av reglene**

Foreldre som ikke har inntekt eller oppfyller vilkårene for å motta ytelser gjennom folketrygden, kan søke om veiledning eller økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (sotjl.). Økonomisk stønad etter loven forvaltes av den kommunale delen av NAV.

Det fremgår av lovens formålsbestemmelse, § 1 andre ledd, at loven skal «bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.» Sosialtjenesteloven hjemler individuelle tjenester i lovens kapittel 4.

I sotjl. § 18 er det hjemlet en rett til stønad til livsopphold. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*«De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.*

*Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent.*

*Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier.*

*Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået»*

Som det fremgår av bestemmelsens første ledd, har de som ikke kan sørge for eget livsopphold, krav på økonomisk stønad. For å få økonomisk stønad må alle andre muligheter være prøvd. Dette innebærer blant annet at alle sparepenger må være brukt og lettomtsettelige formuesgjenstander som ikke er nødvendige for livsoppholdet, må avhendes. Videre må vedkommende ha forsøkt å gjøre gjeldende sine rettigheter på folketrygd eller andre ordninger.<sup>177</sup>

Stønad skal gis for å sikre personers «livsopphold». Begrepet «livsopphold» er en rettslig standard. Dette innebærer at innholdet vil variere med tiden. Mat, klær, hygieneartikler og boutgifter ligger i kjerneområdet av begrepet,<sup>178</sup> men det skal også tas høyde for hvert individ sine behov. Likevel forutsettes det at utgiftene som dekkes er innenfor et nøkternt nivå for husstanden.<sup>179</sup>

I tilfeller der en forelder eller omsorgsperson søker om sosialstønad, vil saken angå barnet. Når sosialtjenesten utreder hva en familie med barn trenger til sitt livsopphold, må derfor barnets behov utredes. Utredningen skal skje på en like betryggende og konkret måte som for de voksne.

I tråd med formålsparagrafen til loven, er det lagt til grunn i rundskriv til sosialtjenesteloven (R35-00) at det skal tas særlig hensyn til barns behov ved fastsettelsen av stønaden som skal gis. Dette fremheves flere steder i rundskrivet. I Punkt 4.18.1.1 fremgår det at hva som utgjør et «forsvarlig livsopphold» vil variere ut fra personlige forhold, herunder familiesituasjonen. Videre er det fremhevet

---

<sup>176</sup> Se blant annet Köhler-Olsen (2019) s. 160-161.

<sup>177</sup> Bjørgen (2022) § 18 note 2.

<sup>178</sup> Bjørgen (2022) § 18 note 2.

<sup>179</sup> Bjørgen (2022) § 18 note 2.

at «barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi». I punkt 4.18.2.6 om barnefamilier er det også presisert at utgifter til barn og unge kan være en del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke er det. Barn skal altså hensynstas i vurderingen, og det er særlig grunn til å legge individuelle vurderinger til grunn for barn. Tidligere tilsyn med sosialtjenesten har vist at denne forutsetningen svikter i de fleste kommuner.<sup>180</sup>

Sosialtjenesteloven hjemler også stønad i særlige tilfeller, etter sosialtjenesteloven § 19. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*«Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon»*

I rundskrivet, punkt 4.19.1, er det fremhevet at dette særlig gjelder to typetilfeller. Det kan være tilfeller der det man søker om støtte til ligger utenfor det som i det konkrete tilfellet er å anse som en del av livsoppholdet til søkeren. Her nevnes blant annet situasjoner der barnet har behov for ferie, fritidsaktiviteter eller lignende. Det andre typetilfellet er der alle andre muligheter til selvforsørgelse ikke er forsøkt.

Ordlyden «kan» viser at stønad i særlige tilfeller ikke er noe kommunen plikter å gi. Med andre ord er avgjørelsen underlagt kommunens frie skjønn.<sup>181</sup> Dersom det klages på vedtaket, har Statsforvalteren kun myndighet til å prøve om vedtaket er «åpenbart urimelig», jf. sotjl. § 48 første ledd.

Det kan settes vilkår for tildelingen av økonomisk stønad etter sotjl. §§ 18 og 19, jf. § 20 første ledd. Videre følger det av § 20 a, at det *skal* stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år. Ved brudd på vilkårene kan tjenestemottaker miste retten på stønad.

### **Vurdering av regelverket**

Sosialtjenesten plikter å danne seg et bilde av barnets behovsdekning, både når det gjelder barns primære og sekundære behov. Som gjennomgangen av regelverket viser, legges det også opp til dette. Tidligere tilsyn med sosialtjenesten har, som flere ganger beskrevet, vist at regelverket ikke følges opp i praksis. I arbeidet med denne rapporten har det ikke vært anledning til å gjennomgå praksisen ved NAV-kontorene.

Det kan likevel spørres om regelverket slik det er utformet i dag, har svakheter når det gjelder ivaretagelsen av barneperspektivet. Vi vil derfor vurdere om regelverket sørger for at barnets rett til å bli hørt blir ivaretatt, bruken av veiledende satser ved utmåling av sosialstønad og konsekvenser ved brudd på vilkår for tildeling av stønaden. Her vil hensynet til barnets beste også trekkes inn.

### **Barnets rett til å bli hørt i sosialtjenesten**

Fordi saker der foreldre søker om sosialstønad berører barnet, har barnet en rett til å bli hørt etter artikkel 12. Kravet fremgår også av forvaltningsloven § 17 første ledd:

*«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til*

---

<sup>180</sup> Helsetilsynet (2012).

<sup>181</sup> Bjørgen (2022) § 19 note 1.

*å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.»*

Når sosialtjenesten skal utrede hva en familie med barn trenger til sitt livsopphold, må barnets synspunkter og behov utredes like betryggende og konkret som de voksnes.<sup>182</sup> Etter artikkel 12 kan barnet høres direkte eller gjennom en representant.<sup>183</sup>

I rundskriv til sosialtjenesteloven fremgår det at barnas behov skal fremmes gjennom foreldre og foresatte.<sup>184</sup> I mange saker vil det være tilstrekkelig at sosialtjenesten har undersøkt nøye med foreldrene hva den økonomiske situasjonen innebærer for barna, og at foreldrene på sin side har snakket med barna og formidlet deres synspunkter tilbake til sosialtjenesten. Dette forutsetter at foreldrene er informert om hva barnet har krav på etter loven.<sup>185</sup> Dette har en side til NAVs veiledningsplikt etter fvl. § 11. Det kan også være tilfeller der foreldrene ikke bør gis ansvaret for å høre hva barna trenger. Foreldre som sliter med rus eller har psykiske vansker, kan eksempelvis ha større fokus på egne behov, fremfor å ha fokus på barnas situasjon.<sup>186</sup> For disse tilfellene kan det med fordel fremheves i rundskrivet hvordan saksbehandleren kan høre barnet på andre egnede måter.

#### Hensynet til barnets beste og kravet om en tilfredsstillende levestandard.

Fordi et barn vil berøres av den økonomiske situasjonen til foreldrene, skal det tas hensyn til barnets beste ved vurderingen av om økonomisk stønad skal gis og den eventuelle størrelsen på stønaden. Det må derfor tas hensyn til barnets omsorgsbehov ved utmålingen av sosialstønad.<sup>187</sup> Det vil naturligvis være til barnets beste å få en høy økonomisk stønad, slik at levestandarden heves.

Økonomiske hensyn, samt målet om få foreldre eller verger ut i arbeid igjen, vil på den andre siden tale for at stønaden som gis, ikke er for stor. Denne avveiningen av hensyn ligger i stor grad i den politiske sfæren. Barnekonvensjonen artikkel 4 gir staten en vid skjønnsmargin. Likevel skal visse minimumskrav sikres, jf. konvensjonens artikkel 27 nr. 3. Forsvarlighetskravet i sotjl. § 4 viser også at tjenestemottakeren skal få et forsvarlig tilbud. Det vil ikke være forsvarlig å gi et tilbud som ikke oppfyller disse minstekravene som følger av barnekonvensjonen.

Ved utmålingen av sosialstønad kan saksbehandleren anvende de månedlige veiledende satsene for livsopphold, som er fastlagt i Rundskriv A-1/2022. Rundskrivet gir «veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2022». Satsene har vært justert årlig siden 2006, og satsene i de veiledende retningslinjene er prisjustert for 2022, senest 1. juli.

Dette er satsene som følger av Rundskrivet:

Enslige	Kr. 6 650
Ektepar / samboende	Kr. 11 150
Person i bofellesskap	Kr. 5 600

Det gis også standardsatser for barnetillegg:

Barn 0-5 år	Kr. 3 250
Barn 6-10 år	Kr. 3 350
Barn 11-17 år	Kr. 4 400

<sup>182</sup> Oppedal (2020) s. 285.

<sup>183</sup> Committee on the Rights of the Children (2009) avsnitt 35-36.

<sup>184</sup> Punkt 5.42.2.

<sup>185</sup> Oppedal (2008) s. 205.

<sup>186</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 256.

<sup>187</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 254-255.

Anvendelsen av veiledende satser kan gi tjenestemottakeren forutberegnelighet i relasjon til størrelsen på stønaden som mottas. Saksbehandlere hos NAV vil også få en pekepinn på hvilken størrelse stønaden bør ha, slik at tjenestemottakeren får mulighet til å dekke sitt livsopphold. At barnets egne behov blir standardisert i form av en økonomisk størrelse (sats) i overveielser av hvor stort stønadsbeløp som familien har krav på, kan samtidig ha flere negative konsekvenser. Satsene som følger av rundskrivet er lave, noe som kan medføre at hensynet til barnets egne behov blir satt til side. Det kan også gi lite rom for forståelse for barnets spesielle behov ut over de rent fysiske behovene for mat, klær og bolig.<sup>188</sup>

Det fremgår av Rundskriv A-2/2021 at de veiledende satsene skal betraktes som et «veiledende utgangspunkt» for det skjønn som skal utøves ved fastsettelsen av sosialstønad etter sotjl. § 18. De kommunale tjenestene i NAV-kontoret har både «rett og plikt» til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmålingen av stønaden.<sup>189</sup> Dette er også i tråd med det som fremgår av Rundskriv R35-00. Her legges det opp til en konkret vurdering av det enkelte barns behov. Tidligere tilsyn med sosialtjenesten har vist at de veiledende satsene i stor grad benyttes, og at det ikke foretas en konkret vurdering av den enkelte familiens behov.

I tilfeller der det kun anvendes veiledende satser, kan det reises spørsmål om nivået oppfyller kravene som følger av barnekonvensjonen.

Enkelte forfattere har stilt spørsmål ved om de lave satsene, blant annet innen sosialtjenesten, er så lave at de strider mot barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 3. Begrunnelsene for de lave satsene er å motivere tjenestemottakeren til å komme ut i arbeid igjen. Dette formålet uttrykkes også i Rundskriv til sosialtjenesteloven:

*«Tjenestemottaker skal sikres et forsvarlig livsopphold, samtidig som stønadsnivået motiverer til å skaffe inntektsgivende arbeid, delta i kvalifiseringsprogram, arbeidsmarkedstiltak eller andre aktiviteter som kan fremme overgang til arbeid».*<sup>190</sup>

Dersom målet om å komme ut i arbeid igjen ikke innfris, vil de lave satsene kunne medføre at familien vil gå i underskudd. Barna kan i slike tilfeller bli skadelidende, fordi sosialhjelpen ikke er stor nok til å dekke familiens totalutgifter over tidsperioder på flere måneder eller år.<sup>191</sup> I slike tilfeller kan det oppstå en situasjon der barnet ikke sikres en tilfredsstillende levestandard over tid.<sup>192</sup> Arbeidslinja forutsetter at det legges noe press på voksne i sammenhenger der en arbeidsfør person gjennom målrettede tiltak skal ut i arbeidslivet igjen. Likevel har Mons Oppedal lagt til grunn at dette presset også vil få konsekvenser for barna i familien, og at det derfor kan være problematisk sett opp mot barnekonvensjonen.<sup>193</sup>

I tilfeller der familier over lengre perioder får sosialstønad, og det kun gis veiledende satser, kan det også stilles spørsmål ved om barnets interesser må prioriteres. Dette fordi barn har krav på en selvstendig vurdering av sin rett til sosialhjelp, og barnets beste skal være et «grunnleggende hensyn» ved alle offentlige beslutninger, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Dette må, etter Oppedal sitt syn, veie

---

<sup>188</sup> Oppedal (2008) s. 187.

<sup>189</sup> Rundskriv A-2/2021.

<sup>190</sup> R35-00, punkt 4.18.1.4.

<sup>191</sup> Oppedal (2008) s. 198.

<sup>192</sup> Oppedal (2008) s. 198.

<sup>193</sup> Oppedal (2008) s. 199.

tyngre enn formålet med å få foreldre ut i arbeid.<sup>194</sup> En uttalelse i barnekomiteen sin sluttkommentar til Norges tredje rapport, bekrefter at det strider mot konvensjonen å leve i vedvarende relativ fattigdom.<sup>195</sup>

Köhler-Olsen har også tatt til orde for at satsene kan være problematisk i forhold til barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 3, men at oppfyllelsen av forpliktelsene etter konvensjonen også med ses i sammenheng med at den norske staten har andre velferdsgoder som kan bidra til å sikre en tilfredsstillende levestandard:

*«These low social assistance benefits are in my opinion not in accordance with the state's obligation to assist parents in their responsibility to ensure the child living conditions necessary for the child's development. Keeping payments that low can barely be considered as "appropriate measure" according to CRC Article 27 no. 3. However, the Norwegian state does not only assist parents in their primary responsibility through pecuniary transfers. It would therefore be incorrect to consider Norwegian social policy in light of the rights of the child to an adequate standard of living by only looking at social assistance benefits».*<sup>196</sup>

Det er også grunn til å bemerke at anvendelse av veiledende satser ikke tar hensyn til barnets individuelle behov, og barnets rett til å bli hørt vil ikke i tilstrekkelig grad være ivarettatt.

Avslutningsvis kan det nevnes at Mons Oppedal i 2008 gjennomførte en sammenligning av daværende veiledende satser til livsopphold etter sosialtjenesteloven og gjeldsordningsloven. Sammenligningen viste store forskjeller på beløpene som ble lagt til grunn for å sikre livsoppholdet.<sup>197</sup> Dagens satser viser at det fortsatt er forskjell på hvilke grunnlag som benyttes for livsoppholdssatsene i de to ordningene. Det kan stilles spørsmål ved om dette er saklig begrunnet, ettersom satser til livsopphold i stor grad bør være like, uavhengig av formålet det skal utmåles til. Livsoppholdssatser skal jo nettopp sikre at familier har tilstrekkelig med midler for å dekke sitt livsopphold.

#### *Bruk av vilkår ved tildeling av sosialstønad*

En annen side ved sosialstønaden som kan være problematisk opp mot barnekonvensjonen, er bruken av vilkår for tildeling av sosialstønad.

Det følger av sotjl § 20 at det «kan» stilles vilkår for tildeling av stønad. Etter sotjl. § 20 a «skal» det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre «tungtveiende grunner taler mot det». Etter § 20 tredje ledd og § 20 a fjerde ledd, kan det ved brudd på vilkår fattes vedtak om at stønaden reduseres. Reduksjon av stønaden der denne allerede er lav, gjør det nødvendig å vurdere hva slags innvirkning dette vil få på barna.

At det kan stilles vilkår må ses i sammenheng med formålet med stønaden – å gjøre tjenestemottaker «selvhjulpene», jf. sotjl. § 18 andre ledd. Formålet kan likevel ikke alltid trumfe gjennom – barns rett til en tilfredsstillende levestandard må overholdes. I tilfeller der det vurderes å redusere stønaden på grunn av manglende oppfyllelse av de satte vilkårene, er det viktig at barnet ikke blir «skadelidende». Barna i familien har individuelle rettigheter som skal ivaretas av både foreldre og staten. NAV som

---

<sup>194</sup> Oppedal (2008) s. 199.

<sup>195</sup> Oppedal (2008) s. 199 med videre henvisning til Committee on the Rights of the Children (2005) punkt 38.

<sup>196</sup> Köhler-Olsen (2019) s. 160-161.

<sup>197</sup> Oppedal (2008) s. 198.

forvaltningsorgan har et ansvar for at dette hensynet blir ivaretatt i vurderingene av sosialstønad til familien. Dette fremgår også av rundskriv til sosialtjenesteloven:

*«Hvis tjenestemottaker har barn, skal barnas behov vurderes og ivaretas særskilt. NAV-kontoret skal alltid sikre at barns behov blir ivaretatt, og det må derfor foretas en konkret og individuell vurdering av hvilken betydning konsekvensene av vilkårsbruddet får for barna».*<sup>198</sup>

Det er selve muligheten for reduksjon av stønad som fremstår som problematisk opp mot barnekonvensjonen. Hvis mottaker har barn, tilsier hensynet til barnets beste at sosialtjenesten ikke reduserer stønaden slik at det går ut over dekningen av barnets behov. I tillegg blir det viktig at det fremgår av vedtaket, hvordan hensynet har spilt inn, dersom reduksjon foretas.

