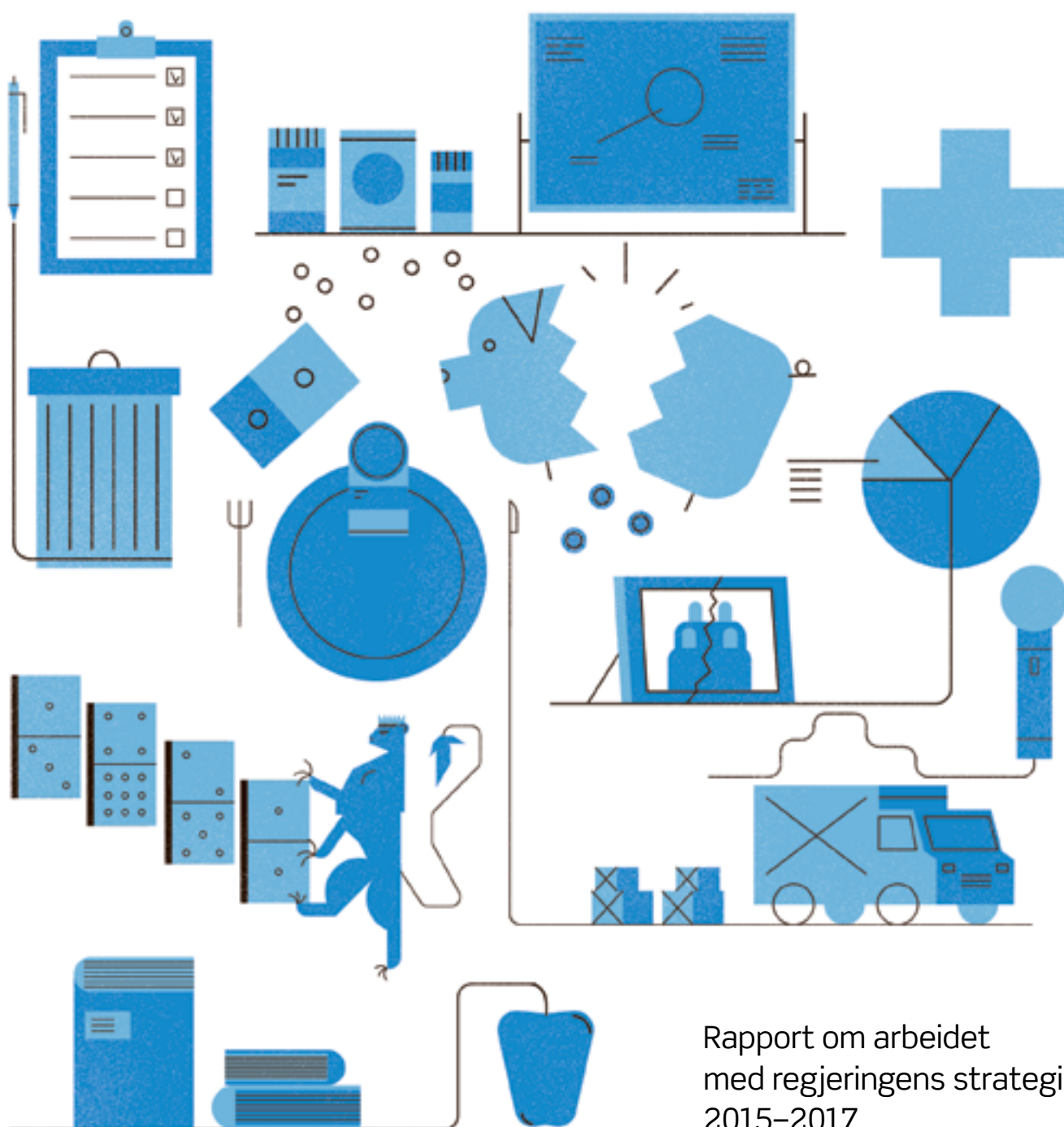


Barn som lever i fattigdom



Rapport om arbeidet
med regjeringens strategi
2015–2017

Barn som lever i fattigdom

Rapport om arbeidet
med regjeringens strategi
2015–2017

Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet

Postboks 2233
3103 Tønsberg

Stensberggata 27 (7etg.)
0170 Oslo

Regjeringens strategi 2015–2017

Strategiens innsatsområder



Forebygge ved å styrke utsatte barnefamilier

Det er et mål å styrke det sosiale sikkerhetsnettet og verne om familien som en trygg ramme for barn og unge. Innsatsområdet inneholder tiltak for å styrke foreldrerollen, fremme gode oppvekstmiljø og boforhold og gi tilstrekkelige stønader til barnefamilier.



Gjennomføre utdanningsløp – barnehage og skole

Barnehage, skole og SFO er sentrale arenaer for inkludering av barn og unge og for å forebygge at fattigdom går i arv. Innsatsområdet omfatter blant annet tiltak for å øke deltakelsen i barnehage og SFO, og for å hindre frafall i skolen.



Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett

Fritidsarenaer bidrar til barns utvikling av sosiale ferdigheter og samfunnsdeltakelse. Innsatsområdet har blant annet tilskuddsordninger rettet mot kommuner og frivillig sektor, for å tilrettelegge for økt deltakelse og inkludering.



Et godt helsetilbud til alle barn og unge

Styrking av helsetjenester bidrar til å hindre ulikhet i helse blant barn og unge. Innsatsområdet har blant annet tiltak knyttet til helsestasjons- og skolehelsetjenesten, psykiske helsetjenester og folkehelseprogram.



Tilgang til arbeidslivet for ungdom og foreldre

Arbeid gir mulighet for økonomisk selvhjelpenhet, tilhørighet og nettverk. Tiltakene i innsatsområdet skal hjelpe ungdom med å tilegne seg kompetanse, gjøre overgangen mellom skole og arbeid lettere, og bistå foreldre med kvalifisering for å få innpass på arbeidsmarkedet.



Forskning og statistikk

Kunnskap om fattigdom og dens negative konsekvenser for barn og unge er viktig for å kunne iverksette de riktige tiltakene. Innsatsområdet inneholder tiltak for å skaffe kunnskap, definere kunnskapshull og tilrettelegge kunnskap for kommunene.



Ansvars- og kompetansedeling: stat, kommune og frivillig sektor

Arbeid mot fattigdom i barnefamilier krever samarbeid mellom sektorer og mellom det offentlige og frivilligheten. Innsatsområdet har tiltak for samordning og forenkling av statlige tilskuddsordninger og retningslinjer og sosialt entreprenørskap.

Innhold

8	Felles innsats
10	Rapportens innhold
12	Begreper
14	Del 1: Fattigdom i Norge
16	Kapittel 1: Definisjoner, målemetoder og status
34	Hold ut – Kamilla Andersen
40	Del 2: Arbeidet med strategiens innsatsområder – forskning og tiltak
42	Kapittel 2: Forebygge ved å styrke utsatte barnefamilier
60	Kapittel 3: Gjennomføre utdanningsløp – barnehage og skole
72	Kapittel 4: Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett
86	Kapittel 5: Et godt helsetilbud til alle barn og unge
100	Kapittel 6: Tilgang til arbeidslivet for ungdom og foreldre
114	Kapittel 7: Forskning og statistikk
120	Kapittel 8: Ansvars- og kompetansedeling – stat, kommune og frivillig sektor
126	Kapittel 9: Organisasjonenes synspunkter
136	Gjennom mine øyne – Sara Maria Mørk
142	Del 3: Perspektiver i arbeid mot fattigdom, erfaringer fra strategiperioden og veien videre
144	Kapittel 10: Perspektiver i arbeid mot fattigdom
156	Kapittel 11: Erfaringer fra arbeidet
162	Kapittel 12: Oppfølgingspunkter og anbefalinger fra innsatsområdene og arbeidet med strategien
168	Styrken kan ingen ta ifra meg – Anonym jente
174	Referanser
188	Oversikt over tiltak i strategien

Felles innsats

De fleste barn i Norge vokser opp i trygge omgivelser, med gode levekår og muligheter til å utvikle og utfolde seg hjemme, på skolen, i nabolaget og på fritidsarenaer. Samtidig ser vi at mange barn har en utfordrende oppvekst på grunn av familiens økonomiske situasjon. Andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt er økende, fra 3,3 prosent i 2001, til 10 prosent i 2015.