### **4.3.3 Folketrygden**

#### **Presentasjon av reglene**

Folketrygdloven er en omfattende lov som hjemler mange ulike økonomiske stønadsordninger. I denne delen av rapporten vil vi redegjøre for hvordan det tas hensyn til at tjenestemottaker har barn ved noen utvalgte former for trygdeytelser: Dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførhetstrygd. De utvalgte ytelsene skal kompensere for manglende inntekt grunnet arbeidsledighet og sykdom. Folketrygden inneholder også flere ytelser som kompenserer for høyere utgifter, ofte kombinert med mindre arbeidskraft på grunn av private omsorgsoppgaver.<sup>199</sup> Slike former for ytelser vil ikke behandles nærmere. Fordi folketrygden er omfattende og kompleks, vil vi ikke gå gjennom alle ytelser som omfattes av folketrygdloven.

Dersom barnet ikke kan sikres gjennom foreldrenes inntekt, har det en selvstendig rett etter folketrygdloven. Barnepensjon gis til barn som har mistet én eller begge foreldre. I tilfeller der foreldre har rett på trygdeytelser etter folketrygdloven, legges det som hovedregel til grunn at barnet er sikret en tilfredsstillende levestandard gjennom ytelsene forelder(e) mottar.<sup>200</sup>

Folketrygdloven har ingen formålsparagraf som angir at det skal tas særlig hensyn til barn og deres behov. Vilårene for å motta ytelser, samt utmålingen av disse er regulert og standardisert i loven. NAV-ansatte som håndhever regelverket har tilgang til verktøy som blant annet «standard for arbeidsrettet brukeropfølging» og «prinsipper for inkluderingskompetanse i NAV». Verktøyene anvendes også ovenfor brukere som har barn. I disse verktøyene nevnes ikke barns individuelle behov. Disse forholdene kan sies å gjenspeile diskusjoner om at velferds litteraturen ensidig fokuserer på at overføringene er til foreldrene, og dermed undervurderer barnet som aktør i denne forbindelse.<sup>201</sup>

Barns behov forutsettes med andre ord å være dekket gjennom ytelsene foreldrene mottar i folketrygden. En gjennomgang av de utvalgte ytelsene viser også at det tas hensyn til at trygdemottakeren har barn, gjennom en standardsats for barnetillegg. I det følgende vil det gis en kort presentasjon av ytelsene, hva de dekker og hvordan utmålingen foretas.

---

<sup>198</sup> R35-00, punkt 4.20.2.8.

<sup>199</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 249.

<sup>200</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 250.

<sup>201</sup> NOU 2017: 6 s. 35.



## Dagpenger

Formålet med dagpenger er å gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsløshet.<sup>202</sup> Et vilkår for ytelsen er at medlemmet har tapt arbeidsinntekt som arbeidstaker grunnet arbeidsløshet.<sup>203</sup> Arbeidsledigheten må utgjøre et tap i arbeidstid på minst 50 prosent sammenlignet med arbeidet tid forut for hendelsen.<sup>204</sup> For å ha rett på dagpenger må man kunne vise til tidligere arbeidsinntekt på minst 1,5 G i de siste tolv avsluttede kalendermånedene før det søkes om stønad, eller på minst 3 G i løpet av de siste 36 avsluttede kalendermånedene før det søkes om stønad.<sup>205</sup>

Et ytterligere vilkår for å få dagpenger er at man er «reell arbeidssøker».<sup>206</sup> Vilkåret kan anses som en «aktivitetsplikt». I praksis innebærer dette at mottakere må melde seg som arbeidssøker til NAV og melde seg hver fjortende dag, eller andre tidspunkter fastsatt av NAV.<sup>207</sup> Dersom medlemmet uten rimelig grunn unnlater å melde seg på den fastsatte dagen, kan retten til dagpenger falle bort.<sup>208</sup> Det er gjort unntak for deler av aktivitetsplikten, blant annet der medlemmet har «omsorgsansvar for små barn».<sup>209</sup>

Dagpenger beregnes på grunnlag av arbeidsinntekt, sykepenger, foreldrepenger ved fødsel eller adopsjon og dagpenger ved arbeidsledighet. Grunnlaget baserer seg på de siste tolv avsluttede kalendermånedene før det søkes om stønad, eller gjennomsnittet av de siste 36 avsluttede kalendermånedene før det søkes om stønad, avhengig av hva som gir det beste økonomiske resultatet for brukeren.<sup>210</sup> Beregningsgrunnlaget kan maksimalt være 6 G (NOK 668 862).<sup>211</sup> Dagpenger utgjør 2,4 promille av beregningsgrunnlaget per dag og utbetales for fem dager i uken.<sup>212</sup>

Dersom mottakeren har barn, ytes det et barnetillegg på 17 kroner per dag for hvert forsørget barn (under 18 år). Dagpenger inklusive barnetillegg kan ikke utgjøre mer enn 90 prosent av medlemmets dagpengegrunnlag.<sup>213</sup>

## Sykepenger

Sykepenger gis til yrkesaktive medlemmer av folketrygden, som grunnet sykdom eller skade har blitt arbeidsuføre. For å ha rett til sykepenger må medlemmet ha en årlig inntekt på 0,5 G og ha vært i arbeid i minst fire uker umiddelbart før han eller hun ble arbeidsufør.<sup>214</sup>

Sykepenger for arbeidstakere ytes med 100 prosent av pensjonsgivende inntekt fra og med første sykefraværsgang og inntil 260 dager (52 uker).<sup>215</sup> Sykepenger ytes av arbeidsgiveren i de første 16 kalenderdagene og deretter av folketrygden. I arbeidsgiverperioden gjelder ikke bestemmelsen om

---

<sup>202</sup> Jf. ftrl. § 4-1.

<sup>203</sup> Jf. ftrl. § 4-3 første ledd.

<sup>204</sup> Jf. ftrl. § 4-3 andre ledd.

<sup>205</sup> Jf. ftrl. § 4-4.

<sup>206</sup> Jf. ftrl. § 4-5.

<sup>207</sup> Jf. ftrl. § 4-8 andre og tredje ledd.

<sup>208</sup> Jf. ftrl. § 4-8 fjerde ledd.

<sup>209</sup> Jf. ftrl. § 4-5 andre ledd.

<sup>210</sup> Jf. ftrl. § 4-11 andre ledd.

<sup>211</sup> NAV (2022).

<sup>212</sup> Jf. ftrl. § 4-12 første ledd.

<sup>213</sup> Jf. ftrl. § 4-12 andre ledd.

<sup>214</sup> Jf. ftrl. §§ 8-2 og 8-3.

<sup>215</sup> Jf. ftrl. § 8-16.

minimumsinntekt. Det ytes ikke sykepenger for den del av inntekten som overstiger 6 G (668 862 kr).<sup>216</sup> Ved utmålingen av sykepenger gis det ikke barnetillegg.

Det gjelder egne regler for selvstendig næringsdrivende og frilansere. Det går ikke nærmere inn i disse.

### Arbeidsavklaringspenger (AAP)

Formålet med arbeidsavklaringspenger (AAP) er å sikre inntekt for et medlem av folketrygden som på grunn av sykdom, skade eller lyte hatt fått nedsatt arbeidsevne og får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak *eller* får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.<sup>217</sup>

Flere vilkår må oppfylles for å få rett på arbeidsavklaringspenger. Vedkommende må være mellom 18 og 67 år,<sup>218</sup> arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten, og sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.<sup>219</sup>

Arbeidsavklaringspenger skal dekke utgifter til livsopphold og ytes som hovedregel under aktiv behandling eller gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak.

AAP beregnes på grunnlag av pensjonsgivende inntekt i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten.<sup>220</sup>

Barnetillegget utgjør 27 kr per dag per barn, fem ganger i uken.<sup>221</sup> Dette utgjør totalt 7 020 kroner i året per barn.

### Uføretrygd

Uføretrygd ytes til medlemmer i trygden mellom 18 og 67 år,<sup>222</sup> som har varig redusert inntektsevne med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte.<sup>223</sup> Personer som mottar AAP når kravet om uføretrygd fremsettes, kan ha en nedsatt inntektsevne med 40 prosent.<sup>224</sup>

Uføretrygden beregnes på grunnlag av gjennomsnittet av pensjonsgivende inntekt i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet.<sup>225</sup> Inntekt over 6 G (NOK 638 394) regnes ikke med i grunnlaget. Etter ftrl. § 12-13 første ledd, ytes det i utgangspunktet uføretrygd med 66 prosent av grunnlaget etter ftrl. § 12-11. Minste årlige ytelse for uføretrygdde som lever sammen med ektefelle eller samboer er 2, 28 G (254 168 kroner) og for enslige er minstesatsen 2,48 G (276 463 kroner).

Retten på barnetillegg og utmålingen av tillegget reguleres i ftrl. § 12-15. Det fremgår av bestemmelsen at det på visse vilkår gis barnetillegg for hvert barn mottakeren forsørger. Det gis ikke barnetillegg dersom barnet har inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn 1 G (111 477 kr). Barnetillegget

---

<sup>216</sup> Jf. ftrl. § 8-10 andre ledd.

<sup>217</sup> Jf. ftrl. § 11-1.

<sup>218</sup> Jf. ftrl. § 11-4.

<sup>219</sup> Jf. ftrl. § 11-5.

<sup>220</sup> Jf. ftrl. § 11-19.

<sup>221</sup> Jf. ftrl. § 11-20.

<sup>222</sup> Jf. ftrl. § 12-4.

<sup>223</sup> Jf. ftrl. § 12-6.

<sup>224</sup> Jf. ftrl. § 12-7 første og andre ledd.

<sup>225</sup> Jf. ftrl. § 12-11.

utgjør 40 prosent av grunnbeløpet for hvert forsørget barn (44 590 kr), men kan avkortes tilsvarende hvis trygdetiden som legges til grunn for uføretrygden, er kortere enn 40 år.

Videre fremgår det av ftrl. § 12-16 at mottaker ikke kan få uføretrygd og barnetillegg til sammen mer enn 95 prosent av inntekten før uførhet. Begrunnelsen for å foreta slike avkortninger er arbeidslinja; formålet er å begrense situasjoner der man får mer utbetalt som ufør, enn gjennom arbeidslivet.<sup>226</sup>

### Vurdering av regelverket

Gjennomgangen av regelverket viser at det ikke er noe rom for skjønn eller vurdering av mottakerens barn eller dets behov ved de utvalgte trygdeytelsene. Det er forståelig at det er utfordrende å etablere et trygdesystem som tar høyde for det enkelte barns behov. Like fullt pålegger barnekonvensjonen at *alle* forvaltningsorganer skal ta hensyn til barnets beste, barn skal bli hørt og de skal sikres en tilfredsstillende levestandard. Vurderingen av barnets beste og barnets rett til å bli hørt er ikke kun knyttet til familiefattigdom, men skal gjelde i *alle* beslutninger der barnet er berørt. Det er derfor grunn til å vurdere om det kan foretas endringer ved forvaltningen av ytelsene.

#### Et standardisert system – ingen rom for skjønn.

Vilkårene for å få tildelt de utvalgte trygdeytelsene fremstår som klare og gir en stor grad av forutberegnelighet. Utmålingen av ytelsen er også standardisert og følger klart av reglene i loven. Fordelene med et slikt system er flere. Trygdesystemet i Norge er omfattende, og det er nødvendig å ha et system som er effektivt og lett å praktisere. Videre skaper standardiseringen en forutberegnelighet for mottakeren, som blir garantert et minimumsnivå. Systemet kan på denne bakgrunn sies å være rettighetsbasert. Risikoen for menneskelige feil fjernes også ved å ha et standardisert system.

De standardiserte løsningene må likevel være på et nivå som sikrer barns rettigheter og deres behov. Som fremhevet flere ganger, har barn rett på en tilfredsstillende levestandard etter barnekonvensjonen artikkel 27. Dette stiller visse minimumskrav til nivået på trygdeytelsene.

At mottakeren av trygdeytelser har barn hensynstas ved at det gis barnetillegg, med unntak for ved sykepenger. At det ikke gis barnetillegg for sykepenger, må ses i sammenheng med at arbeidstakere som er sykemeldt mottar 100 prosent av pensjonsgivende inntekt. Et barnetillegg ville med andre ord gitt de en høyere inntekt enn mottakeren hadde før sykemeldingen. Dette skiller seg fra de andre trygdeordningene, som baseres på et annet grunnlag enn sykepenger.

Barnetillegget er standardisert når det gjelder dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Barnetillegget ved uføretrygd er til en viss grad behovsprøvd, jf. ftrl. §§ 12-15 og 12-16. Tillegget er ikke behovsprøvd opp mot barnets faktiske behov, men ved en standardisert justering opp mot den faktiske inntekten trygdemottaker mottar. Begrunnelsen for barnetillegget ved uføretrygd er at nivået på uføretrygden er så lavt at det ble ansett *for lavt* for personer med forsørgeransvar.<sup>227</sup>

Det ble diskutert om barnetillegget skulle være standardisert eller behovsprøvd for blant annet *arbeidsavklaringspenger* i NOU 2017: 6 «Offentlig støtte til barnefamiliene». Det ble valgt en standardisert løsning med et barnetillegg som utgjør 27 kroner per dag per barn, fem ganger i uken. Dette utgjør totalt 7 020 kroner i året per barn. Begrunnelsen var at et behovsprøvd tillegg ville være mer komplisert. I tillegg viste man til risikoen for «stønadsfeller», altså at man reduserer den

---

<sup>226</sup> NOU 2017: 6 s. 216-217.

<sup>227</sup> NOU 2017: 6 s. 215.

økonomiske lønnsomheten av å øke arbeidsinntekten, fordi de økonomiske insentivene på kort sikt kan lede til at personer forblir på et lavt inntektsnivå, selv om de egentlig har muligheten til å øke egen inntekt ved deltakelse i arbeidsmarkedet.<sup>228</sup>

Inntektssikringsordningene, sammen med barnetillegg, må samlet bidra til å sikre gode oppvekstvilkår og like muligheter for alle barn. På den andre siden må ordningene gi et insentiv for foreldrene til å returnere til arbeid.<sup>229</sup> Det kan spørres om denne avveiningen går for langt i å forfordle arbeidslinja, særlig der minstesatsene medfører at familien havner under grensen for lavinntekt.

Dette kan illustreres ved å se på minstesatsen for AAP for en enslig forsørger. Minstesatsen varierer etter alderen til mottakeren. Dersom mottaker er 25 år eller eldre, er minstesatsen på 2G. Hvis mottaker er yngre enn 25 år, er minstesatsen 2/3 av 2G.<sup>230</sup> Forutsatt at mottaker har ett barn og dermed mottar barnetillegg, vil beløpet totalt utgjøre 229 974 kroner for personer over 25 år, og 154 130 kroner for personer under 25 år. Medregnet ordinær og utvidet barnetrygd for enslige forsørgere<sup>231</sup> (25 296 kroner) blir beløpene henholdsvis 255 270 kroner og 174 426 kroner.

Grensen for lavinntekt for enslige med ett barn utgjorde 315 400 kroner i 2020.<sup>232</sup> En aleneforsørger som mottar minstesatsen for AAP med barnetillegg, samt barnetrygd, faller dermed under grensen for lavinntekt.

Til sammenlikning vil en aleneforsørger som mottar minstesatsen for uføretrygd, med fullt barnetillegg, motta 321 053 kroner. Med ordinær og utvidet barnetrygd, (25 296 kroner i året) blir totalbeløpet 346 349 kronet. Dette er over grensen for lavinntekt for enslige forsørgere.

#### Bør det i større grad legges opp til skjønn i forvaltningen av ytelsene?

Et alternativ for å bedre ivareta barns rett til en tilfredsstillende levestandard kan være å, i en viss grad eller i enkelte tilfeller, åpne opp for skjønn ved utmålingen av ytelser. Dette vil gi bedre muligheter til å foreta en konkret vurdering av det enkelte barnets behov. En slik løsning kunne eksempelvis sørget for at familier som havner under lavinntektsgrensen, har mulighet til å få ytelser som er direkte rettet mot barnets behov.

Samtidig er det flere ulemper ved en slik løsning. Det vil oppstå vanskelige grensedragninger og det vil kunne være prosesskapende. Videre eksisterer det allerede et «sikkerhetsnett» gjennom sosialtjenesten, for de som ikke har midler til å sikre sitt livsopphold.

#### Barnets rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste

Selv om regelverket slik det er i dag ikke legger opp til rom for skjønn når det gjelder tildelingen av ytelser, vil et økt fokus på barns rettigheter gi foreldre og ansatte hos NAV en mulighet til å tilrettelegge eksempelvis arbeidstiltak i tråd med barnas omsorgsbehov. Trygdesystemet er omfattende og kan være vanskelig å navigere i. Det er derfor viktig at NAVs veiledningsplikt, jf. fvl. § 11, utøves på en tilfredsstillende måte der mottaker har barn, herunder at mottaker gjøres kjent med hvilke ytelser de kan ha krav på, samt eventuelle tillegg de kan kreve fordi de har omsorg for barn.

---

<sup>228</sup> NOU 2017: 6 s. 213.

<sup>229</sup> NOU 2017: 6 s. 276.

<sup>230</sup> Jf. ftrl. § 11-20.

<sup>231</sup> Se NAV (2021) for oversikt over beløpene på barnetrygden.

<sup>232</sup> Tallene er hentet fra SSBs statistikkbank med oversikt over lavinntektsgrenser i kroner, basert på tall fra 2009-2020.

Ved utformingen av arbeidsrettede tiltak må det også tas hensyn til hvordan dette påvirker barnet til trygdemottakeren. Köhler-Olsen og Pedersen trekker frem et illustrerende eksempel i «Barnekonvensjonen i praksis»:

*«En enslig mor til to barn, 5 og 7 år, har hatt arbeidsavklaringspenger (AAP) i to år. I denne toårsperioden har hun gått til behandling og være i arbeidsrettet aktivitet. Den siste tiden har hun unnlatt å møte på NAV-kontoret og har avbrutt aktiviteter hun og NAV-veileder har avtalt i aktivitetsplanen. Hun har ikke gitt beskjed til NAV om det er noe som hindrer henne i å gjennomføre aktivitetene som avtalt. NAV vurderer å stanse AAP.»<sup>233</sup>*

Å frata foreldrene rett til ytelse ved brudd aktivitetsplikten vil også få konsekvenser for barnet. I slike tilfeller skal hensynet til barnets beste vurderes slik at barnets rett til en tilfredsstillende levestandard ivaretas. Denne vurderingen må så avveies mot andre hensyn i saken. Det er da nødvendig at NAV-ansatte er bevisste på hensynet til barnets beste, og vet hva dette innebærer. For å sørge for at det tilrettelegges i tråd med barns omsorgsbehov, bør hensynet til barn komme tydeligere frem i lovgivning, rundskriv og veiledere.

En gjennomgang av rettskildene i tilknytning til folketrygdloven, viser at barn ikke har vært hørt ved utformingen av regelverket. Barn nevnes heller ikke i folketrygdlovens formålsparagraf. Bakgrunnen for dette kan være at loven er fra 1997. Barns rettigheter har fått en stadig større betydning og er viet større oppmerksomhet etter at folketrygdloven ble vedtatt.

Likevel er det flere grep som kan tas, slik at barns rettigheter i større grad kan ivaretas ved forvaltningen av trygdeytelser etter folketrygdloven. Ved å innta en formålsparagraf, slik det er gjort i sosialtjenesteloven, vil det fremgå tydeligere at *hele* NAV har en forpliktelse til å oppfylle barnekonvensjonens forpliktelser. Barns rettigheter kan også med fordel tydeliggjøres i arbeidsverktøyene til ansatte ved NAV-kontorene.

Ved et fremtidig lovarbeid kan det også legges bedre til rette for å ivareta barns rettigheter. Barn som en gruppe kan eksempelvis gis mulighet til å uttrykke seg. Inspirasjon til et slikt arbeid kan hentes fra forarbeidene til ny opplæringslov, NOU 2019: 23. Utvalget uttrykte at det var en positiv erfaring å involvere barn i utformingen av regelverk som berører barn:

*«Utvalgets erfaring er at barn og unge har treffende, reflekterte og viktige meninger om relevante temaer, og at de møter godt forberedt. Det kreves ikke særskilt kompetanse, mye tilrettelegging eller store ressurser for å ta barn og unge på alvor. Utvalgets erfaring er at de grunnleggende premissene som kreves for å få til konstruktiv involvering av barn og unge, i stor grad er de samme som ved involvering av voksne: Respekt for deres tid, respekt for deres meninger, tillit og åpenhet.»<sup>234</sup>*

Dette er også en *plikt* å ta hensyn til barnets beste ved utformingen av regelverk. Høyesterett har fremhevet dette i sin praksis, med henvisning til FNs generelle kommentar nr. 5, som omhandler tiltak for å gjennomføre barnekonvensjonen:

*«(...) det er nødvendig å utvikle et barnerettighetsperspektiv i statsforvaltningen, blant de folkevalgte og i domstolene for å få til en effektiv gjennomføring av konvensjonen. Og i tilknytning til artikkel 3 nr. 1 fremheves det at «[e]thvert organ og enhver institusjon innenfor den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt skal anvende prinsippet om barns beste gjennom en*

---

<sup>233</sup> Köhler-Olsen og Pedersen (2019) s. 255.

<sup>234</sup> NOU 2019: 23 s. 59-60.

*systematisk vurdering av hvordan barns rettigheter og interesser blir eller vil bli berørt av deres beslutninger og handlinger – av for eksempel en foreslått eller eksisterende lov eller politikk eller administrativ handling eller domstolsavgjørelse».*<sup>235</sup>

Beslutningen som foretas bør også følges opp og vurderes i etterkant. Her er det viktig at barn og unge selv får gi uttrykk for synspunktene sine.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> Rt. 2012 s. 1985 (lengeværende barn) avsnitt 136.

<sup>236</sup> Haugli (2020) s. 77.

## 5. Konklusjon

Formålet med rapporten har vært å besvare to konkrete problemstillinger som omhandler ulike sider av Norges forvaltning av trygdeytelser og sosialhjelp. Både barnetrygden, folketrygden og sosialhjelpen har stor økonomisk betydning for mange mennesker, som i dag lever under eller rett over lavinntekts-grensen.

Vi har konkludert med at ordningen med differensiert barnetrygd er i samsvar med likestillingsloven og barnekonvensjonen artikkel 2 som forbyr diskriminering av barn. Likevel har vi påpekt sider av ordningen som kan kritiseres i et barnerettslig perspektiv.

I del fire har vi gjennomgått regelverket om sosialtjenesten og enkelte, utvalgte trygdeytelser. Formålet har vært å vise hvordan reglene gir uttrykk for det barneperspektivet som pålegges statene etter barnekonvensjonen. Vi har vurdert begge regelsett, og påpekt enkelte svakheter ved ivaretagelsen av barneperspektivet i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten.

- Det kan med fordel komme tydeligere til uttrykk hvordan barnet skal høres i de tilfeller der foreldrenes situasjon berører barna.
- Satsene er, i tråd med arbeidslinja, lave. Det bør utredes nærmere om dette for barnefamilienes vedkommende er så lavt at retten til tilfredsstillende levestandard utfordres.
- Dersom stønaden vurderes å reduseres eller fjernes som følge av brudd på vilkårene for ytelsen, bør det vurderes hvilke konsekvenser det får for barna i familien.
- Trygdeforvaltningen er fullt ut standardisert, og gir ikke noe rom for skjønn. Det kan spørres om dette i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til barnets beste.

## Litteraturliste

### Lover

- 1814 Lov 15. mai 1815 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1997 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- 2002 Lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd (barnetrygdloven).
- 2005 Lov 20 mai. 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- 2009 Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).
- 2017 Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

### Konvensjoner

- SP Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller, New York, 16. desember, 1966. [Offisiell norsk oversettelse].
- ØSK Den internasjonale konvensjonen om økonomisk, sosiale og kulturelle rettigheter, New York, 16. desember 1966. [Offisiell norsk oversettelse].
- Barnekonvensjonen FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller, New York, 20. november 1989. [Offisiell norsk oversettelse].
- EMK Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller, Roma, 4. november, 1950. [Offisiell norsk oversettelse].

### Forarbeider

- NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamiliene.*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov.* [Lest i Lovdata].
- NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov.* [Lest i Lovdata].
- NOU 2020: 16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle.*
- Prop. 81 L (2016-2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven). [Lest i Lovdata].
- Dokument 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.



## Forvaltningspraksis

NAV – Arbeids og velferdsetaten. *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, 22. juni 2012. Dokumentnr. R35-00. [Lest i Lovdata].

Arbeids- og sosialdepartementet. *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, 23. desember 2021. Dokumentnr. A-2021-2. [Lest i Lovdata].

Arbeids- og sosialdepartementet. *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*, 24. juni 2022. Dokumentnr. Rundskriv A-2022-1.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. *Vurdering av diverse spørsmål vedrørende retten til opplæring for barn med ulovlig opphold eller uavklart oppholdsstatus, og om forholdet til barnekonvensjonen*, 24. november 2011. JDLOV-2010-8029. [Lest i Lovdata].

## Rettspraksis

LB-2019-53935.

Rt. 2009 s. 1261 (Ashok).

Rt. 2011 s. 964 (Gjensidige).

Rt. 2012 s. 1985 (Lengeværende barn).

Rt. 2015 s. 93 (Maria).

## Konvensjonspraksis fra EMD

Runkee White v. The United Kingdom	Case of Runkee and White v. The United Kingdom no. 42949/98 and 53134/99, 10.05.2007.
Carson and others v. The United Kingdom	Case of Carson and others v. The United Kingdom no. 42184/05, 16.03.2010.
Schwizgebel v. Switzerland	Case of Schwizgebel v. Switzerland no. 25762/07, 10.06.2010.
Bah v. The UK	Case of Bah v. The UK no. 25762/07, 10.06.2010.
Biao v. Denmark	Case of Biao v. Denmark no. 38590/10, 24.05.2016.
B. and C v. Switzerland	Case of B. and C. v. Switzerland no. 889/19 and 43987/16 12.02.2021.
Šaltinytė v. Litauen	Case of Šaltinytė v. Litauen no. 32934/19, 26.01.2022.

## Litteratur

- Andenæs, Kristian «Sosialloven» i *Sosialrett.* 6. utg., Oslo: Universitetsforlaget 2003, s. 201-267.
- Andenæs, Johs. og Arne Fliflet *Statsforfatningen i Norge.* 11.utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2017.
- Bendiksen, Lena og True Haugli *Sentrale emner i barneretten.* 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Bjørgen, Eva Annie «Karnov lovkommentar til sosialtjenesteloven.» I *Lovdata Pro* (2022) hentet 20. mai 2022.
- Haugli, Trude «Hensynet til barnets beste.» I *Barnekonvensjonen: Barns rettigheter i Norge.* Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg red., 4. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2020, s. 55-78.
- Heyerdahl, Frøydis «Retten til ikke-diskriminering.» I *Barnekonvensjonen: Barns rettigheter i Norge.* Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg red., 4. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2020, s. 34-54.
- Kjønstad, Asbjørn, Aslak Syse og Morten Kjelland *Velferdsrett I: Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang.* 6. utg., Oslo: Gyldendal, 2017.
- Kjørholt, Elin Saga «Prinsippet om barnets rett til liv, overlevelse og optimal utvikling». I *Barnekonvensjonen: Barns rettigheter i Norge.* Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg red., 4. Utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2020, s. 79-97.
- Kvalø, Kirsten Kolstad «Karnov lovkommentar til Barnekonvensjonen» i *Lovdata Pro* (2021) hentet 19. mai.2022
- Köhler-Olsen, Julia og Eivind Pedersen «Kampen for bedre livsvilkår.» I *Barnekonvensjonen i praksis: fra barnets behov til barnets rettigheter.* Elise Kipperberg, Julia Köhler-Olsen og Eivind Pedersen red., 4. utg., Oslo: Fagbokforlaget, 2019, s. 243-259.
- Köhler-Olsen, Julia «Growing up in families with low income: the state's legal obligation to recognize the child's right to adequate standard of living» i *Transformative Law and public policy*, Sony Pellissery mfl. Red., New York: Routledge, 2019, s. 151-170.
- Köhler-Olsen, Julia «Karnov lovkommentar til sosialtjenesteloven» i *Lovdata Pro* (2021) hentet 18.05.2021.
- Oppedal, Mons «Fattige barns rett til økonomisk hjelp». I *Fattigdommens dynamikk.* Ivan Harsløf og Sissel Reim red., Oslo: Universitetsforlaget, 2008, s. 186-207.

- Oppedal, Mons «Retten til materiell velferd.» I *Barnekonvensjonen: Barns rettigheter i Norge*. Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg red., 4. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2020, s. 268-287.
- Sandberg, Kirsten «Barnets beste som rettighet.» I *Rettigheter i velferdsstaten, begreper, trender, teorier*. Ingunn Ikdahl og Vibeke Blaker Strand red., 1. utg., Oslo: Gyldendal Juridisk, 2016, side 57-84.
- Sandberg, Kirsten «Barns rett til å bli hørt.» I *Barnekonvensjonen: Barns rettigheter i Norge*. Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg red., 4. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2020, s. 98-130.
- Smith, Lucy «FNs konvensjon om barnets rettigheter.» I *Barnekonvensjonen: Barns rettigheter i Norge*. Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg red., 4. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2020, s. 19-33.
- Strand, Vibeke Blaker «FNs menneskerettskonvensjoner og FN-komiteenes håndheving av dem». I *Juridisk metode og tenkemåte*. Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde red., Oslo: Universitetsforlaget, 2019, s. 420-451.

### Internasjonale anbefalinger og rapporter

- General comment no. 3 Committee on economic, social and cultural rights. General Comment no. 3. *The nature of States Parties' Obligations*. 1990.
- General comment no. 5 Committee on the Rights of the Children. General Comments no. 5. *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*. 2003.
- General comment no. 6 Committee on the Rights of the Children. General Comments no. 6. *Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside of their country of Origin*. 2005.
- General comment no. 7 Committee on the Rights of the Children. General Comments No. 7. *Implementing child rights in early childhood*. 2005.
- General comment no. 19 Committee on economic, social and cultural rights. General Comments no. 19. *The right to social security*. 2007.
- General comment no. 12 Committee on the Rights of the Children. General Comments no. 12. *The right of the child to be heard*. 2009.
- General comment no. 14 Committee on the Rights of the Children. General comments no. 14. *on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*. 2013. [Lest i Lovdata].
- General comment no. 19 Committee on the Rights of the Children. General comments no. 19 *on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*. 2016.

General comment no. 20 Committee on the Rights of the Children. General comments no. 20 on the implementation of the rights of the child during adolescence. 2016.

Human Rights Committee. *Love v. Australia*. CCPR/C/77/D/983/2001, communication No. 983/2001. (25. Mars 2003).

Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the combined 5th and 6th periodic reports of Norway*. CRC/C/NOR/CO/5-6 (1. juni 2018)

## Rapporter

Statens helsetilsyn *Helsetilsynets tilsynsmelding 2011*. Helse- og omsorgsdepartementet, Oslo: 2011. <https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/tilsynsmelding/tilsynsmelding2011.pdf> hentet 25.05.2022.

Statens helsetilsyn *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 2/2013. Helsetilsynet, Oslo: 2013. [https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2013/helsetilsynetrapport2\\_2013.pdf](https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2013/helsetilsynetrapport2_2013.pdf) (hentet 25.05.2022).

McClimans Leona, Aune, Helga og Ranheim, Renate *Utredning av behovet for en utvidet vern mot diskriminering på grunn av alder*. Lillestrøm: 2014. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7378a753b77d4b3b8a50151b5b3d35bb/aldersutredning.pdf> hentet 19.05.2022.

Oslo Economics *Utredning av kostnader og nytte av et vern mot aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet*. Utarbeidet for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Oslo: 19. januar 2016. <https://www.regjeringen.no/contentassets/aa98957f50dd4343a408396d34c7bf58/samfunnsokonomisk-analyse-aldersdiskriminering.pdf> hentet 13.05.2022.

NIM *Temarapport 2016: Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: 2016. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2017/11/Temarapport-2016-Omsorg-for-enslige-mindre%C3%A5rige-asyls%C3%B8kere.pdf> hentet 22.05.2021.

Barneombudet *Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité: Barns rettigheter i Norge*. Oslo: Mai 2017. <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Rapportering/Barneombudets-supplerende-rapport-til-FNs-barnekomite-2017.pdf> hentet 19.05.2022.

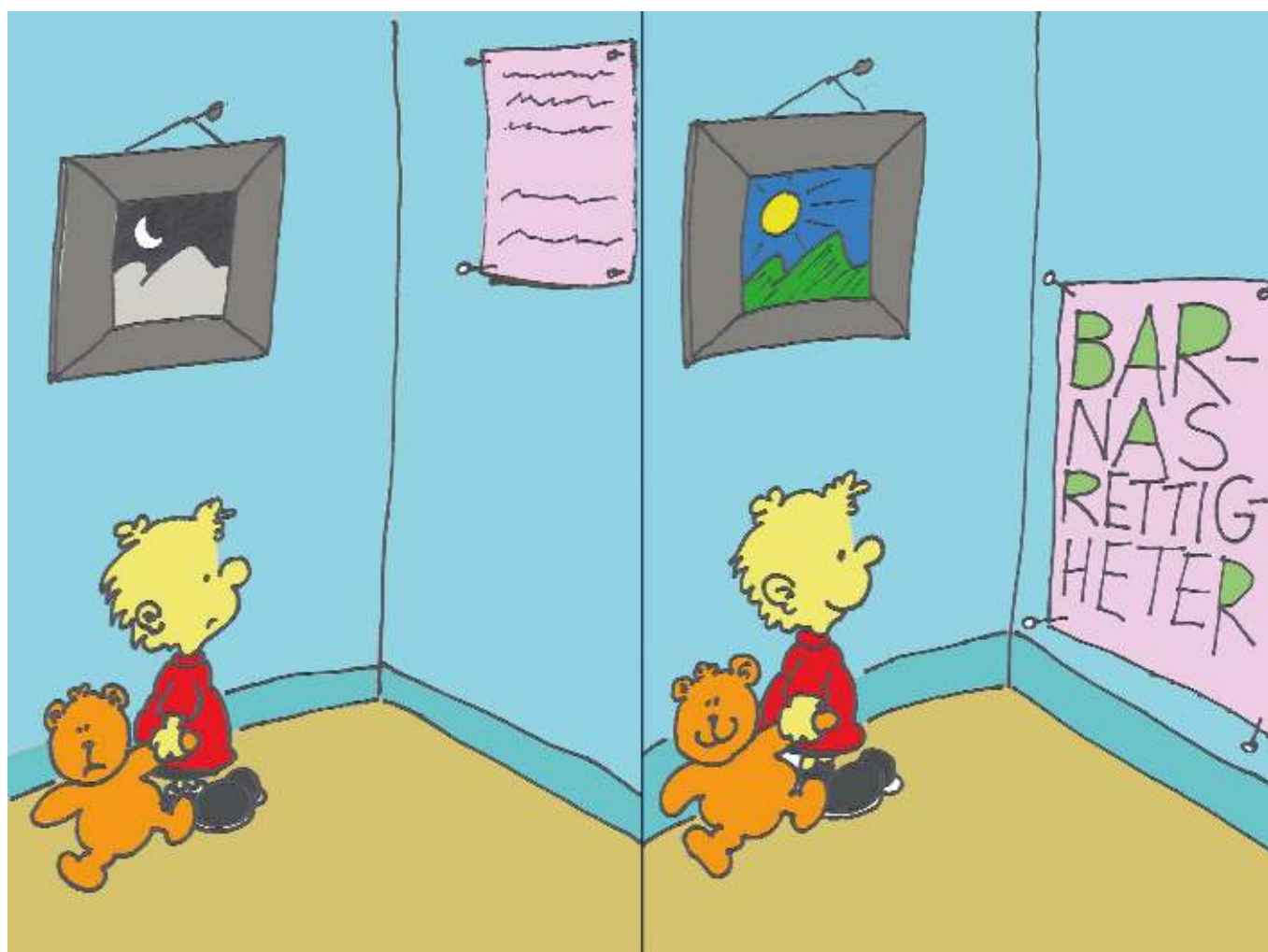
- Fylkesmannen i Troms og Finnmark v/Sjumilssteget. *Sluttrapport: Barneperspektivet i NAV. Sjumilssteget, 2018.* (Vedlegg 1 til denne rapporten).
- NOVA *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier: En kunnskapsoppsummering.* Rapport nr. 11/18. OsloMet, Oslo: 2018.<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5129/Nettutgave-NOVA-Rapport-11-2018-Muligheter-og-hindringer-.pdf?sequence=1&isAllowed=y> hentet 19.05.2022.
- Barne- og familiedepartementet *Like muligheter i oppveksten: Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023).* Oslo: 2020. [https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf) hentet 12.05.2022.
- Redd Barna *Barnetrygd for alle – unntatt de som trenger den aller mest?* Oslo: 2021. [https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/09/RB\\_rapport\\_barnetrygd\\_0921.pdf](https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/09/RB_rapport_barnetrygd_0921.pdf) hentet 11.05.2022.