Foreldrenes økonomiske situasjon påvirker barnas oppvekst både direkte og indirekte. Familiens økonomiske utfordringer opptrer ofte sammen med andre typer problemer, som for eksempel psykiske lidelser, vold og rus. Dette indikerer at mange familier har behov for helhetlig oppfølging med tverrsektoriell innsats. Omforente og samtidige tiltak og tjenester fra ulike sektorer er nødvendig dersom vi skal lykkes.

Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom fra 2014 understreket behovet for bedre koordinering av den statlige innsatsen for å redusere negative konsekvenser av fattigdom blant barn og unge. Undersøkelsen viste også at mange kommuner kan gjøre mer for at barn fra familier med økonomiske utfordringer skal kunne delta sosialt.

I 2015 lanserte regjeringen strategien *Barn som lever i fattigdom (2015-2017)*. Regjeringens mål er å skape muligheter for alle, og Barnekonvensjonen er en overordnet rettesnor for strategien. Strategien er en tverrsektoriell og tverrfaglig innsats fra syv sektormyndigheter, med formål om å forebygge at fattigdom går i arv og dempe negative konsekvenser av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt.

Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi, Husbanken, Kulturdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har jobbet sammen om oppfølgingen av strategien *Barn som lever i fattigdom*.

Denne rapporten oppsummerer kunnskap og erfaringer fra arbeidet. Hensikten er å gi et bilde av fattigdommen og dens konsekvenser for barn og unge i dag, og vise hvordan direktorat og departement har arbeidet med strategien. Rapporten består av tre deler. I den første delen diskuteres fattigdomsbegrepet. I den andre delen presenteres forskning og vurderinger av tiltak. Den tredje delen peker på veien videre.

Frivillig sektor har en viktig rolle i det lokale arbeidet mot fattigdom i kommunene. De er i nær kontakt med barn, unge og familier som har økonomiske og andre utfordringer, og vet mye om hvor skoen trykker. Organisasjoners synspunkter på arbeidet med strategien er derfor tatt med i rapporten.

Rapporten inkluderer også tre tekster fra antologien *I morgen er aldrig en ny dag*. Tekstene beskriver personlige opplevelser – selvopplevde erfaringer fra ungdom med en krevende oppvekst bak seg. Vi mener det er viktig å se menneskene bak tallene.

Vi håper rapporten kan bidra til en debatt om fattigdom i Norge og en fortsatt kunnskapsbasert innsats til beste for barn og deres familier.

Mari Trommald*Direktør*Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet**Bjørn Guldvog***Direktør*

Helsedirektoratet

Hege Nilssen*Direktør*

Utdanningsdirektoratet

Libe Rieber-Mohn*Direktør*Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet**Sigrunn Vågang***Direktør*Arbeids- og
velferdsdirektoratet**Lars Audun Granly***Ekspedisjonssjef*

Kulturdepartementet

Osmund Kaldheim*Direktør*

Husbanken

Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet

Helsedirektoratet



Utdanningsdirektoratet

IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Kulturdepartementet



Husbanken

«Rapporten presenterer kunnskap og erfaringer, og den viser til utfordringer som har blitt avdekket i strategiperioden.»

Rapportens innhold

Regjeringens strategi for barn som lever i fattigdom har vart i tre år (2015-2017). Formålet med strategien har vært å forebygge at fattigdom går i arv fra foreldre til barn, og å dempe negative konsekvenser for barn og unge som opplever fattigdom. Strategien inneholder også tiltak overfor utsatte foreldre som står langt fra arbeidsmarkedet, men den beskriver ikke den totale innsatsen innenfor arbeidslivs- og velferdspolitikken.

Denne rapporten er ikke en evalueringsrapport, men en rapport som oppsummerer arbeidet med strategien. Rapporten presenterer kunnskap og erfaringer, og den viser til utfordringer som har blitt avdekket i strategiperioden. Et sentralt spørsmål vi har stilt oss er om strategien og tiltakene har bidratt i riktig retning.

Del 1 Fattigdom i Norge

Finnes det en «riktig» fattigdomsdefinisjon? Rapporten innledes med et kapittel om ulike fattigdomsdefinisjoner og målemetoder, og deres styrker og svakheter. På tross av forskjeller viser de ulike målemetodene en lik utvikling – at det er stadig flere barn som vokser opp i familier med risiko for å oppleve fattigdom. Avslutningsvis viser vi hvilke barn og unge som har størst risiko for å oppleve fattigdom.

Del 2 Arbeidet med strategiens innsatsområder – forskning og tiltak

I del 2 presenteres strategiens 7 innsatsområder. Kapitlene ser på innsatsområdenes betydning for arbeidet for barn som lever i fattigdom, og vi trekker fram nyere forskning knyttet til hvert av områdene. Et utvalg av de 64 tiltakene i strategien vurderes innenfor hvert innsatsområde. Tiltakene er valgt ut fordi de kan vise til gode resultater, er viktige for målgruppen og/eller opplever særlige utfordringer. Del 2 avsluttes med erfaringer og synspunkter fra frivillig sektor.

Del 3 Perspektiver fra arbeid mot fattigdom, erfaringer fra strategiperioden og veien videre

I del 3 viser vi først til ulike perspektiver i arbeidet mot fattigdom. Det handler om juridiske og samfunnsøkonomiske perspektiver, kommunenes og frivillig sektor sitt arbeid med fattigdom blant barn og utfordringer med å arbeide på tvers av sektorer. Vi diskuterer erfaringene fra tre års arbeid med strategien før vi oppsummerer viktige oppfølgingspunkter og kommer med konkrete anbefalinger for videre arbeid.

Begreper

I rapporten er det noen begreper som er særlig sentrale og nevnes ofte. Nedenfor peker vi på noen ord som det kan være diskusjoner rundt og forklarer hvorfor vi har brukt disse. I noen tilfeller har vi valgt å bruke ulike begreper som betyr det samme for å variere språket, i andre tilfeller er det denne spesifikke meningen begrepet har i denne rapporten.

Barnefattigdom

Det er mange som mener begrepet barnefattigdom er uheldig, fordi det er foreldrene som er fattige, ikke barna. Denne innsigelsen er riktig fordi de fleste barn og ungdom ikke lever av egne inntekter. Men barn av fattige foreldre kan både oppleve og berøres av fattigdom, og vi bruker derfor begrepene barnefattigdom og fattigdom blant barn noen steder i rapporten. Flere tiltak og tilskuddsordninger har begrepet barnefattigdom som en del av navnet sitt. For å unngå å bruke begrepet barnefattigdom i for stor grad, og fordi vi har ønsket variere språket, har vi, avhengig av kontekst, valgt å også benytte andre ord og begreper som viser til denne gruppen barn. De er:

- Barn som lever i fattigdom
- Barn som opplever fattigdom
- Barn som lever i familier med dårlig råd
- Barn som vokser opp i familier med risiko for å oppleve fattigdom
- Barn som lever i familier med lav sosioøkonomisk status
- Fattigdom i barnefamilier

Lavinntekt og lav inntekt

I denne rapporten knytter vi begrepet lavinntekt til metoder for å måle den økonomiske situasjonen til folk. Dette gjelder:

- Barn i lavinntektsfamilier
- Barn i familier med vedvarende lavinntekt

Når vi skriver lav inntekt er dette mer generelt og ikke nødvendigvis knyttet til måling av hvem som er fattige.

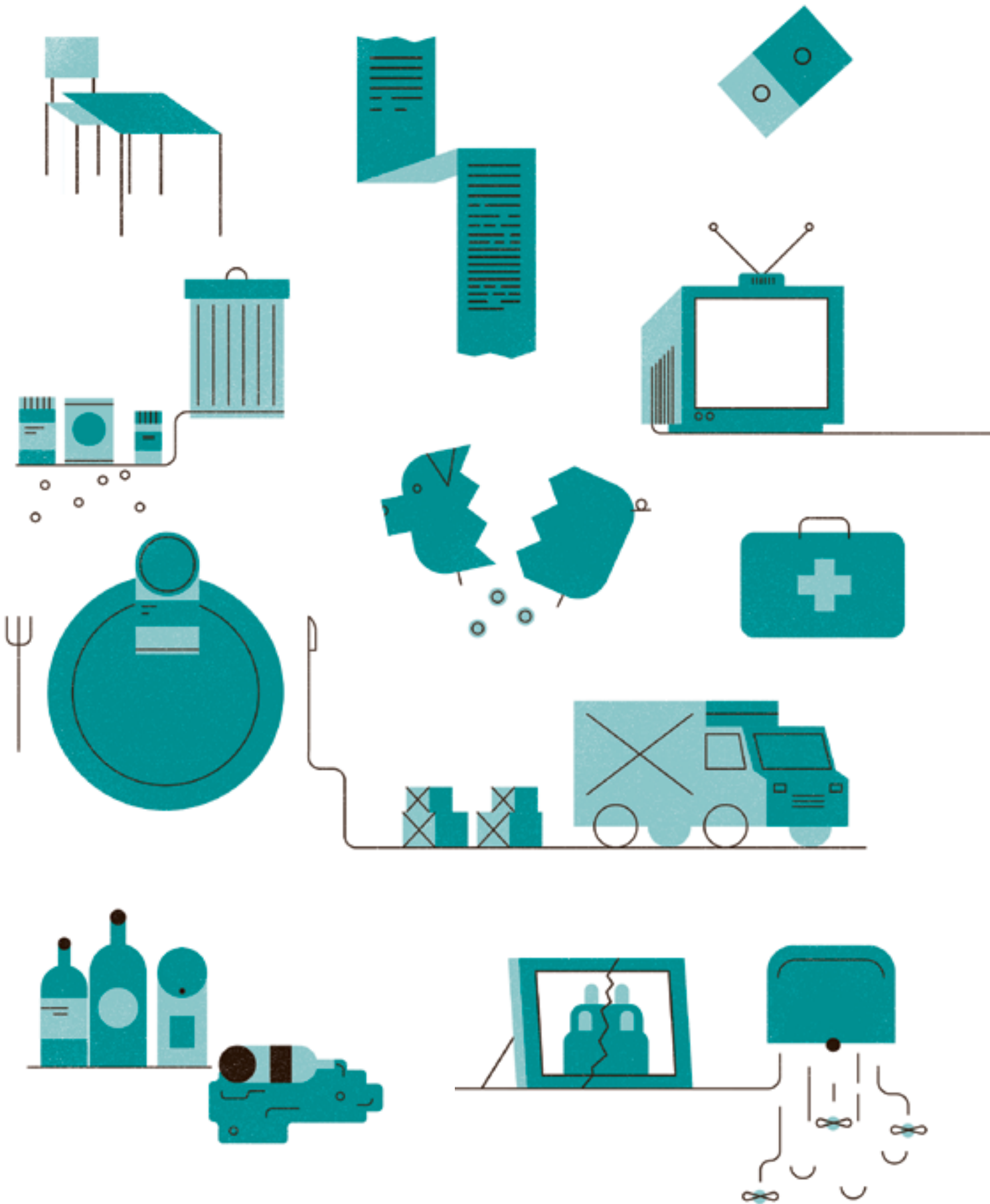
Utsatte barn og unge

Begrepet utsatte barn og unge brukes i rapporten som et samlebegrep for barn og unge som er i risiko (utsatthet) for ulike risikofaktorer. Risikoene kan i tillegg til det sosioøkonomiske være knyttet til rus, psykisk uhelse, vold m.m. og for eksempel føre til at ungdom faller utenfor skole og varig arbeid.

Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid

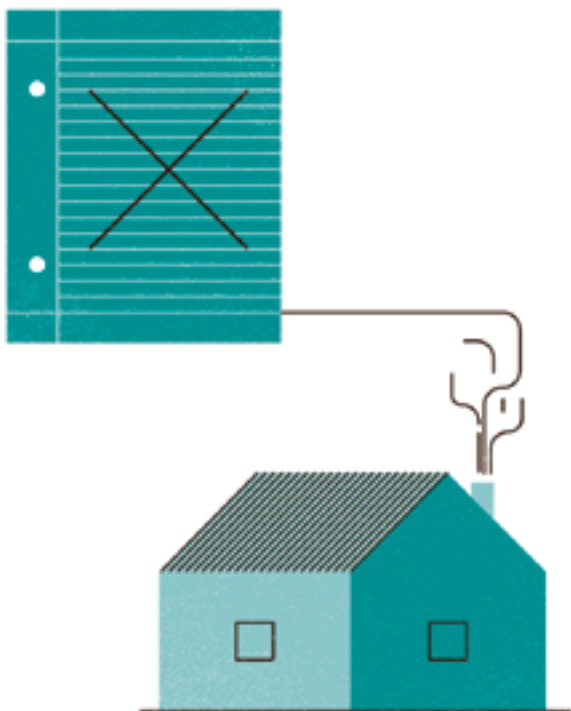
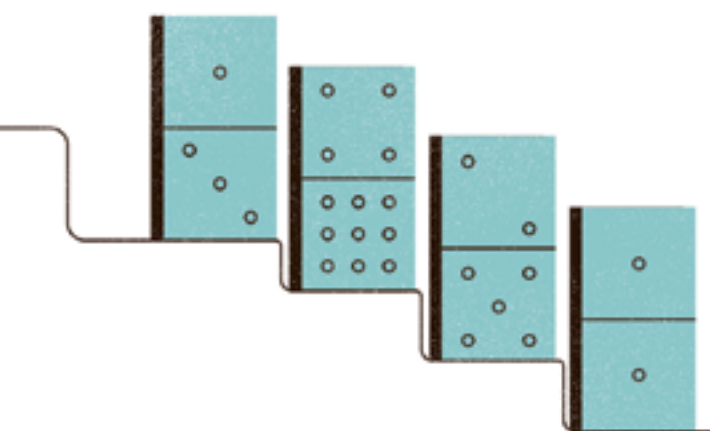
Tverrfaglig samarbeid betyr at flere yrkesgrupper samarbeider, som når fagpersoner, for eksempel en lærer, en psykolog og en sosionom, samarbeider om hjelpetiltak til et utsatt barn.

Tverrsektorielt samarbeid foregår mellom de ulike sektorene, for eksempel NAV, utdanning og barnevern. Tverrsektorielt samarbeid fordrer en omforent og samtidig innsats. I denne rapporten bruker vi begrepene tverrsektorielt samarbeid og samarbeid på tvers av sektorer synonymt.