## Nettsider

- Barneombudet «Høring – NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern» (17.12.2009) <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/horinger/2009/nou-2009-14/barneombudet-57.pdf> hentet 16.05.2022.
- SSB «Statistikbanken - Forbruksundersøkelsen» <https://www.ssb.no/statbank/table/10245> (2013) hentet 16.05.2022.
- SSB «Forbruksundersøkelsen» <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/forbruk/statistikk/forbruksundersokelsen> (2013) hentet 30. mai. 2022.
- Barne- og familiedepartementet «Regjeringa satsar på familien» (7.10.2019) <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2019/regjeringa-satsar-pa-familien/id2671550/> hentet 25.5.2022.
- Buudir «Utprøving av fritidskortordning» (16.11.2021) <https://www.buudir.no/Familie/fritidskortet/> hentet 09.06.2022.
- SSB «Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger» (2021) <https://www.ssb.no/statbank/table/06944/tableViewLayout1/> hentet 07.06.2022.
- FHI Epland, Jon og Normann, Tor Morten. «115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt». (29.03.2021) <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og->

[formue/artikler/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt](#) hentet 12.05.2022.

- NAV «Barnetrygd». (2021) <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/barnetrygd> hentet 12.05.2022.
- NAV «Grunnbeløpet i folketrygden» (2022) <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/utbetalinger/grunnbelopet-i-folketrygden> hentet 16.05.2022.
- Helsetilsynet «Landsomfattende tilsyn 2022» (29.03.2022) <https://www.helsetilsynet.no/presse/nyhetsarkiv/2022/landsomfattende-tilsyn-2022/> (2022) hentet 02.06.2022.
- SSB «Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger» (2022) [09593: Lavinntektsgrenser i kroner \(EU- og OECD-skala\), etter husholdningstype 2009 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#) hentet 07.06.2022.



Sluttrapport

# Barneperspektivet i NAV



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni  
Tromssan ja Finmarkun maaherra*



## Innhold

1. Innledning og bakgrunn.....	2
2. FNs barnekonvensjon og barneperspektivet i NAV.....	6
3. Styrking av barneperspektivet gjennom bedre kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål ....	8
3.1 Kartleggingens innhold.....	8
3.2 Erfaringer fra NAV-kontorene som har deltatt i uttestingen .....	9
3.3 Implementering av kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål.....	12
4. Styrking av barneperspektivet gjennom kompetanseheving i NAV-kontoret .....	15
5. Styrking av barneperspektivet gjennom tydeliggjøring, klarere mål og mulig lovendring .....	18
5.1 Barneperspektivet inn i standarden for arbeidsrettet oppfølging .....	19
5.2 Barneperspektivet inn i mål- og disponeringsbrev .....	21
5.3 Lovendring.....	23
6. Styrking av barneperspektivet gjennom utvikling av retningslinjer, rutiner, sjekklister og håndbok	25
7. Sluttbetraktninger .....	27
Vedlegg.....	27



# 1. Innledning og bakgrunn

Dette er sluttrapporten fra prosjektet Barneperspektivet i NAV.

Prosjektet kom i stand som en forlengelse av et tidligere arbeid der Fylkesmannen i Troms v/Sjumilssteget på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, hadde utarbeidet et skjema for kartlegging av barneperspektivet i NAV-kontor basert på barnekonvensjonen. Dette arbeidet var slutført i 2016. I sluttfasen var det et nært samarbeid med NAV Tromsø for å tilrettelegge skjemaet i en elektronisk versjon på Surveyxact.

Direktoratet ga en bevilgning i 2017 for oppfølging av dette arbeidet. Som ledd i dette ble det drøftet om det kunne være mulig å utvikle konkrete hjelpemidler for NAV-ansattes dialog med foreldrene om situasjonen for barn. Det ble fra Sjumilsstegets side foreslått at ett av hjelpemidlene kunne baseres på metodikk og erfaringer fra samtaler med foreldre utviklet i samband med «Barn som pårørende» i spesialisthelsetjenesten. Det ble i den anledning tatt kontakt med UiT Norges arktiske universitet og organisasjonen Voksne for barn med spørsmål om muligheter for faglig bistand. Siden Voksne for barn også er eier av metoden «Barneperspektivsamtalet», var det behov for å få klarering på muligheten for å bruke elementer av denne inn i en mulig nedskalert versjon for NAV-kontor.

Etter ulike avklaringer og fortløpende drøftinger med direktoratet, ble det 11. desember 2017 fremmet en søknad med en total kostnadsramme på kr. 980.000,-. Hoveddelen av bevilgningen var knyttet til avlønning og driftskostnader for engasjement av prosjektkoordinator Janne Wilhelmsen ved NAV Tromsø fra 1.3. -31.12.18. I søknadsbeløpet inngikk også et beløp til inndekning av Fylkesmannens egne kostnader med prosjektledelse, herunder til reiser, møter og konferanse for eksterne deltakere i utviklingsarbeidet (NAV-kontor mfl.)

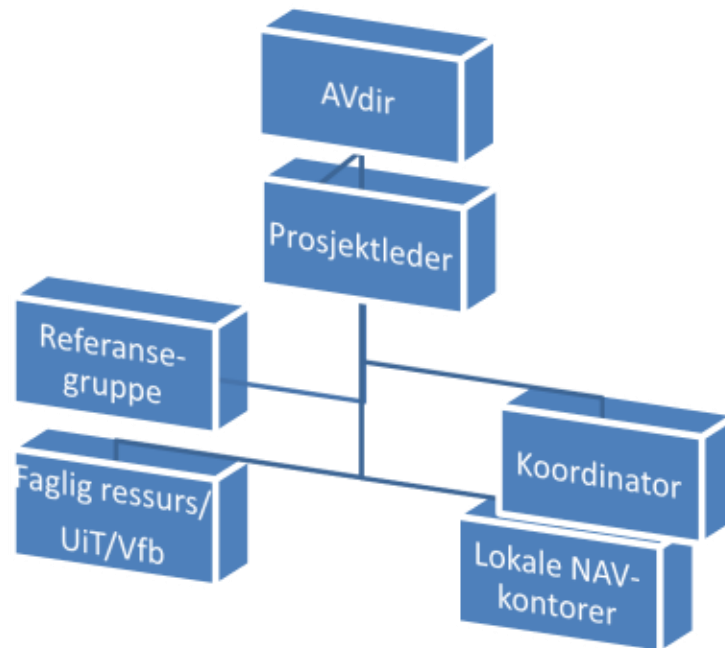
Arbeids- og velferdsdirektoratet ga 8.2.18 en trekkfullmakt over statsbudsjettets kap 0621 post 63 og kap 0621 post 21 på summen det var søkt om. I oktober ble det etter søknad gitt en utvidet trekkfullmakt på kr. 100.000,- for inndekning av merkostnader med prosjektet avslutningskonferanse på Gardermoen 20.-21.11.18. Den totale driftsrammen for 2018 var dermed kr. 1.080.000,-

I møte med direktoratet 1.3.18 ble det besluttet å prosjektorganisere arbeidet og å utarbeide en fremdriftsplan. Det ble også avklart at prosjektet skulle favne om «hele NAV», d.v.s. både den statlige og kommunale del av de lokale kontorene. I prosjektorganiseringen ble også inntatt en referansegruppe (den nasjonale arbeidsgruppen for implementering av barnekonvensjonen) og to faglige ressurser (UiT Norges arktiske Universitet v/RKBU Nord og organisasjonen Voksne for barn).

I tillegg ble det avtalt at prosjektleder skulle lage et internt dokument om begrepet «barneperspektiv» og om hvordan dette slår inn i arbeidet ved et NAV-kontor. Dette ble gjort for å sikre at deltakere i prosjektets styringslinje hadde samme forståelse av dette begrepet. Det interne dokumentet følger sluttrapporten som vedlegg.

Det ble ut over dette laget en prosjektskisse som foruten en beskrivelse av prosjektorganisasjonen også inneholder oppgaver og mål, ansvarsdeling og milepæler i prosjektarbeidet. Også denne skissen følger som vedlegg.

Prosjektorganisasjonen ble satt opp slik:



Det ble besluttet å be NAVs fylkeskontorer og fylkesmannsembetene i fire fylker – Østfold, Oppland, Møre- og Romsdal og Troms, plukke ut ett lokalt NAV-kontor som ble ansett egnet til å delta i utprøving av materialet som skulle anvendes. Arbeids- og velferdsdirektoratet sendte i den anledning ut et eget brev til NAV fylke 3.5.18 og senere et brev 29.6.18 til kontorene som var blitt plukket ut til å delta i prosjektet (Sarpsborg og Rakkestad i Østfold, Øyer i Oppland, Ørsta-Volda i Møre og Romsdal, samt Storfjord/Balsfjord i Troms).

Materialet som var sammenstilt for utprøving ble sendt NAV-kontorene primo september. Det ble i regi av prosjektleder og prosjektkoordinator gitt en halv dags opplæring ved hvert kontor, med vekt på relevansen av barnekonvensjonen og på forståelse av begrepet barneperspektiv. I tillegg ble utprøvmingsmaterialet gjennomgått og spørsmål knyttet til praktiske forhold ved utprøvingen, besvart. Om lag 90 veiledere deltok på disse samlingene.

Det ble avviklet en avsluttende konferanse for deltakerne på Gardermoen 20.-21.11.18.

#### Oppdrag og mål

Oppdraget ble slikt formulert av Arbeids- og velferdsdirektoratet:

1. Det skal utarbeides forslag om hvordan barneperspektivet i NAV-kontoret kan styrkes med utgangspunkt i barnekonvensjonen og funn fra utprøving av kartleggings skjema.
2. Det skal utarbeides forslag til tilpasset informasjon/veiledning/sjekkliste om barneperspektivet og barnekonvensjonen for NAV-kontor.

Direktoratet har i brev til NAV fylke av 3.5.18 presisert at:

*«Barneperspektivet i NAV er som regel blitt knyttet til sosialtjenesteloven og arbeidet med bekjempelse av barnefattigdom, siden andre lovverk i NAV ikke sier noe særskilt om dette. Det er likevel slik at Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov. Og barns rettigheter er tatt inn i grunnloven. Barneperspektivet gjelder derfor alle ansatte i NAV, uavhengig av ansettelsesforhold (kommunal eller statlig) eller lovverk som regulerer arbeidet.»*

Målet er at anvendelse av barneperspektivet skal sikre at det tas særlige hensyn til barns behov i alle vurderinger der tjenestemottaker har barn. Dette skal skje ved at behovene hos barna til brukere i NAV-kontoret skal kartlegges i reflekterende samtaler med barnas foreldre som utgangspunkt for individuelt tilpasset råd- og veiledning, med tanke på tilbud fra NAV eller henvisning/melding til, eller samarbeid med andre instanser som kan ivareta barnas særlige behov.

Et delmål er å øke NAV-kontorenes kompetanse om barnekonvensjonen og barns rettigheter og dermed evnen til å ivareta barnas beste i løpende saksbehandling.

#### Bakgrunn for prosjektet

Arbeidet med å styrke barneperspektivet i NAV startet som et resultat av funn fra Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med barnefattigdom i kommunene (2014), og landsomfattende tilsyn med økonomisk stønad til personer med forsørgeransvar for barn (Helsetilsynet 2012). Tilsynet avdekket at to av tre NAV-kontor som ble undersøkt ikke kartla livssituasjonen til barna systematisk. Disse kontorene vurderte heller ikke behovene til barna individuelt, men benyttet rutinemessig statlige eller kommunale veiledende satser for utmåling av økonomisk sosialhjelp.

Både tilsynsrapporten og intervjuene Riksrevisjonen gjennomførte, viste at mange NAV-kontor manglet et dokumentert internkontrollsystem, ordninger for å følge systematisk med på og kontrollere om kravene i sosialtjenesteloven blir fulgt, og et velfungerende system for melding og håndtering av avvik. I tiden fra tilsyn og undersøkelser ble gjennomført til i dag, har mye godt arbeid blitt gjort i NAV-kontorene, men det er fortsatt behov for å forstå betydningen av hva et barneperspektiv innebærer og hvilke plikter som følger av at et slikt perspektiv – gjennom barnekonvensjonen, er lovpålagt.

Selv om utgangspunktet for at Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt oss oppdraget, er funn knyttet til kommunale tjenester i NAV-kontoret, er det tydelig signalisert fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at prosjektet Barneperspektivet i NAV skal gjelde hele NAV. At direktoratet løfter barneperspektivet opp til å gjelde hele NAV-kontoret, synliggjøres også gjennom prosjektoppdraget, der barnekonvensjonen er særlig nevnt. I oppdraget står at det skal utarbeides forslag om hvordan barneperspektivet kan styrkes med utgangspunkt i barnekonvensjonen og funn fra utprøving av kartleggingsskjema.

Oppdraget viser også til at vi skal bygge videre på funn fra utprøving av kartleggingsskjema som vi gjennomførte i 2016 på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi testet da ut et kartleggingsskjema for NAV-ansatte om barneperspektivet i NAV. Siden vi også i årets prosjekt har testet ut et kartleggingsskjema (kartlegging av bruker med barn), vil vi i denne sluttrapporten omtale kartleggingsskjema fra 2016 som *egenanalyse for barneperspektivet i NAV-kontoret*, og noen steder (for enkelthetsskyld) bare *egenanalyse*.

Kontorene som gjennomførte egenanalysen i 2016 ga uttrykk for at undersøkelsen og analysen de gjennomførte hadde vært nyttig, både for både ansatte og ledere, og dermed for brukerne og deres barn. Blant de ansatte økte bevisstheten og oppmerksomheten om barneperspektivet, mens ledere gjennom analysen fikk informasjon om hvordan ansatte tenkte og arbeidet med barneperspektiv i kontoret. Egenanalysen ga nye tanker, idéer og forslag til hvordan veilederne kunne arbeide bedre med barneperspektivet på kontoret. Den skapte også engasjement og tilførte kunnskap til ansatte om barnekonvensjonen.

Alle kontorene svarte at egenanalysen hadde ført til endring av praksis. Samtidig ble det understreket at det var for tidlig å si om undersøkelsen hadde ført til store endringer. Det var uansett enighet om at egenanalysen ga ekstra oppmerksomhet til barneperspektivet. Det ble samtidig poengtert at varige, langsiktige endringer ville kreve mer enn det egenanalysen ga. I prosjektet Barneperspektivet i NAV forsøker vi nå å foreslå nye tiltak for å styrke barneperspektivet. Tiltakene vi foreslår er ment å skulle bidra til at barneperspektivet ikke bare får et kortvarig fokus, men at NAV utvikler og styrker et barneperspektiv som er bærekraftig og varig.

Erfaringene fra 2016 viste også at det var utfordrende å nå frem med barneperspektivet hos ansatte med statlige oppgaver i NAV-kontoret. Prosjektet vi har gjennomført i 2018 er derfor særlig designet for også å inkludere personell som i hovedsak arbeider med statlige tjenester i kontoret. Når vi i 2018-prosjektet tester ut kartlegging med reflekterende spørsmål, er uttestingen lagt til rette for ansatte uavhengig av om de til daglig arbeider med statlige eller kommunale oppgaver.