Del 1

Fattigdom i Norge



Debatten rundt fattigdom i Norge er gammel, og pågår fortsatt. Hvor mange fattige finnes i Norge? Kan barn være fattige? Finnes det egentlig fattigdom i Norge? I hvilken retning går samfunnet vårt?

I denne delen skal vi se nærmere på fattigdomsbegrepet i absolutt og relativ forstand, for å forstå bedre hva som menes med fattigdom. I dagens Norge er det det relative aspektet ved fattigdom som vektlegges. I forlengelsen av dette skal vi også beskrive ulike måter å måle fattigdom på, og vise hvorfor myndighetene bruker de målene de gjør.

Ved å vise fram at det finnes ulike måter å snakke om fattigdom på, illustreres det at fattigdom er et komplekst begrep som kan forstås på flere måter. Den «egentlige» fattigdommen finnes ikke. Derimot finnes det ulike måter å tilnærme seg fattigdom på, som kan belyse problematikken på ulike måter.

Ulike målemetoder kan gi ulike svar på hvor mange fattige det er i Norge, men alle metodene viser likevel samme tendens, at ulikhetene i Norge øker. Kapittelet tar også for seg dagens situasjon i Norge, og synliggjør særlig sårbare grupper.

Kapittel 1

Definisjoner, målemetoder og status

1.1 Fattigdomsbegrepet i Norge: relativ fattigdom

Å leve i fattigdom som barn kan påvirke barnets nåværende livskvalitet, og fremtidige muligheter i livet. Men hva legger vi i ordet fattigdom? I et land som Norge, der den generelle levestandarden er høy, er det vanlig å bruke definisjoner av fattigdom som beskriver noe annet enn det å leve på et eksistensminimum (vanligvis referert til som absolutt fattigdom). Fattigdomsbegrepet brukes ikke bare om situasjoner der en person mangler mat, klær og tak over hodet. I en moderne velferdsstat innebærer fattigdom også det å mangle muligheter for å delta sosialt, på lik linje med resten av samfunnet (Fløtten, 2009). Denne måten å forstå fattigdom på, kommer fra den britiske sosiologen Townsend, som definerte relativ fattigdom slik:

En person er fattig dersom vedkommende mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter og å opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet.

(Oversatt fra Townsend, 1979, s. 31)

Barnepopulasjonen i Norge

Pr. 1. januar 2017 var det i alt 1 131 000 barn under 18 år bosatt i Norge. Barn utgjorde 21 prosent av hele befolkningen, hvorav gutter utgjorde 51 prosent, og jenter utgjorde 49 prosent av alle barn. 367 000 av barna var mellom 0-5 år, 448 000 var barn mellom 6-12 år, og antall ungdom mellom 13-17 år var 316 000. 17 prosent av barn under 18 år var innvandrere, eller norskfødte med innvandrerforeldre. Det ble født nær 59 000 barn i 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2017). Befolkningsstatistikk.

Relativ fattigdom knyttes til det å mangle ressurser for å kunne fungere sosialt, og delta i de aktivitetene og å ha den levestandarden som er vanlig i samfunnet. Denne forståelsen bygger på sosiale normer i samfunnet for hva som er akseptable og ikke akseptable levekår (Seim & Larsen, 2011).

Rapporten tar utgangspunkt i en slik relativ forståelse av fattigdom. Relativ fattigdom er også utgangspunktet for regjeringens strategi for barn som lever i fattigdom (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015).

Barnefattigdom.no

Barne-, ungdoms- og familie-direktoratets indikatorsett for barnefattigdom på barnefattigdom.no benytter inntektsmål i kombinasjon med en rekke sosiale og økonomiske indikatorer, som kan brytes ned på kommunalt nivå, og bydeler for de største byene.

1.2 Måling av fattigdom

Et viktig tema i fattigdomsdiskusjonen er omfanget av fattigdom, og hvem det rammer.¹ Det finnes flere ulike måter å måle dette på. Alle statistiske fattigdomsmål har styrker og svakheter, og gjenspeiler ulike forståelser av og tilnæringsmåter til fattigdomsbegrepet. Verken i forskningen eller politikken finnes det en omforent forståelse av hvordan fattigdomsfenomenet skal avgrenses. Fattigdom er et normativt begrep og det finnes ikke noen «egentlig» fattigdom. De fattigdomsmålene som benyttes fungerer derfor i større grad som indikatorer² på økonomisk vanskelige livssituasjoner, enn som presisjonsmåling av et spesifikt avgrenset fenomen.

Et viktig formål med å ha en definisjon av fattigdom og et spesifikt mål på fattigdom, er å definere hvem man mener samfunnet har et felles ansvar for å hjelpe. Det er også hensiktsmessig å velge et fast fattigdomsmål som gjør at man enkelt kan følge utviklingen over tid.

Vi skal i dette kapittelet fokusere på tre mål som ofte benyttes for å måle relativ fattigdom: lavinntekt, mangel på levekårsgoder, og subjektive mål

(Bradshaw & Finch, 2003). I tillegg til disse tre omtales også forbruksforskningsinstituttet SIFO sitt forbruksbaserte fattigdomsmål.

1.2.1

Lavinntekt som fattigdomsmål: Økonomisk fattigdom

I denne delen går vi nærmere inn på det inntektsbaserte målet, som er det mest brukte fattigdomsmålet. Omtalen av lavinntektsmålet vies derfor mer plass enn de andre fattigdomsmålene.

Dersom man tilnærmer seg fattigdom blant barn som et relativt fenomen kan man si at barn i familier med så dårlig økonomi at de har vesentlig dårligere levestandard enn det barn flest har, og som ikke har mulighet til å delta i vanlige jevnalderaktiviteter, anses som fattige. Det er vanlig å avgrense denne gruppen ved å måle hvilke barn som tilhører familier med lavinntekt.

For å måle lavinntekt tar man utgangspunkt i husholdningens samlede inntekt etter skatt. Dette inkluderer offentlige overføringer. Etter at husholdsinntekten har blitt justert for sammensetningen av barn og voksne i husholdet bestemmes det en lavinntektsgrense. Personer som tilhører en husholdning med inntekt under denne inntektsgrensen regnes ►

Fotnoter

¹ For nærmere informasjon om tematikken som omtales her viser vi til referansene i kapittelet, blant annet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets kunnskapsoppsummering av barnefattigdom (2016), Fløtten & Nielsen (2015), Seim & Larsen (2011), Fløtten & Pedersen (2008), Sandbæk & Pedersen (2010), Bradshaw & Finch (2003), Kirkeberg & Epland (2016), Omholt (2016), NOU 2017: 6. Fattigdom og levekår er omtalt av Langeland et al. (2017).

² En indikator er en forenkling av virkeligheten. Den skal angi eller beskrive forhold som er for kompliserte eller kostbare til å måle direkte. En indikator skal gi et tydelig signal om en tilstand, eller endring av tilstand, gjerne i målbare størrelser (Dahlum, 2014).

Ingen offisiell fattigdomsgrense

Norge har ingen offisiell fattigdomsdefinisjon eller fattigdomsgrense, men offentlige tiltaksplaner og handlingsplaner mot fattigdom har siden 2001 lagt EU og OECD sine relative lavinntektsmål til grunn for fattigdomsforståelsen. Et notat om FNs bærekraftsmål og barn i Norge, utarbeidet på oppdrag fra UNICEF, fraråder å lage en særnorsk fattigdomsgrense, og anbefaler at Norge forholder seg til standard internasjonale mål for fattigdom (Kristoffersen, 2017).