Det kom frem mange gode tilbakemeldinger og anbefalinger fra pilotkontorene i 2016. Vi vil ta med de vi opplevde som viktigst her:

- Barneperspektivet i NAV må defineres, det må være klart hva barneperspektivet er. Direktoratet må si mer om hva barneperspektivet er og hvordan det skal tas inn i jobben NAV-kontorene gjør. Direktoratet må være enda tydeligere på at barneperspektivet og barnekonvensjonen gjelder alle i NAV.
- NAV-kontorene bør ha større fokus på barn og familier når de kartlegger brukere. De bør tenke på barn i alle saker der brukere har barn, ikke kun når det gjelder sosiale tjenester. Eksempelvis også når det gjelder jobb og brukers helse. Barneperspektivet må inn i den helhetlige oppfølgingen i NAV, som Ny i NAV, Standard for arbeidsrettet oppfølging, Veiledningsplattformen og Arbeidsevnevurderingen.
- Det må defineres hvor langt NAV-kontorene skal gå når det gjelder barneperspektivet og det må avklares når kontoret skal melde stafettpinnen videre. Kartleggingen fremmer tanker om samarbeid med andre instanser for barnets beste og bevisstgjøring av en helhetlig tenking i saksbehandlingen.
- Det bør være et likelydende oppdrag i stat og kommune så langt det lar seg gjøre. Barneperspektivet bør også inn i målekortet eller annet måleverktøy slik at barna blir synliggjort og vi kan måle effekt.

Tilbakemeldingene ovenfor er viktige fordi de fortsatt er gjeldende. Mange av de samme innspillene kom fra uttestingskontorene i 2018.

Det er vår og pilotkontorene fra 2016 sin oppfatning at gjennomføring av en egenanalyse i NAV-kontoret vil være nyttig for alle ansatte. Den gir læringseffekt kontoret vil ventelig også få en økt

bevissthet rundt temaet som en god start på arbeidet med å styrke barneperspektivet i NAV. Kartleggingsskjemaet som benyttes i egenanalysen er lagt ut på NAVet, men det er ikke kjent blant NAV-kontorene. Vi håper Arbeids- og velferdsdirektoratet vil gjøre egenanalysen kjent, og at kontorene oppfordres til å gjennomføre egenanalysen.

I dag ligger det info om egenanalysen på NAVet under Sosiale tjenester, Barn og unge. Men denne egenanalysen av barneperspektivet i NAV fortjener (og trenger) å bli løftet opp fra sosiale tjenester, til et sted der alle NAV-ansatte kan se at dette gjelder dem. Det ville signalisere til kontorene at egenanalysen og barneperspektivet gjelder alle i NAV.

## 2. FNs barnekonvensjon og barneperspektivet i NAV

Barnekonvensjonen ble i 2003 vedtatt som norsk lov. Norge har gjennom lovvedtaket, ikke reservert seg mot noen av konvensjonens bestemmelser og har i tillegg gitt barnekonvensjonen «forrang». Dette innebærer at om konvensjonen på et gitt område eller i enkeltsaker, gir barna bedre rettigheter enn annen nasjonal lovgivning, vil den gjelde foran den nasjonale loven. Også den norske Grunnloven (§ 104) slår fast at barnekonvensjonens prinsipper gjelder i landet vårt. Barnekonvensjonen gjelder norsk administrasjon og forvaltning, på alle nivå, både i stat og kommune. Barnekonvensjonen gjelder dermed også i NAV-kontoret, for kommunale så vel som statlige oppgaver.

Konvensjonen sikrer alle barn særlige rettigheter ved at prinsippene i konvensjonen, herunder særlig barnets-beste-prinsippet (konvensjonens **artikkel 3**) og barnas rett til å bli hørt (**artikkel 12**) skal anvendes i alle saker som angår eller berører barn. Om en sak som behandles ved NAV-kontoret angår ett eller flere barn, inntreder dermed plikten til å vurdere barnas beste og til å sikre at barna blir «hørt». Det er disse to artiklene (bestemmelsene) som er hovedutgangspunktet for anvendelse av barneperspektivet i NAV-kontoret. Det er også disse artiklene som gir plikter for saksbehandlingen.

Barnekonvensjonen har også andre artikler som skal sikre et barneperspektiv. **Artikkel 19** skal sikre samfunnets beskyttelse av barn som lever vanskelige liv, herunder med vold og overgrep. Samfunnets institusjoner, herunder også NAV-kontoret, skal bidra til å sikre at disse barna blir sett og at tiltak igangsettes. Dette kan gjøres ved råd og veiledning, tiltak fra kontoret, eller ved at behov for andre tiltak formidles eller meldes til andre instanser.

**Artikkel 26** gir barna rett til trygdeytelser, mens **artikkel 27** stiller krav til at samfunnet sikrer barn en forsvarlig levestandard. Dette gir særlige føringer for hva NAV-kontor må legge til grunn i daglig saksbehandling i saker som angår barn. Det var bl.a. mangler knyttet til dette som var bakgrunnen for kritikken som er reist mot NAV fra både Riksrevisjonen og Helsetilsynet.

Begrepet «barneperspektiv» er ikke et entydig begrep og det gir dermed grunnlag for mange ulike forståelser og kan lede til mange ulike praksiser. I prosjektarbeidet er det lagt til grunn et internt notat der begrepet er særskilt omtalt i lys av hvordan dette skal forstås i norsk forvaltning. Det er her gjort et prinsipielt skille mellom *barneperspektivet* som voksne har, eller danner seg på ulikt vis – og *barnets perspektiv*. I denne forståelsen av begrepet er det grunnleggende at det ikke er mulig for

voksne å ha et fullverdig barneperspektiv uten at man har hørt barnet og fått barnets egne synspunkter og ønsker til saken. Er barnet ikke hørt, vil barneperspektivet i saken kun handle om hva voksne «tror» barnet tenker eller mener om saken eller om sine særlige behov. Plikten til å høre barn som er berørt av en sak NAV-kontoret behandler, kan med utgangspunkt i barnekonvensjonen artikkel 12, sikres på ulike vis;

- Kontoret kan velge å høre barnet selv, d.v.s. å ha en samtale med barnet – om barnet selv ønsker det.
- Kontoret kan høre barnet gjennom foreldrene (hovedregel i saksbehandlingsrundskrivet til sosialtjenesteloven i NAV)
- Kontoret kan sikre en høring gjennom et «egnet organ».

Det interne notatet er vedlagt denne sluttrapporten og vi velger å vise til dette notatet, både hva gjelder en bredere gjennomgang av barnekonvensjonen og forståelsen av barneperspektivet både generelt og for NAV-kontoret spesielt.

Avslutningsvis vil vi også vise til at tematikken er tatt opp i en egen NAV-rapport som bl.a. tar opp behovet for å etablere et barneperspektiv i NAV.

Det fremgår av NAV-rapport 2018:3 Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk (s.6) at:

*«Det å etablere et barneperspektiv i hele NAV-kontoret er viktig, både for å hjelpe barna, forebygge og forhindre negativ sosial arv, og for å bistå brukere til å komme i arbeid og aktivitet.*

*En god kartlegging, som inkluderer barnas situasjon, er grunnlaget for å kunne gi gode, tilpassede tjenester. Skal brukere komme i arbeid og klare å stå i et arbeidsforhold over tid, er det viktig at NAV har kartlagt brukers livssituasjon. Herunder om brukere har barn med særlige behov, og om dette medfører at det er nødvendig med tilrettelegging for at brukere skal kunne jobbe.»*

### 3. Styrking av barneperspektivet gjennom bedre kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål

Forslag til Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Implementere bruk av reflekterende spørsmål om barnas situasjon og behov i NAV-kontorene
- Stille krav til kartlegging med reflekterende spørsmål også på statlig side i NAV-kontorene
- Utarbeide en god digital løsning for å sikre at kartlegging av brukeres barn implementeres og gjennomføres i NAV-kontorene

En sentral del av prosjektet har vært utvikling og uttesting av en kartleggingsguide der man bruker reflekterende spørsmål. Årsaken til det sterke fokuset på kartlegging er kjent kunnskap om at kartleggingen som gjøres i forhold til brukeres barn i NAV-kontorene ikke er god nok (jf. undersøkelser gjennomført av Helsetilsynet og Riksrevisjonen), og at barns behov og perspektiv ikke fanges tilstrekkelig opp gjennom de kartleggingene som gjøres, selv om barn har en rett til å bli hørt iflg. barnekonvensjonen. I NAV vil det være mest naturlig at barn høres gjennom sine foreldre.

Det er på sin plass å påpeke at det er noen år siden NAV-kontorene hadde tilsyn og var gjenstand for undersøkelser fra Riksrevisjonen. Det er derfor grunn til å tro at utvikling og forbedring har skjedd siden 2014. Erfaringer fra flere NAV-kontor vi har kontaktet i prosjektperioden som har fått barnefattigdomsmidler, viser i alle fall at det gjøres mye god kartlegging og at det finnes gode maler knyttet til arbeid med barn og familie. Men vi ser samtidig at slik kartlegging hovedsakelig er knyttet til saksbehandling etter lov om sosiale tjenester. Det er gjennomgående lite bruk av reflekterende spørsmål i kartleggingsskjemaer vi har fått tilgang til. Noen kontorer representerer imidlertid unntaket ved at de har tatt reflekterende spørsmål i bruk i samtaler med foreldrene.

Prosjektet har hatt som mål at spørsmålsguiden som har vært benyttet i kartleggingen fra prosjektkontorene i 2018, skal åpne for at det skal kartlegges *bedre* for å få frem barnas behov - og det skal stilles reflekterende spørsmål for å forsøke å få frem barnas perspektiv. Bedre kartlegging skal bidra til at barna høres gjennom foreldrene, men også at foreldrene inviteres til å reflektere over barnas situasjon og hvordan egen situasjon påvirker barna. Barns behov strekker seg langt utover det økonomiske. Det har dermed vært sentralt i prosjektet at kartlegging skal gjøres både gjennom kommunale og statlige tjenester i NAV-kontorene.

#### 3.1 Kartleggingens innhold

Kartleggingsmaterialet vi har utviklet og testet ut er basert på kartleggingsskjemaer fra diverse NAV-kontor, samt på innholdet i tiltaket «Barneperspektivsamtalet» som er utviklet av Voksne for barn (VFB) og Regionalt Kunnskapssenter Nord (RKBU Nord) ved UiT Norges Arktiske universitet. Kartleggingsmaterialet er tilpasset og skalert ned til NAVs behov, og har to deler:

Del 1 er en kartlegging av barnas behov, ikke ulikt skjemaer og spørsmål som benyttes i NAV-kontor i dag knyttet til sosiale tjenester. Denne delen inneholder spørsmål om bosted, bolig, samvær, nettverk, barnas aktivitet på dagtid, fritid, økonomi og barnas situasjon og helse.

Del 2 er en samtaleguide med reflekterende spørsmål knyttet til barnas situasjon og mulig bekymring sett fra foreldrenes side. I tillegg berører guiden brukers situasjon og påvirkningen den gir for barna. I denne delen er det også lagt inn noen forslag til inngangsspørsmål, samt tips og hjelp til hvordan veileder bringer temaet barn og familie på banen, hvem de snakker med og når de bør gjøre det.<sup>1</sup>

Hensikten med å gjennomføre en kartleggingsamtale med reflekterende spørsmål er flere:

- Å gi veileder mer informasjon rundt brukers situasjon, for på den måten å kunne gi bedre oppfølging og veiledning til bruker. Det å se hele mennesket er sentralt knyttet til inkluderingskompetanse. Familiens situasjon og eventuell tilrettelegging kan være helt avgjørende for muligheten forsørger har til å få jobb og stå i jobb over tid.
- Å få frem barnas behov, samt å avdekke utfordringer og hjelpebehov hos barna og familien, noe som gjør det mulig å hjelpe barna på en bedre måte. Å fange opp barnas behov for hjelp tidlig kan bidra til å forebygge sosiale eller helsemessige problemer hos barna senere. Barn som vokser opp i husholdninger hvor foreldrene er avhengig av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde, har økt risiko for selv å motta økonomisk stønad som voksne. Vi vet også fra forskning at det å vokse opp med foreldre som er psykisk syke eller har rusproblemer er en risikofaktor.

Under besøkene ved NAV-kontorene som deltok i prosjektet i 2018, møtte vi mange engasjerte veiledere. Noen litt usikre og nervøse for det de skulle gjennomføre, mens andre uttrykte at de var veldig trygge i det de skulle i gang med og at det ikke var så ulikt metoder de har arbeidet med i NAV allerede (eksempelvis motiverende intervju).

I punkt 3.2 vil vi beskrive erfaringene fra uttestingen. Erfaringene gjelder primært bruk av reflekterende spørsmål i kartleggingsamtaler. I punkt 3.3 vil vi følge erfaringene videre, men også si noe hva disse kan bety for implementering av kartlegging med reflekterende spørsmål i NAV.

### 3.2 Erfaringer fra NAV-kontorene som har deltatt i uttestingen

Fem kontorer i fire fylker har testet ut kartlegging med reflekterende spørsmål: NAV Storfjord/Balsfjord i Troms, NAV Øyer i Oppland, NAV Ørsta/Volda i Møre og Romsdal, samt NAV Sarpsborg og NAV Rakkestad i Østfold. Totalt har 24 NAV-veiledere vært i sving og de har snakket med til sammen 37 brukere. Hver veileder har gjennomført mellom en og fem samtaler i perioden medio september til utgangen av oktober.

Veilederne har i etterkant av uttestingen svart på et evalueringsskjema. Veilederne har også hatt en «metasamtale» med bruker i etterkant av kartleggingsamtalen. En slik samtale om samtalen er gjennomført for å få frem brukerperspektivet og brukers opplevelse med samtalen. Vi vil her

---

<sup>1</sup> Uttestingsmaterialet er vedlagt denne sluttrapporten.



oppsummere noen av hovedfunnene i evalueringene fra veiledere og brukere i NAV.<sup>2</sup> Svarene i evalueringsskjemaene underbygges også av innspill vi fikk fra NAV-kontorene, fylkesmannsembetene og NAV fylke, som deltok på avslutningskonferansen vi arrangerte på Gardermoen 20. – 21. november i år.

#### NAV-veiledere og brukere er positive

Veiledere og brukere er positive til gjennomføring av kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål i NAV-kontoret. Veilederne opplevde det som greit å stille bruker spørsmålene, de opplevde at brukerne var positive, brukerne forstod hensikten, spørsmål var gode og at det ble en fin samtale. Kun en veileder opplevde at noen spørsmål ikke passet helt til brukers situasjon og at det dermed ble litt kunstig eller ikke relevant. Et par brukere lurte litt humoristisk på om NAV hadde fått god tid (siden de tok seg tid til å snakke om barna). En bruker ble litt mistenksom til hvorfor NAV spør om dette. Flere brukere er overrasket over fokuset på barna, men de er *positiv* overrasket.

#### Usikkerhet blir bedre med øvelse

Flere av veilederne uttrykte at de var usikre på forhånd på hvordan samtalen skulle gå, men alle var i etterkant glade for og de så nytten av at samtalen ble gjort. Det å stille spørsmål om barn og familie var nytt for noen, for andre var det nytt å stille reflekterende spørsmål. Uttestingsopplegget var ment som en samtaleguide og vi hadde ikke tenkt at alle spørsmålene skulle stilles. Dersom man allerede har fått svar på et spørsmål, skal man selvsagt la være å spørre lignende spørsmål på nytt. Noen hadde likevel fulgt samtaleguiden slavisk og opplevde at det ble gjentakelser og flere spørsmål rundt det samme. Andre følte seg litt bundet til spørsmålene, men opplevde at det gikk bedre med øvelse.

Vi ser at det er mulig å kutte noen spørsmål for å unngå gjentakelser og heller presisere at veileder selv må finne sin språkdrakt og gjøre materialet til sitt eget. Vi ser samtidig at det er nødvendig med trening/øvelse (gjelder alle) og opplæring (gjelder noen).

#### Godt at NAV ser og hører

Veilederne opplevde at brukerne følte seg sett og hørt. Det var en fin måte å bli kjent med bruker på. Det kom frem at det for de fleste føltes naturlig å snakke om barna og familiesituasjonen. Veileder opplevde engasjement fra bruker og at brukere hadde stor interesse for barna sine. For noen satte samtalen følelser i sving hos bruker. Bruker uttrykker at det er godt at NAV ser *hele* dem, inkludert barna.

Veilederne opplevde det ikke som vanskelig å stille spørsmålene, men noen sa at det kunne være situasjons- og brukeravhengig. Hva man spør om, må tilpasses slik at det føles relevant både for den som spør og den som blir spurt. Det er god støtte i en god samtaleguide. Å stille spørsmål om personlige eller vanskelige tema er ikke noe nytt for NAV-veiledere. Spørsmålene opplevdes som relevante for flertallet og vi fikk ikke tilbakemelding fra noen om at uttestingsmaterialet inneholdt spørsmål NAV ikke bør stille.

#### Meningsfulle svar og refleksjoner

Veilederne erfarte at samtalene ga meningsfulle svar og refleksjoner. Det ble uttrykt som positivt at familiens helhetlige situasjon ble løftet frem og at det var interessant å høre bruker fortelle og reflektere om hjemmesituasjoner med barna sine. Flere veiledere sier at det de nå har testet ut, vil

---

<sup>2</sup> Rådatamaterialet av evalueringen er sendt våre kontaktpersoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

bli tatt med i samtaler med brukerne heretter. De vil ta i bruk reflekterende spørsmål rundt barn- og familiesituasjonen. Også brukerne opplevde at det ga mening å snakke om barn og familie. En bruker syntes det var så bra at hun ønsket seg en ny samtale om et halvt års tid.

#### Utdypinger og tilleggsspørsmål

Veilederne opplevde ikke at spørsmål manglet i samtaleguiden og flertallet syntes at guiden ga samtalen fin flyt. Det kom forslag fra noen om å legge inn flere «støttespørsmål» eller underspørsmål som følger opp og utdyper, eller som driver samtalen videre dersom den stoppet litt opp. Eksempel på slike spørsmål er:

- *Hvordan snakker du med barna dine om din situasjon?*
- *Hvilke svar gir du barna dine?*
- *Hva tenker du om det?*

En veileder hadde lagt til spørsmål om venner i nærmiljøet og om barna har med vennene hjem. Det kan legges inn spørsmål i del 1 som omhandler dette.

En annen veileder opplevde at spørsmålene kanskje passet best for de som står utenfor arbeidslivet, mens hun hadde en bruker som var i jobb som hadde behov for økonomisk sosialhjelp. Det er nok riktig at vi har tenkt på de som står utenfor arbeidslivet da vi utformet skjema. De fleste brukere i NAV gjør jo det. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør likevel vurdere om det er spørsmål som kan tas inn, som fanger opp eller bidrar til en positiv prosess også for brukere i jobb (eksempelvis hvordan brukeren kan komme dit at familien klarer seg uten økonomisk sosialhjelp).

Det kom også noen forslag om gode avslutningsspørsmål, som ser litt fremover. Det foreslås at disse legges til på slutten av samtalen:

- *Hva ser du for deg i fremtiden (i forhold til utdanning og arbeid)?*
- *Hva mener du selv skal til for å endre dagens situasjon til det bedre?*

#### Utfordringer knyttet til språk

Det kommenteres fra flere veiledere at språkutfordringer kan hindre refleksjon. Språk var en utfordring som ble tatt opp også da vi reiste rundt og besøkte NAV-kontorene. Det ble påpekt at noen av de som kanskje har mest behov for en samtale med fokus på barn og familie, ikke snakker norsk eller snakker dårlig norsk. Veiledere erfarer at brukere som ikke er så gode i norsk, har problemer med å forstå enkelte begreper og ord. Dette gjør at veileder må omformulere og forenkle. Da blir også svarene enklere og det ender ofte opp i korte svar (*ja/nei/det går bra*) og lite refleksjon. Tilsvarende oppleves ved bruk av tolk – refleksjonen uteblir. Ved bruk av tolk kan det også hende noen språklige nyanser forsvinner i oversettingen. Noen veiledere opplever det også som vanskelig å stille private spørsmål via en tredjeperson. Noen brukere opplevde det tilsvarende ved å svare via tolk. Dette er utfordringer Arbeids- og velferdsdirektoratet bør se nærmere på, da innvandrere og flyktninger ofte står utenfor arbeidslivet en ganske lang tid etter de kommer til Norge. Denne gruppen utgjør også en stor andel av familier som lever med lav inntekt over tid. Begge deler er forhold som påvirker barna, så det er sannsynlig å anta at de har behov for hjelp enten økonomisk eller på andre områder.

NAV-kontoret må vite hva de gjør med opplysningene de får

I forkant av kartleggingssamtalene uttrykte noen veiledere bekymring for hva de skulle gjøre med

opplysningene som kom frem i samtalen. Også RKBU og VFB uttrykte bekymring rundt dette og var opptatt av at dette måtte NAV-kontorene ha på plass før kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål implementeres. Det var en usikkerhet blant veilederne både i forhold til hvor svarene skulle notatføres (hvilket fagsystem) og hvordan de skulle håndtere de konkrete svarene. Hva gjør veileder om det kommer frem at barnet ikke har det bra? Har behov for hjelp osv.? I forhold til notatføring eller registrering vil vi komme tilbake til det i neste punkt (punkt 3.3), mens vi her vil se nærmere på veileders ansvar og plikt til handling dersom det fremkommer opplysninger om barnet som gir grunn til bekymring.

I mange tilfeller vil opplysningene som kommer inn i en kartleggingssamtale gjelde økonomi, men i noen tilfeller kan opplysningene gjelde barns helse, behov for avlastning, sosiale problemer, mobbesaker osv. Opplysningene veileder får gjennom kartleggingssamtalen bør derfor vurderes i forhold til:

a) Er det noe NAV kan hjelpe til med? Hvordan kan NAV hjelpe og med hva? Er det i så fall NAV-kontoret lokalt eller andre deler av NAV som kan bistå (her kan det være behov for statlige stønader, hjelpemidler osv.)

b) Er dette noe jeg som veileder må melde videre til noen andre og i så fall til hvem?

I forhold til dette er det sentralt at NAV-veiledere vet hva de skal gjøre med opplysningene de får i en samtale og om hvem de skal henvende seg videre til. Bekymring knyttet til omsorgssvikt rettes selvsagt til barnevernet. Det er vårt inntrykk at NAV-kontorene har rutiner på dette. Usikkerheten ligger i alt det som ikke hører hjemme i NAV eller i barnevernet. Her er det svært viktig at NAV-kontorene utvikler egne rutiner og har gode systemer, samarbeidsavtaler, møtefora m.m. med øvrige hjelpeinstanser i kommunen. Det er bekymringsfullt dersom det er slik at NAV-kontorene ikke vet hvordan de skal handle på bakgrunn av opplysninger de får om brukernes barn. Slike opplysninger kan fremkomme i alle typer samtaler med bruker, uavhengig av om det gjennomføres en kartleggingssamtale med bruk av reflekterende spørsmål. Da må veileder vite hvem de går til med opplysningene. Er det veileder selv som kontakter andre hjelpeinstanser, eller er det en barneansvarlig, fagansvarlig eller leder på NAV-kontoret som har ansvaret for å ta opplysningene videre? Og hvem går de til? Har kommunen en type «en dør inn» eller fellestjeneste som håndterer slike henvendelser, eller trenger NAV en egen oversikt over hvilke problemstillinger som hører hjemme hvor. Å gå videre med opplysninger om brukers barn krever som hovedregel samtykke fra bruker. Unntaket fra samtykke er mistanke om omsorgssvikt.

### 3.3 Implementering av kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål

Det er unison enighet blant veilederne som har deltatt i uttestingen om at implementering av kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål bør skje i NAV. Veilederne uttrykker at en slik samtale er både viktig og helt nødvendig. Det uttrykkes også at det er viktig at foreldrene får et perspektiv på at situasjon og økonomi også påvirker barna. Også flertallet av brukere ønsker en slik samtale velkommen og det uttrykkes at det er på tide og positivt at NAV undersøker hvordan barna har det. Som en bruker sa «*Hvordan skal hjelpeapparatet vite om barnas behov dersom ikke dette blir snakket om?*»

Når skal NAV-kontorene kartlegge ved bruk av reflekterende spørsmål?

Alle som har deltatt i uttestingen er enige i at NAV-kontorene bør kartlegge barn bedre og inkludere reflekterende spørsmål i oppfølgingen av brukere. Det er imidlertid en del variasjoner i svar i forhold til når dette skal gjøres.

Noen mener det skal gjøres så tidlig som mulig og sier faktisk at jo tidligere jo bedre. Her nevnes både den første samtalen, eksempelvis ved nye søkere av sosialhjelp, første samtale med bruker når de søker AAP, i sykepengeforløpet. Når en kartlegger brukers situasjon, bør også barn og familiesituasjon kartlegges.

Andre mener at veileder bør ha hatt samtale(r) med bruker tidligere. Her påpekes det som viktig med tillit, trygghet og at en kjenner hverandre for å få til en god samtale. Kanskje er det best at veileder har kjennskap til familien på forhånd og at man tar det litt etter litt? Eller kanskje bør det komme inn i en tredje samtale. For bruker er det helt sentralt at de kjenner den personen de snakker med. Flere brukere svarer at samtalen var grei og spørsmålene var uproblematiske, men det var avgjørende at de kjente veileder. Bruker ønsker ikke å snakke om personlige spørsmål med en person de ikke kjenner og som ikke kjenner dem.

En mellomting mellom tidlig og sent ville kanskje vært det ideelle. En veileder foreslår at det utarbeides en mal til en god egenvurdering der bruker ikke bare krysser av, men svarer på spørsmål. Da kan noen (avklarende) spørsmål om barn tas inn der. Noen foreslår en deling, der del 1 av kartleggingen gjennomføres tidlig og del 2 gjennomføres fra 4-6 mnd. etter første samtale. Eventuelt kan man også ta inn noen reflekterende spørsmål fra del 2 inn i del 1, for å avklare behovet for en utdypende samtale med reflekterende spørsmål.

Veilederne som har deltatt i uttestingen oppga at de brukte mellom 45 minutter og 1,5 timer på hele kartleggingen (del 1 og del 2). Det ville derfor være en fordel å dele samtaleguiden opp og ikke stille alle spørsmålene i en samtale.

*Prosjektledelsens forslag* er at kartleggingens del 1 innføres for alle som søker økonomisk sosialhjelp og for alle brukere som har oppfølging i NAV over 6 måneder. Bedre kartlegging av barns behov for brukere som søker sosialhjelp vil svare på noe av kritikken NAV har fått fra Helsetilsynet og Riksrevisjonen tidligere. Del 2 bør innføres for alle som er i NAV over 6 måneder, men gjerne tidligere om veileder vurderer at bruker har behov for det (eksempelvis ved at det fremkommer forhold i kartleggingens del 1).

Det er ikke slik at verken del 1 eller del 2 må gjennomføres samlet. Samtaleguiden er skalerbar og det er mulig å dele den opp, ikke bare mellom del 1 og del 2, men ved å velge ut noen reflekterende spørsmål om barna som tas inn i andre samtaler eller kartlegginger. Det vil styrke barneperspektivet i NAV om bare noe av disse spørsmålene ble tatt inn i det som gjøres i NAV allerede. Noe er bedre enn ingenting.

Hvordan kan implementeringen skje i praksis

Det er uttrykt tydelig fra veilederne som deltok i uttestingen, at dersom kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål skal implementeres i NAV-kontorene, er det helt nødvendig med et system for det. Dersom det er valgfritt for NAV-veiledere å gjennomføre kartlegging ved bruk av reflekterende spørsmål, frykter veilederne at det ikke blir gjort. En systematisk implementering vil

styrke barneperspektivet i NAV. Om Arbeids- og velferdsdirektoratet velger den enkleste løsningen, som er å legge materialet vi har utviklet ut på NAVet, vil noen NAV-kontorer eller noen veiledere finne samtaleguiden og kanskje bruke den. Sannsynligheten er likevel stor for at det ikke skjer. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan også lenke til materialet fra ulike andre steder (eksempelvis fra standarden og fra sjekklister - vi komme tilbake til forslag om dette senere i denne sluttrapporten). Det vil øke sannsynligheten for at materialet blir gjort kjent og brukt. Det er likevel en klar tilbakemelding fra kontorene at dersom Arbeids- og velferdsdirektoratet virkelig har et ønske om å styrke barneperspektivet gjennom bedre kartlegging, må implementering skje på en slik måte at NAV-kontorene og veiledere i NAV *ikke* kan velge det bort.

Flertallet av veiledere som har deltatt i uttestingen nevner «Modia» som fagsystem hvor kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål bør implementeres. Et par veiledere sa at «Arena» eller kommunalt saksbehandlingssystem burde brukes. Utfordringen med sistnevnte er at ikke alle veiledere på alle kontorer bruker alle de kommunale og statlige systemene. Etter det vi fikk frem, ser det imidlertid ut til at alle benytter Modia. Det kan være usikkerhet blant veiledere om de statlige ansatte har tilgang til kommunale saksbehandlingssystemer. For oss i prosjektledelsen virker det fornuftig at kartlegging med bruk av reflekterende så langt det er mulig, kan høre hjemme i Modia, men vi ser behovet for at slike spørsmål avklares. Her ble det foreslått av noen på konferansen at dette kunne være en del av aktivitetsplanen, mens en annen mente det burde være en egen familie/barnemodul i Modia. Det bør være en modul eller del man ikke kommer utenom, med noen spørsmål som må besvares innen en viss tid (jf. når kartlegging bør gjennomføres og med hvem, ovenfor)

Det er likevel per i dag noen begrensninger i Modia. Modia skal ikke brukes til saksbehandling eller oppfølging av saker etter sosialtjenesteloven. Unntak er oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogrammet (KVP), der den digitale aktivitetsplanen kan brukes til oppfølging. Det kan være utfordringer med kontorsperrer. Kommunen må også ha inngått samarbeids- og databehandleravtale. Modia kan altså ikke brukes til å kartlegge brukere dersom det er som ledd i å gi tjenester etter sosialtjenesteloven. Å bruke en slik dialogløsning i den digitale aktivitetsplanen for å gi tjenester etter sosialtjenesteloven (ut over oppfølging av deltakere i KVP) vil være brudd på personvern og taushetsplikt (info fra NAVet, november 2018).

Nå er det ikke nødvendigvis slik at kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål knyttes til sosiale tjenester. Tvert om, foreslår vi at det brukes for alle som får oppfølging i NAV over tid. Det virker uansett noe kunstig at kartleggingen skulle kunne ligge i Modia dersom det kartlegges rundt brukere på AAP og KVP, men ikke når de søker sosialhjelp. Det er jo de samme spørsmålene som stilles.

Vi er også usikre på om opplysninger om tredjeperson (barna) kan ligge i Modia. Dette er spørsmål Arbeids- og velferdsdirektoratet bør avklare juridisk.

#### Implementering og evaluering

Dersom Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer seg for å implementere kartlegging med bruk av reflekterende spørsmål, kan RKBU Nord være interessert i å evaluere dette arbeidet. En slik evaluering kan ha fokus på erfaringene til bruker og veiledere med å innføre en slik samtale, praksisendring og hvordan samtalen slår ut for familien. RKBU har gjort tilsvarende evaluering innen psykisk helsevern for voksne, med implementering av barneperspektivsamtalet.

## 4. Styrking av barneperspektivet gjennom kompetanseheving i NAV-kontoret

Forslag til Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Utvikle kompetanseheving/opplæring for NAV-ansatte innen temaene
  - Barnekonvensjonen og barneperspektivet i NAV
  - Kartlegging, veiledning og oppfølging av brukere med barn

Det er behov for kompetanseheving i NAV-kontorene for å styrke barneperspektivet. Det er vårt inntrykk at ikke alle som jobber i NAV er klare over hva barnekonvensjonen og barneperspektivet er og hva det betyr for dem i arbeidshverdagen. Eller for å si det mer presist – alle har hørt om barnekonvensjonen, men få NAV-ansatte kjenner til innholdet i artiklene, hvilke rettigheter dette gir barna eller hvilken betydning konvensjonen har for kontorets saksbehandling. Dette baseres på tilbakemeldingene fra egenanalysen i 2016 samt evaluering/prosjekterfaringer fra 2018.

Det er vår vurdering at det er nødvendig å øke kompetansen om barnekonvensjonen og dens betydning for NAV. For noen vil det i første omgang handle om å introdusere konvensjonen, for andre å arbeide videre med hvordan den skal forstås og omsettes i praksis. Veiledere ved NAV-kontorene uttrykker også kompetansebehov i forhold til å snakke med foreldrene om barna, samt hvordan de kan håndtere både reaksjonene (eksempelvis følelser) og opplysninger som kommer frem i samtalen, på en god måte.

I forhold til sistnevnte vil sikkert noen si at NAV-ansatte er vant til å snakke med brukere om private og til dels vanskelige temaer og spørsmål. Andre vil påpeke at bruk av åpne reflekterende spørsmål ikke er noe nytt, da det inngår i Veiledningsplattformen. Det er likevel et faktum at for mange veiledere på statlig side er det helt nytt å snakke med brukere om barn og familiesituasjon, på en inngående og reflekterende måte. Det er i årets prosjekt mest usikkerhet blant de som arbeider med AAP og sykemeldte. På kommunal side synes veilederne å være mer vant til å snakke om barn og familie med brukerne. Det er likevel nytt for de fleste også på kommunal side å bruke reflekterende spørsmål om barna i kartleggingssamtaler.

At bruk av åpne reflekterende spørsmål inngår i Veiledningsplattformen er heller ingen garanti for at NAV-veiledere kjenner til metodikken. Det er vårt inntrykk at det er store variasjoner mellom kontorene om og hvor aktivt veiledningsplattformen brukes. Direktoratet kan selvsagt ta grep i forhold til å få i gang en mer systematisk bruk av Veiledningsplattformen, men det vil uansett være behov for kompetanseheving for å styrke barneperspektivet.

På bakgrunn av dette vil vi foreslå kompetanseheving innen følgende tema:

- a. Barnekonvensjon og barneperspektivet i NAV  
Innføring i hva barnekonvensjonen er og for hvem, relevante artikler til anvendelse i NAV (aktuelle rettigheter) og dens betydning i NAV, som hvordan artiklene kan brukes i oppfølging, veiledning og saksbehandlingen i NAV. Kompetansehevingen må også gi en

innføring i hva barneperspektivet er generelt og i NAV spesielt, herunder om hvordan det kan defineres, forstås og praktiseres i NAV-kontoret.

b. Kartlegging, veiledning og oppfølging av brukere med barn

Det er nødvendig med opplæring i hvordan en kan følge opp og veilede brukere med barn på en god måte, med hovedfokus på bedre kartlegging med reflekterende spørsmål.