Av de nordiske landene er det per i dag kun Færøyene som har en offisiell fattigdomsgrense. Den danske regjeringen lanserte en offisiell fattigdomsdefinisjon og tilhørende økonomisk fattigdomsgrense i 2013, men denne ble avskaffet etter regjeringsskiftet i 2015.

for å ha lavinntekt. Når man måler lavinntekt over en periode på tre år, kalles dette for vedvarende lavinntekt³.

I Norge (via SSB) og i EU (via Eurostat) settes lavinntektsgrensen vanligvis ved 60 prosent av medianinntekten⁴ i landet. Denne lavinntektsgrensen kalles vanligvis «EU-60». SSB bruker ikke begrepet fattigdom i sin statistikk, men forholder seg kun til lavinntektsbegrepet. Eurostat omtaler lavinntekt som risiko for fattigdom (Eurostat, 2017a). I denne rapporten om barn som lever i fattigdom forholder vi oss til Eurostats forståelse. Det er ikke et likhetstegn mellom det å ha lav inntekt, og det å oppleve en dårligere levestandard og færre muligheter til å delta i aktiviteter enn barn flest. Situasjonen til hver familie er forskjellig. Barn i husholdninger med lavinntekt regnes som å ha risiko for å oppleve fattigdom. Dette gjelder særlig barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Å måle barn i familier med lavinntekt er derfor en indikator på risiko for fattigdom blant barn.

1.2.1.1

Forskjellige lavinntektsmål påvirker resultatene

Hvilket lavinntektsmål man velger å bruke har betydning for hvor mange barn som regnes for å være i familier med lavinntekt.

Ovenfor har vi referert til et lavinntektsmål satt ved 60 prosent av medianinntekten, som ofte benyttes av Eurostat og SSB. Andre lavinntektsmål benytter for eksempel 50 prosent av landets medianinntekt som lavinntektsgrense (for eksempel EU-50

eller OECD-50⁵). Hvor stor andel av medianinntekten som benyttes som lavinntektsgrense, påvirker hvor mange barn som defineres som fattige. Jo høyere andel av medianinntekten som legges til grunn for lavinntektsgrensen, jo flere personer vil bli innregnet i lavinntektsgruppen.

For 2015 er andelen barn i husholdninger med årlig lavinntekt på 6,2 prosent når man legger Eurostat sin lavinntektsgrense på 50 prosent av inntektsmedianen i Norge til grunn. Når man endrer dette målet til EU-60, øker andelen barn i husholdninger med lavinntekt til 11,9 prosent (SSBs inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, 2015).

Lavinntektsgrensene kan kritiseres for å være vilkårlige (Omholt, 2016). Det å sette grensen ved 50 eller 60 prosent av medianinntekten er ikke begrunnet i noen analyse som viser at de faktiske levekårene til en husholdning med inntekt under 50 eller 60 prosent av medianinntekten er markert dårligere enn en husholdning med inntekt rett over. Det å sette lavinntektsgrensene ved 50 eller 60 prosent av medianen har imidlertid blitt en internasjonal standard.

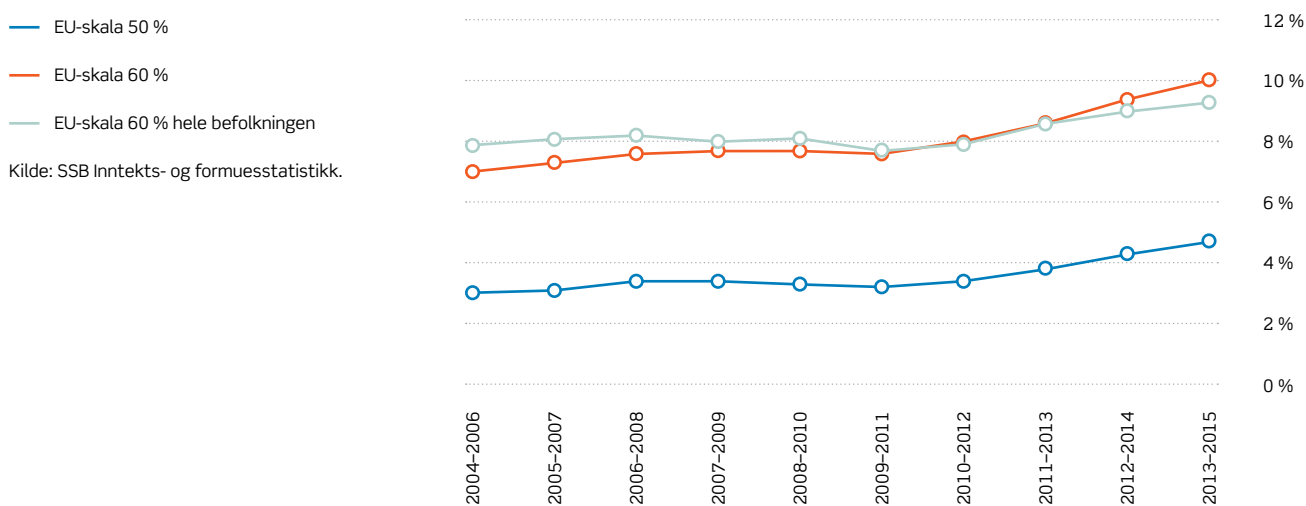
1.2.1.2

Ulike mål, lik utvikling

Selv om man benytter ulike mål på lavinntekt, ser vi den samme trenden i statistikken, at andelen barn i lavinntektsfamilier er økende over tid, se figur 1.⁶ Dette indikerer at gruppen med barn som er i risiko for fattigdom øker. Går vi lengre tilbake i tid kan vi se at denne økende trenden helt fra 1999 (se figur 3). ►

Figur 1

Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i 2006-2015, etter målene EU-50 og EU-60. Sammenlignet med hele befolkningen. Studenthusholdninger er ekskludert.

**Fotnoter**

³ For å beregne vedvarende lavinntekt, slår SSB sammen inntektene til husholdningen over en treårsperiode, og deler denne summen på tre. Dette er den gjennomsnittlige husholdningsinntekten i treårsperioden. Man beregner så lavinntektsgrensen ved å se på mediangjennomsnittet for hele landet i samme treårsperiode. Husholdningene som har en gjennomsnittlig samlet inntekt under denne lavinntektsgrensen, har vedvarende lavinntekt.

⁴ Medianinntekten er det midterste inntektsbeløpet, altså det inntektsbeløpet som deler en gruppe i to like store halvdeler, etter at inntekten er sortert stigende (eller synkende). Medianen er et mer robust mål enn gjennomsnittet, ettersom den i mindre grad blir påvirket av få observasjoner med svært høye eller lave inntekter (Omholt, 2016).

⁵ Det er verdt å merke seg at Eurostat og OECD vektet husholdningssammensetninger ulikt. EU legger til grunn større stordriftsfordeler enn OECD. Det er altså ikke bare avstanden til medianinntekten som påvirker omfanget av fattigdom i ulike grupper.