Opplæringen bør gi kompetanse i hvordan man bringer opp temaet barn og familie, generelt hvordan veileder kan ta opp vanskelige tema med bruker. Viktigheten av å få frem barns stemme, at barn høres, selv om veileder ikke møter barna, må tematiseres. Det bør også være et sentralt punkt å sette fokus på hva veileder gjør med opplysninger de får om barna. Både hvor det noteres ned i fagsystemene, men også når veileder skal koble på andre hjelpeinstanser og hvem de i så fall skal henvende seg til.

Kompetanseheving kan løses gjennom å utvikle og iverksette kursing innen ett eller flere områder:

I. Opplæringsmodul i Læringsportalen

Det kan enten være i form av videoforelesninger med påfølgende refleksjonsoppgaver eller to e-læringsmoduler. E-læringsmoduler vil kunne gi fine muligheter for illustrasjoner, eksempler og refleksjoner ved bruk av case, men en videoforelesning er kanskje rimeligere og raskere å lage. Vi tror særlig opplæring/innføring i barnekonvensjonen og barneperspektivet ville fungere godt som e-læring eller videoforelesning.

Vi tror det ville være fornuftig at en innføringsmodul om barnekonvensjonen og barneperspektiv (jf. Punkt a) ovenfor) inngår som en del av «Ny i NAV», men at en slik videoforelesning eller e-læringsmodul om temaet også er tilgjengelig og søkbart for alle NAV-ansatte gjennom opplæringskatalogen på Læringsportalen.

II. Veiledningsplattformen

I Veiledningsplattformen er det beskrevet hva kompetanse i veiledning defineres som i NAV, samt viktige metoder og verktøy som passer til ulike brukermøter. Den foreslåtte kompetansehevingen om kartlegging, veiledning og oppfølging av brukere med barn (jf. Punkt b) ovenfor) ville slik vi ser det passet godt inn i plattformen. Samtalemetoder er godt dekket av veiledningsplattformen, men barneperspektivet er fraværende. Vårt forslag er at det utvikles en fordypningsmodul i barneperspektivet, med fokus på veileders møte med brukere med barn. Aktuelt innhold her ville være en innledning (om modulen), kunnskap om hvordan barn påvirkes av å vokse opp med foreldre som har psykisk sykdom, vanskelig økonomi etc.. Videre må ferdighetene i veiledning, oppfølging og samtaler med foreldre, samt forslag til øvelser og ferdighetstrening inngå. Det finnes også mye forskning på feltet barn som pårørende, så en slik modul kan bygge på en rekke forskningskilder fra helsetjenester og på erfaringer som er gjort i NAV om hva som er viktig her (eksempelvis erfaringer fra uttestingskontorene eller fra prosjekter innen barnefattigdom, helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilie (HOLF), individuell jobbstøtte (IPS) osv.

### III. Kompetanseheving utenfor NAV-systemet

Dersom Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at det er behov for mer omfattende kompetanseheving innen barneperspektivet, er det flere aktører som i dag tilbyr aktuelle studier og kurs som vil gi deltakerne mer kompetanse innen de temaene vi ser at NAV-kontorene har behov for:

VID vitenskapelige høgskole tilbyr et enkeltemne på 10 studiepoeng i «Barnekonvensjonen – barns rettigheter». Studiet er nettbasert og består av 10 nettleksjoner og gjennomføres som en halvårsenhet. Studiet avsluttes med to ukers hjemmeeksamen over en selvvalgt problemstilling.

Voksne for barn (VFB) arrangerer flere aktuelle kurs aktuelt for barneperspektivet i NAV, eksempelvis «Barn i familier med belastninger» (Hvordan barn påvirkes av belastninger i familien som rus, fengsel, sykdom, arbeidsledighet m.m.) og «Når barn er pårørende - barneperspektivsamtalet». VFB vil også ha mulighet til å utvikle og tilpasse kurs innen barneperspektivet, på forespørsel. Det samme gjelder RKBU Nord, som har utviklet og gjennomført opplæring i barneperspektivsamtalet innen voksenpsykiatrien, og som har generelt mye kompetanse om feltet «barn som pårørende». Både VFB og RKBU Nord kan også være behjelpelige med å lage øvelser og oppgaver om å snakke med foreldrene om barna, til bruk i ferdighetstrening for NAV-veiledere. Slike øvelser kan eksempelvis tas inn i eksisterende opplæring i NAV (eksempelvis veiledningsplattformen) eller det kan være en del av en ny opplæring.



## 5. Styrking av barneperspektivet gjennom tydeliggjøring, klarere mål og mulig lovendring

Forslag til Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Tydeliggjøre
  - Arbeids- og velferdsdirektoratet bør kommunisere ut til NAV-kontorene, NAV fylke og FM hva de legger i barneperspektivet
  - Barneperspektivet bør presiseres/tydeliggjøres som en integrert del av oppfølgingen av brukere gjennom standard for arbeidsrettet oppfølging
- Sette mål
  - Barneperspektivet tas inn i mål- og disponeringsbrev til NAV fylke og tildelingsbrevet til FM
  - Barneperspektivet inn i målekortet?
- Lovendring
  - Barneperspektivet og helhetlig oppfølging bør inn NAV-loven (og/eller annet lovverk i NAV)

Det er et godt utgangspunkt for å styrke barneperspektivet i NAV, at NAV-kontorene, Fylkesmannsembeter og NAV fylke er positive. De som har deltatt i prosjektet signaliserer klart at det er både på tide og på sin plass at NAV styrker barneperspektivet både i kommunale og statlige tjenester. Vi kan likevel ikke påstå at deltakerne i dette prosjektet er representative for tilsvarende kontorer i Norge. Gjennom prosjektperioden har imidlertid prosjektledelsen vært i kontakt med mange ulike NAV-kontorer (utover uttestingskontorene) fordi vi har sett til god praksis og gode eksempler andre steder. Det er som tidligere nevnt gjort mye godt arbeid innen barneperspektivet i NAV og det er behov for å løfte dette perspektivet fra å være noe som er knyttet til sosiale tjenester og til prosjekter, til noe som gjelder alle NAV-ansatte. Slike observasjoner styrker tanken om at det er både interesse for og vilje til å se barna i det daglige arbeidet.

Da vi testet ut egenanalysen for barneperspektivet i NAV-kontor i 2016 var det flere som ga tilbakemelding om at det var behov for at Arbeids- og velferdsdirektoratet ga en nærmere definisjon av hva barneperspektivet i NAV er og hva det innebærer. Også i forbindelse med uttesting av kartlegging med reflekterende spørsmål i 2018, ble det nevnt at direktoratet må signalisere bedre at barneperspektivet og barnekonvensjonen gjelder alle i NAV.

En måte å tydeliggjøre barneperspektivet i NAV på går gjennom styringsdokumenter og verktøy man arbeider etter på kontorene i dag. Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging er et slikt arbeids- og støtteverktøy der barn og familie burde kommet tydeligere frem. Ved å ta barneperspektivet tydeligere inn i standarden, ville det også bli synlig for de som arbeider med arbeidsrettet oppfølging og peke på at barneperspektivet også gjelder dem.

## 5.1 Barneperspektivet inn i standarden for arbeidsrettet oppfølging

Ordet «barn» nevnes 34 ganger i Standarden for arbeidsrettet oppfølging (heretter omtalt som «standarden»). Barn nevnes hovedsakelig knyttet til sosiale tjenester i NAV (19 ganger), men også i forhold til å avklare bestilling og gi informasjon. Under punktet «avklare bestilling og gi informasjon» nevnes barn knyttet til enslige forsørgere (7 ganger), rusavhengighet (6 ganger) og vurdering av brukers norskferdigheter (2 ganger). Det er imidlertid kun i forbindelse med sosiale tjenester i NAV og ved spørsmål om rusavhengighet at begrepet barn brukes på en slik måte at vi kan si at det inngår i et barneperspektiv (der det er snakk om å ivaretas barns behov).

Ett eksempel fra punktet om rusavhengighet er formuleringen «*Har brukeren barn skal disse ivaretas*». Her stilles det også spørsmål om brukeren er gravid eller har barn, hvordan forholdene er for barnet og om rusbruket utgjør en risiko for barnet. Det informeres også om opplysningsplikten NAV har til barneverntjenesten.

Andre steder under sosiale tjenester der barn nevnes, er;

- Under henvisning til lovverket, som er klart på at barn og unges behov skal ivaretas. Også her presiseres det at barnevern skal varsles om barn ikke har det bra.
- Opplysning, råd og veiledning; Kartlegging av barn og unges behov hvis bruker er forelder, og sørg for at deres behov blir ivaretatt i veiledningen som gis.
- Økonomisk stønad: Har brukeren barn? Det skal tas hensyn til barn og unges særskilte behov. Hvert barns situasjon skal vurderes individuelt, i tillegg til familien som helhet.
- Midlertidig botilbud: Midlertidig botilbud skal kun unntaksvis benyttes til barnefamilier og ungdom. Kvalitetskravene skjerpes hvis tilbudet skal benyttes av barn.

Felles for alle stedene der barn er nevnt under sosiale tjenester er at det med fordel kunne vært lagt inn flere spørsmål som bidrar til at brukerens barn kartlegges bedre, jf. forslag om bedre kartlegging med reflekterende spørsmål. Det ville bedret de sosiale tjenestene og samtidig svart på kritikken NAV fikk fra både Helsetilsynet og Riksrevisjonen, om at det kartlegges for dårlig når foreldre søker om støtte til økonomisk sosialhjelp. De fleste NAV-kontorer har egne kartleggingskjemaer som de bruker i forbindelse med sosiale tjenester. Det ville likevel vært en styrking av barneperspektivet om barna ble gjort mer synlige under sosiale tjenester i standarden. Vi vil gi et forslag nedenfor om hvordan det kan skje (se punkt 3. Sosiale tjenester i NAV).

Begrepet barn er usynlig i standarden for øvrig. Dette til tross for at vi vet at barn påvirkes av foreldrenes situasjon og at brukerens vei mot arbeid påvirkes av familiesituasjonen og eventuelle utfordringer barna måtte ha (sykdom, sosiale problemer, mobbing osv.). Det brukes likevel noen ord og begreper der man kan tenke at barn kan leses inn *implisitt*. Familie nevnes noen steder, men også det er hovedsakelig knyttet til sosiale tjenester. Det er vår vurdering at det er behov for å være tydelig på NAVs ansvar ved at barns behov bør nevnes eksplisitt flere steder i standarden. Vi vil her eksemplifisere dette gjennom å løfte frem fire punkter i standarden der vi mener barn og familie kunne vært tydeligere enn det gjøres i dag.

### Standardens punkt 2. Avklare bestilling og gi informasjon

Brukeren har krav på å få informasjon som er tilpasset sitt behov. Veileder skal gi informasjon om det brukeren trenger, og ikke bare det som han/hun spør om.

I den nye selvregistreringsløsningen til NAV (som vel vil høre inn under punkt 1 i standarden «Brukeren henvender seg til NAV») stilles det spørsmål om arbeidssøker har problemer som hindrer en å være i jobb og/eller om søker har andre problemer med å søke eller være i jobb. Eksempler her er vansker med å lese og skrive, språk eller familiesituasjonen. Vi synes det er positivt at det stilles slike spørsmål og at familiesituasjonen nevnes som eksempel. Dersom søker svarer ja på et av spørsmålene vil han/hun bli kontaktet av en veileder i NAV. Det er i dette kontaktpunktet viktig at eventuelle utfordringer med barna og familiesituasjonen fanges opp. En måte å gjøre det på er å legge til et kulepunkt under standardens punkt 2. Avklare bestilling og gi informasjon: *Har brukeren barn? Avklar om det er noen utfordringer i brukers situasjon (helse, økonomi, familiesituasjon) som kan påvirke barna negativt og/eller som påvirker brukers mulighet for å søke eller være i jobb?*

### Standardens punkt 3. Sosiale tjenester i NAV

Barn er synlige i standardens punkt 3 om sosiale tjenester i NAV, siden det vises til lovverk og rundskriv, der familie og barn skal ivaretas. Under dette punktet i standarden ligger det også en del støttemateriale. Vi tenker det ville styrket barneperspektivet om viktigheten av god og individuell kartlegging og vurdering kommer tydeligere frem. Eksempelvis kunne det i støttematerialet vært lagt inn en lenke til kartleggingsspørsmålene vi har testet ut i prosjektet, ved at en legger kartleggingsmaterialet på NAVet og lenker dit. Særlig kartleggingsspørsmålene i del 1 vil være sentrale for sosiale tjenester i NAV, men også reflekterende spørsmål fra del 2 er relevant her. Vi tenker at kartlegging av barna er like viktig knyttet til opplysning, råd og veiledning, økonomisk rådgivning, økonomisk stønad, midlertidig bolig, varig bolig og individuell plan, så kartleggingsmaterialet bør legges inn som lenke i støttemateriale under alle disse.

### Standardens punkt 5. Gjennomføre behovsvurdering

Under punktet «Innhente tilstrekkelig informasjon om bruker» (5.2) står det at brukerens kompetanse skal kartlegges sammen med andre forhold som påvirker brukerens muligheter til å komme i arbeid. Her står det i punkt 6: «Er det sosiale forhold rundt brukeren som hindrer overgang til arbeid». Og videre at det skal avklares om bruker har behov for sosiale tjenester. Her kunne det stått et spørsmål om det er noe i familiesituasjonen eller med barna som har betydning for brukers mulighet for å få jobb/være i aktivitet eller beholde jobb. Fokus er for ensidig på at det kun er i forhold til lov om sosiale tjenester NAV kan bidra i en familie, mens det er en rekke andre sosiale forhold som vil kunne påvirke bruker og barnet, eksempelvis sykdom hos barnet, behov for avlastning eller annen hjelp i familien, barn som blir mobbet, barn med skolevegring osv.

Det bør også her tydelig avklares om det er utfordringer med familien eller barna, dersom bruker har krysset av for at det er behov for samtale eller at han/hun har behov for bistand til å komme i arbeid. Dersom det fremkommer at det er forhold ved barn og familie, bør kartlegging gjennomføres. Det foreslås derfor at det også her tydeliggjøres at «andre forhold» kan være både språk, helse, barn og familiesituasjon, samt at det lenkes til kartleggingsmaterialet.

## Standardens punkt 9. Følge opp brukeren

Under punkt 9.1 Bruker skal følges opp, står det at bruker skal følges opp i form av en jobbsamtale med bruker med søkelys på «arbeid først». Behovet til bruker avgjør hvor ofte samtaler gjennomføres og innholdet i samtalen. Her bør viktigheten av å se hele mennesket i samtalen med bruker og barn og familie bør være et tema i en eller flere samtaler for brukere som får oppfølging over tid. En slik samtale bør gjøres ved personlig oppmøte. Lenke til reflekterende spørsmål fra kartleggingsmaterialet kan eksempelvis legges inn som støttemateriell her.

I tillegg til overnevnte eksempler kunne barn vært synligere i en del støttemateriell som ligger i standarden. Vi har imidlertid ikke hatt kapasitet til å gå inn i alt av vedlegg til standarden, da dette er et omfattende materiale. Forslaget vårt er imidlertid klart: Det er behov for en gjennomgang av standarden for å synliggjøre barn, familie og helhetlig oppfølging både i avklaring, kartlegging, saksbehandling og vurderinger som gjøres i NAV-kontoret.

## 5.2 Barneperspektivet inn i mål- og disponeringsbrev

NAV-kontoret har to eiere: stat og kommune. Det betyr også to styringslinjer – en kommunal og en statlig. NAV-kontoret får årlig to styringsdokumenter – kommunebrevet, som markerer oppdraget for sosiale tjenester i NAV-kontoret, og mål- og disponeringsbrevet som har fokus på de statlige arbeids- og velferdstjenestene. Barneperspektivet i NAV vil utvilsomt styrkes om perspektivet ble tatt inn i mål- og disponeringsbrevet til fylkeskontorene. Mål- og disponeringsbrevet for 2018 nevner ikke barn eller barneperspektiv. Det står kun et avsnitt om HOLF-prosjektet i brevet. Verken mål- og disponeringsbrevet for 2016 eller 2017 har formuleringer knyttet til barneperspektivet. I 2016 nevnes imidlertid 0-24 samarbeidet i tillegg til HOLF-prosjektet.

Mål- og disponeringsbrevet tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet.<sup>3</sup> Det er derfor interessant å se hva som står i dette brevet. I tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet for 2018 står det at:

*«Arbeids- og velferdsdirektoratet skal 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» (tildelingsbrevet s.10)*

Det vurderes som positivt at barneperspektivet er med i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Likevel er det slik at teksten om barneperspektivet står under *kap. 3.2.1 Tilrettelegge for god kunnskap og kvalitet i de sosiale tjenestene i NAV-kontoret*. Dette bidrar til å forsterke inntrykket av at barneperspektivet kun er koblet til NAVs kommunale oppgaver. Saken blir ikke bedre av at barneperspektivet er fraværende i mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV fylke. Det statlige oppdraget kommuniserer dermed ikke barneperspektivet, slik vi oppfatter at Arbeids- og sosialdepartementet legger opp til. Det er vårt forslag at dette må endres ved at barneperspektivet tas inn i mål- og disponeringsbrevet til NAV fylke.