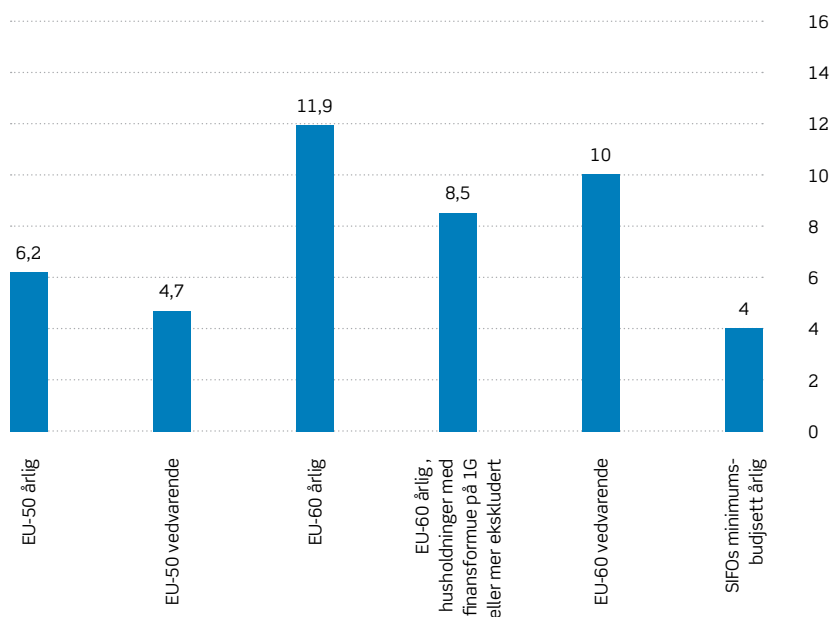
⁶ For en detaljert gjennomgang av utviklingen av barnefamiliers inntekt og økonomi, se Kirkeberg og Epland (2016).

Figur 2

Barn i husholdninger med lavinntekt i 2015, etter ulike mål. Studenthusholdninger er ekskludert.

■ Andel

Kilde: SSB Tabell 08764; Inntekts- og formuesstatistikken; Borgeraas (2017).



Andre faktorer som kan gi utslag på omfanget av lavinntekt, er 1) hvorvidt man måler lavinntekt over ett (årlig) eller tre år (vedvarende) og 2) om man ekskluderer husholdninger med finansformue. Andelen med årlig lavinntekt vil vanligvis være høyere enn andelen som opplever lavinntekt over en treårsperiode (man kan for eksempel oppleve kortvarig fall i inntekt i ett år som følge av å miste jobben). Om vi ekskluderer husholdninger med en finansformue i beregningen av årlig lavinntekt, får vi en lavere lavinntektsandel sammenlignet med det vanlige lavinntektsmålet for ett år, og det vedvarende lavinntektsmålet. SIFOs minimumsbudsjett benytter

lavinntektsgrenser som angir en enda lavere andel.⁷ Variasjonen i andelen barn i husholdninger med lavinntekt i 2015 varierer altså fra 4 prosent til 11,9 prosent avhengig av hvordan man måler det. Disse forskjellene er illustrert i figur 2.

1.2.1.3

Hvordan sammenligne inntekter til husholdninger med ulike størrelser?

For å kunne sammenligne inntekter til husholdninger av ulik størrelse og sammensetning er det nødvendig å justere inntekten for å gjøre den sammenlignbar på tvers av husholdninger. Hvis man er flere personer i en husholdning, trenger man en

større inntekt for å opprettholde den samme levestandarden som en mindre husholdning⁸. Man regner samtidig med at større husholdninger har visse stordriftsfordeler, man trenger for eksempel ikke ett TV-apparat per husholdningsmedlem, eller fire kjøleskap hvis man er en firepersons-husholdning. Hvordan man velger å

justere lavinntektsgrensene etter stordriftsfordeler for ulike husholdnings-sammensetninger har stor effekt på størrelsen på lavinntektsgrensen, og dermed andelen barn med lavinntekt⁹.

Vi kan i oversikten under se eksempler på hvordan ulike mål gir ulike lavinntektsgrenser for målene EU-50,

EU-60, og SIFOs minimumsbudsjett. EU-60 har en høyere lavinntektsgrense enn EU-50 fordi avstanden til medianinntekten er satt til 60 prosent istedenfor 50 prosent. SIFOs minimumsbudsjett har en annen tilnærming til inntektsmålet enn avstand til medianinntekten i Norge, og vekter husholdningens stordriftsfordeler annerledes. ►

Tabell 1

Ulike lavinntektsgrenser per husholdningstype i 2015, etter EU-50, EU-60 og SIFOs minimumsbudsjett.

Husholdningstype	EU-50 lavinntektsgrense	EU-60 lavinntektsgrense	SIFO lavinntektsgrense
Enslig	kr 176 700	kr 212 000	kr 185 160
Enslig forsørger med ett barn	kr 229 700	kr 275 700	kr 247 800
Enslig forsørger med to barn	kr 282 700	kr 339 300	kr 291 600
Par uten barn	kr 265 100	kr 318 100	kr 256 960
Par med ett barn	kr 318 100	kr 381 700	kr 308 040
Par med to barn	kr 371 100	kr 445 300	kr 322 200
Par med tre barn	kr 424 100	kr 508 900	kr 376 680

Fotnoter

⁷ SIFOs minimumsbudsjett har en annen tilnærming til fattigdomsmålet enn OECD og EU. Husholdnings-sammensetningen vektet også annerledes, samt at det ikke foreligger lavinntektsgrenser for barnerike familier. Minimumsbudsjettet beskrives nærmere nedenfor. Se også Borgeraas (2017) for mer informasjon.

⁸ Eurostat opererer med en såkalt «ekvivalensskala». Ekvivalensskalaer forsøker å ta hensyn til stordriftsfordeler ved å være flere personer i samme husholdning og beregner hvor mange forbruksenheter det er i en husholdning. Eurostat sin skala vekter første voksen i husholdningen som 1, neste voksen som 0,5, og barn som 0,3. En husholdning på to voksne og to barn beregnes da til å ha 2,1 forbruksenheter. Det vil si at husholdningen må ha en inntekt som er 2,1 ganger høyere enn en enslig persons inntekt for å ha tilsvarende levestandard.

⁹ Dette er årsaken til at for eksempel lavinntektsmålet OECD-50 som benyttes av flere statistikkprodusenter, gir andre lavinntektsandeler enn EU-50, selv om de benytter samme avstand til medianinntekten. Det er ingen entydig tilnærming til hvor mye man skal vektlegge de økonomiske behovene til personene i husstanden, og dette er også en verdimeessig vurdering av de ulike behovene til barn og voksne.

Inntektsbegrepet

I inntektsbegrepet medregnes yrkesinntekt etter skatt, kapitalinntekter og offentlige overføringer. Utlignet skatt og negative overføringer som pensjonspremier trekkes fra. Studenter ekskluderes vanligvis fra statistikken, da studielån ikke telles som inntekt, og studenttilværelsen sees på som midlertidig og som en investering i fremtidige inntektsmuligheter.

1.2.1.5.

Data til inntektsbaserte fattigdomsmål

En fordel med inntektsbaserte fattigdomsmål er at det er relativt enkelt å skaffe data fordi Norge har offentlige registre med inntektsstatistikk som dekker hele befolkningen. For å beregne lavinntekt i Norge benytter SSB seg vanligvis av sin inntekts- og formuesstatistikk til husholdninger, og tar utgangspunkt i inntekt etter skatt.

Når det kommer til fattigdom blant barn, er det barn i alderen 0-17 år som telles. Ved delt bosted er det den folke-registrerte adressen som gjelder. Barn som bor på institusjoner (for eksempel barnevernsinstitusjoner eller asylmottak), bostedsløse barn eller barn av illegalt bosatte er ikke med i statistikken (Roelen & Gassman, 2008).

Selv om dataene har mangler, er de mer nøyaktige enn om man skulle spurt husholdninger om egen inntekt – de med lav inntekt har en tendens til å overrapportere egen og husholdningens inntekt, mens de med høy inntekt har en tendens til å underrapportere sin inntekt (Epland & Kirkeberg, 2016).

Siden inntektsdataene er basert på innrapportert inntekt, fanger ikke inntektsdataene opp inntekter som følge av for eksempel byttehandel eller svart arbeid. Private barnebidrag blir heller ikke registrert, men dette har liten effekt på lavinntektsandelen (Andreassen, Lian, Thoresen & Vattø, 2017). Enkelte kommunale ytelser er heller ikke inkludert. Boligformue blir ikke medregnet. Forskning viser at det i hovedsak er fattighedsraten blant

eldre som blir noe redusert når man tar høyde for boligformue (Pedersen & Hellevik, 2010).

En svakhet med lavinntektsmålet er at det ikke sier noe om hvordan inntekten fordeles i husholdningen, og man forutsetter derfor at inntektene fordeles jevnt (Fløtten & Pedersen, 2009 i Seim & Larsen, 2011). Mange foreldre velger å prioritere barnas behov fremfor sine egne (Sandbæk, 2009 og Halvorsen, 1993 i Seim & Larsen, 2011). På den andre siden kan det være foreldre som ikke prioriterer barnas behov. Det kan dermed være barn som har både bedre, og dårligere levekår enn inntektsnivået til familien skulle tilsi (Fløtten & Nielsen, 2015).

Dersom det generelle inntektsnivået øker i befolkningen, må inntektene til husholdningene på bunnen av inntektsfordelingen øke tilsvarende for at ikke andelen med lavinntekt skal øke. Hvis husholdningene nederst i inntektsfordelingen ikke holder tritt med økningen i det generelle inntektsnivået, risikere flere husholdninger å havne under lavinntektsgrensen (Omholt, 2016).

Dersom medianinntekten i befolkningen går ned, kan også lavinntektsandelen gå ned. Finanskrisen var en medvirkende årsak til at andelen med lavinntekt gikk noe ned i 2009. For eksempel er mange i lavinnteksgruppen stønadsmottakere, noe som betyr at de i mindre grad er utsatt for konjunktursvingninger. En nedgang i medianinntekten kan dermed gjøre det lettere å holde tritt med den generelle inntektsveksten i samfunnet (Epland, 2016).

1.2.1.6

Inntektsbegrepet tar ikke hensyn til verdien av tjenester

Inntektsdataene (i likhet med mål på dårlige levekår) inkluderer ikke verdien av alle goder en husholdning har. For eksempel omregnes ikke verdien av hjemmeproduksjon, som ubetalt barnepass av slektninger, egeninnsats som oppussing av bolig og så videre, til inntekt. Verdien av boligjenester og andre varige goder er heller ikke inkludert i inntektsbegrepet. Dette er den økonomiske fordelingen ved å eie egen bolig, og fordelingen av å eie varige forbruksgoder som kjøleskap, komfyr, vaskemaskin og så videre (Omholt, 2016). Denne typen goder påvirker folks faktiske levekår og er gjerne ujevnt fordelt i en befolkning.

Verdien av offentlige tjenester inkluderes heller ikke i inntektsbegrepet. Med dette menes verdien av for eksempel offentlige helsetjenester, og støtte til utdanning. Disse offentlige tjenestene utgjør en betydelig verdi for husholdningene i Norge. Å inkludere verdien av offentlige tjenester i inntektsbegrepet kan derfor nyansere bildet og i større grad vise den faktiske levekårssituasjonen til familiene. Forskning fra SSB viser at de offentlige tjenestene i Norge bidrar til utjevning av inntektsforskjeller og mindre lavinntekt (Aaberge, Bhuller, Langørgen & Mostad, 2010).

Det er ikke uproblematisk å inkludere tjenesteproduksjon i inntektsbegrepet, som verdien av offentlige tjenester. Offentlige tjenestetilbud kan for eksempel variere fra kommune til

kommune, noe som gir ulike grunnlag for å si noe om inntektsfordelingen mellom regioner i Norge. Enkelte tjenester er også bare tilgjengelig for noen grupper. Barnehage er en tjeneste som kun er tilgjengelig for familier med små barn, og kan være begrenset av barnehetilbudet til kommunen. Kun barnefamilier som venter barn har behov for svangerskapstjenester. Eldre har større behov for helse- og omsorgstjenester, og tilbudet og kvaliteten på slike tjenester varierer fra kommune til kommune.

Eurostat påpeker at verdien av offentlige tjenester er en viktig faktor i fattigdomsdiskusjonen. Om man inkluderer verdien av offentlige tjenester risikerer man imidlertid at grupper av mennesker med betydelige levekårsproblemer ikke blir regnet som fattige. For eksempel kan verdien av en billig kommunal utleiebolig være betydelig, men dette er en tjeneste som kun utsatte brukere vil motta. Om verdien av utleieboligen inkluderes i inntektsberegningen kan den totale inntekten ende over lavinntektsgrensen, men de som bor i boligen vil fortsatt risikere å oppleve fattigdom i form av mangel på viktige levekårsgoder (Eurostat, 2017).

Dersom man inkluderer verdien av offentlige tjenester i inntektsbegrepet, er resultatet at inntektsforskjellene blir mindre og at andelen med lavinntekt reduseres. Men gruppene som har særlig stor fattigdomsrisiko er de samme, uavhengig om man tar med verdien av tjenester eller ikke (Fløtten & Nielsen, 2015). ►

Å måle hvem som mangler levetårsgoder kan fungere som en indikator på fattigdom.

1.2.2

Mangel på levetårsgoder som fattigdomsmål: Fattigdom som dårlige levetår

En annen tilnærming til fattigdom enn å se på inntektsnivået, er å vurdere de faktiske levetårne til en person eller en husholdning. Dårlige levetår kan komme til uttrykk gjennom å mangle sentrale levetårsgoder, det vil si eendeler og aktiviteter som er nødvendige for å ha en akseptabel levestandard. Å måle hvem som mangler levetårsgoder kan fungere som en indikator på fattigdom.

Eksempler på sentrale levetårsgoder kan være å eie en vaskemaskin, ha råd til å reise på ferie, delta i fritidsaktiviteter, eller delta i bursdager med gave.

Skal man benytte et levetårsbasert fattigdomsmål må man gjennomføre representative spørreundersøkelser. Gjennom slike undersøkelser kartlegger man hvilke levetårsgoder folk har tilgang til, basert på en forhåndsdefinert liste av levetårsgoder som er vanlige. Det er ikke en bestemt grense på hvor mange levetårsgoder en person skal mangle for å regnes som fattig. Ofte presenteres derfor andelen som mangler for eksempel to, tre eller fire levetårsgoder.

En husholdning kan mangle et gode på grunn av valg og prioriteringer. I mange spørreundersøkelser bes derfor respondentene om å svare på om det er dårlig økonomi eller andre årsaker til at man ikke har et bestemt gode. Det er et normativt spørsmål om dårlig økonomi må være årsaken til at man mangler et gitt levetårsgode for at mangelen skal regnes som en problematisk situasjon. Særlig når det gjelder barns situasjon kan det argumenteres for at det å mangle et gode kan være problematisk, selv om foreldrene har valgt dette godet vekk av andre årsaker enn økonomi (Fløtten & Pedersen, 2008). I analysen av levetårundersøkelser er det forskerne som tar stilling til hvor mange levetårsgoder en person eller husholdning må mangle for å regnes som fattige, og om alle levetårsgoder skal tillegges like stor vekt.