---

<sup>3</sup> Mål- og disponeringsbrevet tar også utgangspunkt i langtidsplanen for 2018-2021, men vi vil ikke komme nærmere inn på den her utover å si at planen sier noe om barneperspektivet i NAV.

Forslaget om at barneperspektivet burde inn i mål- og disponeringsbrev kom opp allerede i 2016 da vi testet ut egenanalysen om barneperspektivet for NAV-kontorene. Flere av NAV-kontorene som deltok den gangen påpekte dette, både i samlinger, men også i den skriftlige evalueringen. Det ble også (både i 2016 og nå i dette prosjektet) gitt tilbakemeldinger fra deltakende NAV-kontor om viktigheten av at Arbeids- og velferdsdirektoratet presiserer at barneperspektivet gjelder både kommunale og statlige tjenester i NAV.

Om man ser på det foreløpige tildelingsbrevet og «Virksomhets- og økonomiinstruksen» (VØI) til fylkesmannsembetene for 2019<sup>4</sup> er barneperspektivet i forhold til NAV tydelig. Det står for eksempel at fylkesmannen skal:

*«...medvirke til god kunnskap om sosialtjenesteloven for at kommunen skal kunne gi forsvarlige sosiale tjenester for alle brukere. Dette innebærer blant annet at kommunene ivaretar tilgjengelighet til tjenestene, gjør individuelle vurderinger i den enkelte saken i tråd med lovens formål og systematisk sørger for at barneperspektivet ivaretas i NAV-kontoret. Fylkesmannen skal samarbeide med NAV region og andre relevante aktører for å bidra til at barn som vokser opp i familier som er i en sosialt og økonomisk vanskelig situasjon og ungdom som mottar ettervernstiltak fra barnevernet får nødvendige hjelp og tjenester fra NAV-kontoret.»*

I VØI nevnes også koordinert innsats for utsatte barn og unge (0-24 samarbeidet), implementering av barnekonvensjonen, kompetanseheving knyttet til sosiale tjenester. Det hadde vært ønskelig at noen av de samme punktene ble nevnt i mål og disponeringsbrevet til fylkeskontorene. Som et minimum kunne 0-24-samarbeidet (som Arbeids- og velferdsdirektoratet deltar i) nevnes, sammen med fylkeskontorenes ansvar for å samarbeide med fylkesmannen om kompetanseheving.

Barneperspektivet i NAV bør med henvisning til det vi har nevnt ovenfor, det tas inn i mål- og disponeringsbrev til NAV fylke. Vi tror også det er en fordel at det er mer eller mindre likelydende tekst som i tildelingsbrev (og VØI) til fylkesmannsembetene. Vi ønsker ikke i denne sluttrapporten å foreslå en konkret tekst til hva som bør stå i mål- og disponeringsbrev, men vil skissere noen punkter for hva som er viktig å ha med:

- Barneperspektivet i NAV gjelder hele NAV. Det gjelder for alle ansatte i NAV-kontoret som møter brukere med barn, uavhengig av ansettelsesforhold, oppgaver de har og lovverk de arbeider etter.
- Viktigheten av å se hele mennesket (inkludert barn og familie) for å gi brukere best mulig oppfølging og for dermed øke muligheten for å få folk i arbeid.
- Fremheve betydningen av å se barna. Å se barna er viktig både for å hjelpe barna her og nå (tidlig og koordinert innsats), men også i et forebyggingsperspektiv. NAV har mulighet til å hindre generasjonsoverføring og å bryte den sosiale arven.
- Behov for bedre kartlegging og kompetanseheving, samt fylkeskontorets og fylkesmannens ansvar for å samarbeide om å styrke dette området.

---

<sup>4</sup> Merk at mål- og disponeringsbrev til NAV fylke som vi har kikket på et fra 2018 og tidligere, mens tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene som siteres her er foreløpig og for 2019.

## Målekort

Det fremkommer tydelig i møte med NAV-kontorene at målekortet er viktig for aktiviteten som gjøres og hva som prioriteres i det daglige. Det kan være utfordrende å sikre barneperspektivet når det er andre arbeidsoppgaver som vurderes som viktigere og som haster mer. Barneperspektivet er lite synlig i styringsdokumenter og kontorene «måles» heller ikke på om de har et barneperspektiv eller hvordan de oppfyller dette. Det nærmeste kontorene kommer en slags måling, kan knyttes til punktet om internkontroll etter lov om sosiale tjenester, der barneperspektivet er ett av punktene som vurderes. Men også ved internkontroll på kommunal side er det utfordrende å svare på om et NAV-kontor oppfyller lovverket. Hva er tilfredsstillende? Hva skal stå i vedtak for at barneperspektivet er oppfylt eller er det nok at det står i fagsystemene? Hvordan måler man barneperspektivet?

Å måle om barneperspektivet er oppfylt ville bety at NAV også måtte ha fastsatt konkrete mål for hva som da skal være oppfylt. Da blir neste spørsmål: Hva er målbare mål om barneperspektivet? Hvilke aktiviteter skal NAV-kontorene gjøre for at man skulle kunne si at målene er nådd? Vi er usikre på om og i så fall hva som er mulig å få til her, men vi konstaterer at målekort er viktig i NAV og at det er styrende for svært mye av aktiviteten i kontoret.

Å få barneperspektivet inn i målekortet var også blant tilbakemeldingene fra NAV-kontorene som deltok i egenanalysen i 2016. Siden dette har kommet opp i to omganger (2016 og 2018) kan det anses som et ønske om at direktorat og departement vurderer dette nærmere.

## 5.3 Lovendring

Med det utgangspunkt at Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker et barneperspektiv i hele NAV-kontoret, er det en betydelig utfordring at kun en av lovene – sosialtjenesteloven, regulerer hensynet til barna. Dette gjøres i formålsbestemmelsen. Saksbehandlingsrundskrivet gir også anbefalinger om praksis knyttet til saker i familier med barn. Erfaringer fra prosjektarbeidet i 2018 og for så vidt også fra arbeidet med egenanalysen i NAV-kontor som ble avsluttet i 2016, er at ansatte i NAV forholder seg til den lov de er satt til å forvalte. Dette har ledet til at barneperspektivet har blitt forstått som å handle om barnas situasjon i lavinntektsfamilier. Med dette som utgangspunkt, har perspektivet på barn, som før nevnt, hatt dårlige kår knyttet til kontorets statlige oppgaver.

Å sikre et bredere barneperspektiv i hele NAV vil derfor kunne innebære en vurdering av om hensynet til barn bør lovreguleres i det øvrige lovverket NAV har ansvar for. Barna kan være rammet uavhengig av foreldrenes økonomi.

I 0-24-samarbeidet, som i særlig grad handler om å sikre hjelp til utsatte barn, har en egen regelverksgruppe hatt som særlig oppgave å se på barnas egen rett til med- og selvbestemmelse. Regelverksgruppen har levert sin utredning om dette med særlig henvisning til barnekonvensjonen. Gruppens forslag til mulige lovendringer kan anses relevant for det videre arbeid med å etablere et barneperspektiv i NAV.

Gruppen anbefaler:

- At departementene setter ned et utvalg som får i oppdrag å vurdere barn og unges rett til medbestemmelse og selvbestemmelse i alle relevante sektorers lovverk. Herunder om barn og unges rett ... bør samles i en «barnerettighetslov».
- At det vurderes å gjøre endringer i sektorspesifikke lover, for eksempel NAV-loven, folketrygdloven, arbeidsmarkedsloven, sosialtjenesteloven, opplæringsloven og friskoleloven for å tydeliggjøre barn og unges rett til medbestemmelse. Departementene bør også gjøre tilsvarende endringer i annet relevant lovverk.
- At det vurderes å regulere barns selvbestemmelsesrett i lover der det mangler sektorspesifikke bestemmelser, særlig i lovverket i utdanningssektoren og arbeids- og velferdssektoren.

Det må presiseres at regelverksgruppens anbefalinger ikke handler om barns allmenne rett til *medvirkning*, som er «hovedtema» og en rett for alle barn etter barnekonvensjonen artikkel 12. Likevel vil en bredere lovregulering i øvrige NAV-lover, slik regelverksgruppen foreslår, kunne bidra til å styrke barneperspektivet i arbeids- og velferdsetatens arbeid.

Avslutningsvis kan også nevnes at det kun er sosialtjenesteloven som i § 5 har en egen lovhjemmel om internkontrollplikt som særlig er ment å bidra til å sikre kvalitet og forsvarlighet i tjenesten. Plikten er nærmere regulert i en egen forskrift til denne bestemmelsen av 19.11.2010. I fall hensynet til barna reguleres ved lovendringer slik regelverksgruppen foreslår, vil også en tilsvarende internkontrollplikt aktualiseres.

## 6. Styrking av barneperspektivet gjennom utvikling av retningslinjer, rutiner, sjekklister og håndbok

Forslag til Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Dele gode eksempler fra NAV-kontor som har utarbeidet kartleggings skjema, retningslinjer, rutiner, og håndbøker på NAVet
- Oppfordre NAV-kontorene til å utvikle egne retningslinjer og rutiner, samt implementere barneperspektivet i eksisterende retningslinjer og rutiner
- Utarbeide håndbok for barneperspektivet i NAV med utgangspunkt i forslag levert som del av sluttprodukt i prosjektet

### Viktigheten av gode retningslinjer og rutiner

Barnekonvensjonen, herunder hvilke plikter den gir offentlig forvaltning i Norge, er ukjent for mange. Derfor vil utvikling av ulike verktøy for saksbehandlere, som også er direktoratets oppgave til prosjektet, kunne bidra til å styrke barneperspektivet i NAV. Vi har tidligere i denne sluttrapporten skrevet om hvordan barneperspektivet kan styrkes gjennom å ta det tydeligere inn i standarden. En annen måte å styrke barneperspektivet på er at NAV-kontorene utvikler egne retningslinjer og rutiner på området. Selv om Arbeids- og velferdsdirektoratet skulle følge vårt forslag om en tydeliggjøring i styringsdokumenter og standarden, vil det være behov for lokal presisering og forståelse av barneperspektivet. Gjennom lokalt utviklingsarbeid, kan barneperspektivet komme tydeligere frem og det vil bli enklere å implementere og iverksette dette i praksis.

Retningslinjer er anbefalinger om god praksis. Ved å utvikle slike, vil NAV-veilederne få hjelp til hvordan de skal forholde seg til barneperspektivet i møte med brukere med barn. Retningslinjer kan si noe om hvilke tiltak og metoder som kan iverksettes, og det tror vi det er behov for. Vi tror gode retningslinjer og rutiner kan bidra til å endre praksis og styrke barneperspektivet i NAV, gitt at de blir brukt. Det er behov for at NAV-kontorene gjør barneperspektivet til sitt eget og som en integrert del av arbeidet som gjøres på kontoret. NAV-kontorene bør derfor oppfordres til å diskutere og bli enige om hvordan de selv forstår barneperspektivet og hvordan kontoret skal arbeide med barneperspektivet i det daglige. Dette krever imidlertid noen sterkere initiativ og styringssignaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, eksempelvis gjennom en presisering om hva barneperspektivet er og at det gjelder hele NAV.

Mange NAV-kontor har utviklet eksempelvis retningslinjer, rutiner, håndbøker, kartleggings skjema osv. Vi har sendt eksemplene vi har samlet inn i prosjektperioden til våre kontaktpersoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har sett mange gode eksempler her, men tilbakemeldingen fra NAV-kontorene er at det er varierende i hvor stor grad de blir benyttet. Det er langt fra papirimplementering til endring av praksis. Det er også her en tilbakemelding at det særlig på statlig side i NAV-kontoret er utfordringer med å implementere barneperspektivet.



I mange tilfeller er det ikke nødvendigvis snakk om å utvikle nye retningslinjer og rutiner. Vi tror de eksemplene vi har samlet inn fra NAV-kontorene er gode eksempler på ønsket praksis. Det er derfor vårt forslag at de deles på NAVet. Samtidig er det viktig at de som arbeider i NAV blir opplyst om at de gode eksemplene faktisk ligger der. En mulighet er å lenke fra sjekklister, noe vi vil si mer om i det følgende.

#### Sjekklister og håndbok

Sjekklister kan inngå i en retningslinje eller knyttet til en rutine, men det kan også være noe som benyttes på ledelsesnivå for å finne ut om kontoret har et tilfredsstillende system for å ivareta barneperspektivet. Sjekklister er ment som hjelpemidler og er på en måte huskelister eller «kontrollpunkter» for løpende arbeid.

Sjekklister kan lages på ulike nivåer. Vi har som del av prosjektet utarbeidet noen forslag til sjekklister både på overordnet nivå (ledelsesnivå) og på saksbehandlernivå (veileder/oppfølgingsnivå). Sjekklister på overordnet nivå kan for eksempel brukes som del av internkontroll.

I sjekklisene finnes det spørsmål. Spørsmålene kan besvares med ja, nei eller uklart/delvis. Vi har tenkt at sjekklisene kan være en måte å lenke til de gode eksemplene fra, slik at det ikke bare er kontroll eller en kritisk vurdering som gjøres, men at en også får tips om materiell og eksempler som kan bidra til utvikling av god praksis.

Vi anbefaler at Arbeids- og velferdsdirektoratet utviklet en håndbok for barneperspektivet i NAV. Sjekklister kan inngå i en slik håndbok, sammen med annet materiell, herunder også nyttig informasjon om barneperspektivet og barnekonvensjonen.

Vi har – i tråd med prosjektoppdraget, laget et forslag til håndbok med sjekklister. Denne er vedlagt sluttrapporten.

#### Ledelsesforankring

Barneperspektivet i NAV må være forankret i ledelsen, på alle nivåer. Det gjelder både de ulike avdelinger og seksjoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet, i NAV fylke og på NAV-kontorene. Vi tror det vil være vanskelig å styrke barneperspektivet og drive forbedringsarbeid på området uten at dette er på plass.

I forbindelse med evalueringen etter egenanalysen i 2016, ble det sagt at ildsjeler var viktige for barneperspektivet, sammen med prosjektmidler (barnefattigdom). Det er en kjent sak også fra andre sektorer at noen ildsjeler går i front og driver utviklingen frem. Og ildsjeler er vel og bra, men ildsjeler brenner ut og prosjekter forsvinner. Det må til systematisk forbedring for å styrke barneperspektivet og det krever forankring. Forankring i ledelsen betyr ikke at det er nok for en leder å være positiv eller gi sitt «ja». Implementering av ny praksis handler like mye om leders, som ansattes profesjonelle atferd. Ledelsen må være involvert og ledelsen må gi barneperspektivet tilstrekkelig oppmerksomhet. Ved utvikling av nye rutiner og retningslinjer er det ikke nok at ledelsen godkjenner dem. Ledelsen må sikre at disse iverksettes og følge det opp i det daglige, slik at barneperspektivet ikke forsvinner i tidspress og annet fokus. Ved å ha fokus på *hele mennesket*, det vil si alle de relasjoner som angår brukerne, vil det også bli enklere å ha fokus på barna.

## 7. Sluttbetragtninger

Vi har i denne sluttrapporten foreslått en rekke tiltak som vi mener vil styrke barneperspektivet i NAV. Mye av det vi har foreslått, er skalerbart. Det er mulig å plukke ut spørsmål fra kartleggingsmaterialet, det er mulig å plukke ut elementer fra forslag til kompetanseheving og det er mulig å plukke ut deler av – eller benytte hele sjekklister.

Mye godt arbeid kan komme ut av både lokale rutiner og praksiser. Det er også viktig å stimulere til lokalt utviklingsarbeid, særlig fordi de lokale NAV-kontorene er ulike av størrelse og at behovene for retningslinjer dermed kan avhenge av det. Det bør imidlertid gå en grense for hvor mye av arbeidet med barneperspektiv som kun skal reguleres og forstås lokalt. Til det er sjansen for at det utvikles «privat» praksis for stor. Tilbudet vil kunne bli ulikt ute i landet – fra kontor til kontor.

Sentrale myndigheter i styringslinjen i NAV må motvirke dette, f. eks ved å legge inn «et minste felles multiplum», d.v.s. noen kjøreregler for arbeid med saker som angår barn, som må anvendes på samme vis i alle NAV-kontor. Det må sentralt kunne legges til rette for felles begrepsforståelse, for anvendelse av barnekonvensjonens prinsipper, for utlegg av ulike verktøy for saksbehandling på NAVet og for at oppdrag om barn blir gjort felles for både statlig og kommunal del i NAV-kontoret. Kombinert med dette, må det også sikres en relevant tilførsel av kompetanse til NAV-ansatte. Kompetanse om barnekonvensjonen som overordnet lov for barnas rettigheter ute i landets NAV-kontor er, slik vi ser det - *kritisk svak*.

Vi takker for oppdraget og håper Arbeids- og velferdsdirektoratet vil ha nytte av både sluttrapporten og vårt utkast til håndbok som følger som vedlegg.

## Vedlegg

1. Prosjektskisse Barneperspektivet i NAV
2. Grunnlagsdokument om barnekonvensjonen og barneperspektiv
3. Uttestingsmateriale – kartlegging med reflekterende spørsmål
4. Forslag til håndbok om Barneperspektivet i NAV