En annen problemstilling er hvor ofte listen over levetårsgodene skal oppjusteres. Den absolutte fattigdomsgrensen i USA, som er basert på en betraktning om hva som er et nødvendig forbruk, har for eksempel blitt kritisert for at den ikke er justert etter utviklingen i forbruksmønsteret (Omholt, 2016).

Fordelen med å benytte mangel på levetårsgoder som et fattigdomsmål er at målet direkte kan reflektere hvordan folk faktisk har det i en materiell forstand.

En svakhet med denne tilnærmingen er at den er avhengig av spørreundersøkelser. Det er kostbart å samle inn slike data – særlig om man skal bryte ned dataene på mindre

befolkningsgrupper og dermed er avhengig av store utvalg. Tilnærmingen reflekterer heller ikke at folk kan ha en god levestandard selv om de mangler visse goder. Alle har ikke de samme prioriteringene og det er ikke gitt at levekårsgodene som inkluderes er dekkende for folks faktiske preferanser.

1.2.3

Forbruksbasert fattigdomsmål:

Fattigdom som dårlige levekår

Et tredje fattigdomsmål er det forbruksbaserte fattigdomsmålet. Fremfor å måle tilgang på konkrete levekårsgoder, måler man om folk har en inntekt som dekker det det koster å skaffe seg disse grunnleggende levekårsgodene.

SIFOs minimumsbudsjett kan tjene som eksempel på et forbruksbasert fattigdomsmål (Borgeraas, 2016). Minimumsbudsjettet utledes fra SIFOs referansebudsjett. Dette referansebudsjettet inkluderer eiendeler, goder og aktiviteter som er vanlige for et hushold (justert etter sammensetningen til husholdningen), og beregner hva det vil koste å skaffe seg dette. Referansebudsjettet kan tolkes som et uttrykk for hva som er en vanlig levestandard i befolkningen. SIFO legger opp budsjettet med tanke på et rimelig forbruk som kan godtas av folk flest.

Minimumsbudsjettet tar ikke utgangspunkt i et rimelig forbruk. SIFO definerer fattigdom som «en situasjon der en ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke grunnleggende forbruksbehov» (Borgeraas, 2017, s. 9). Minimumsbudsjettet legger derfor opp til det laveste forbruksnivået som kan aksepteres av befolkningen.

I likhet med når man måler fattigdom ved mangel på levekårsgoder, må de som utformer et forbruksbasert fattigdomsmål ta stilling til hvordan forbruksgodene skal justeres over tid. Det vil også være en verdimessig avveining hva som er barns forbruksbehov dersom man skal måle fattigdom blant barn med denne metoden.

Det vil også være en verdimessig avveining hva som er barns forbruksbehov dersom man skal måle fattigdom blant barn med denne metoden.

Fordelen med et forbruksbasert fattigdomsmål er at fattigdomsgrensen kan fastsettes etter en beregning av hva det koster å dekke grunnleggende forbruksbehov. En slik «fattigdomsgrense» kan sees på som noe mindre vilkårlig fordi det knytter seg opp mot konkrete levekostnader, fremfor lavinntektsmålet som fastsettes etter en viss andel av landets medianinntekt. Utviklingen av minimumsbudsjettet har involvert fokusgrupper som har vært trukket fra et representativt utvalg av befolkningen. ►

Det forbruksbaserte fattigmålet målet kan likevel sies å være vilkårlig, fordi det ikke er gitt hva som er grunnleggende forbruksbehov. En metodisk utfordring ved denne målemetoden er at leveutgifter kan variere geografisk – særlig boutgifter (Borgeraas, 2016). Fastsettelsen av husholdningenes stordriftsfordeler er ikke gitt, og hva fokusgruppene og forskerne til slutt fastsetter som det laveste akseptable forbruksnivået er normativt.

Når man skal avveie hvilke levekårs-goder som er nødvendige, kan det være vanskelig å finne en klar grense mellom det å ha gode nok levekår, og det å ha dårlige levekår (Fløtten & Pedersen, 2008). I likhet med lavinntektstilnærmingen, vil det være personer som kan oppleve gode levekår selv om de ikke har høy nok inntekt til det grunnleggende forbruksbehovet eller mangler flere levekårs-goder, og omvendt.

1.2.4

Subjektive fattigdomsmål:

Selvopplevelse av fattigdom

En fjerde tilnærming til fattigdomsmåling er å benytte et subjektivt fattigdomsmål som indikator på fattigdom. Et subjektivt fattigdomsmål kartlegger om folk selv opplever seg som fattige. Gjennom spørreundersøkelser stilles respondentene spørsmål om hvordan de opplever egen økonomi. I Fløtten og Pedersen (2008) sin undersøkelse om mangel på levekårs-goder, spør de for eksempel også respondentene om de vurderer sin egen økonomi til å være så dårlig at de anser seg selv som fattige, eller på grensen til fattigdom.

En kan også spørre respondentene om de opplever at «pengene ikke strekker til», eller hvordan de ville taklet uforutsette utgifter (Ugreninov, 2010).

Subjektive fattigdomsmål kan være gode supplement til andre fattigdomsmål. En klar styrke ved subjektive fattigdomsmål er at man spør folk direkte om hvordan de opplever sin egen situasjon. Det kan derfor sees på som det mest demokratiske fattigdomsmålet (Fløtten & Nielsen, 2015).

Målet har likevel klare svakheter. For det første er ikke det å subjektivt oppleve økonomisk knapphet entydig med lav inntekt eller dårlige levekår. Kanskje har husholdningen et høyt forbruk som andre husholdninger ikke ville sett på som nødvendige, mens andre husholdningen kan oppleve at de kan klare seg med en relativt lav inntekt (Ugreninov, 2010).

Spørsmålsformuleringene vil også ha stor betydning for hvilke svar man får. Dersom man spør folk om de opplever seg som fattige, vil det være avgjørende hva de legger i ordet «fattig», og dette vil folk ha ulike oppfatninger om. Å definere seg som fattig kan dessuten være skambelagt, og derfor påvirke hvordan folk svarer på undersøkelsen. Fordelingen innad i husholdningen kan også påvirke svaret. En respondent med personlig lav inntekt i en husholdning som ikke nødvendigvis mangler levekårs-goder eller har samlet lav husholdningsinntekt, kan vurdere seg selv som fattig om partneren med høyere inntekt ikke deler denne inntekten med respondenten (Bradshaw & Finch, 2003).

På grunn av disse forbeholdene er subjektive fattigdomsmål i større grad egnet til å supplere andre indikatorer på fattigdom, fremfor å brukes som en isolert indikator.

1.2.5

Overlappende fattigdomsmål

En siste tilnærming til å måle fattigdom, kan være å undersøke om folk er fattige langs flere dimensjoner samtidig; om de for eksempel har lavinntekt samtidig som de mangler viktige levekårsgoder og ser på seg selv som fattige.

Å kombinere fattigdomsmålene kan være mer robust enn å bare bruke ett enkelt mål. Hvert av målene vil

ha en delvis overlapp av de samme personene, men det vil også være personer som ikke vil være definert som fattig på mer enn ett mål. En britisk undersøkelse fra 2003, der man inkluderte tre fattigdomsmål (lavinntekt, levekårsdeprivasjon og egendefinert fattigdom) viste at 32,9 prosent av respondentene var fattige ut fra ett av disse målene, 16,1 prosent var fattige ut fra to av målene, mens 5,7 prosent var fattige ut fra alle tre målene. Konklusjonen var at jo flere mål, jo mer robust var målet på fattigdom når man så på hvilke grupper som opplevde marginalisering eller ekskludering sosialt og yrkesmessig (Bradshaw & Finch, 2003).¹⁰

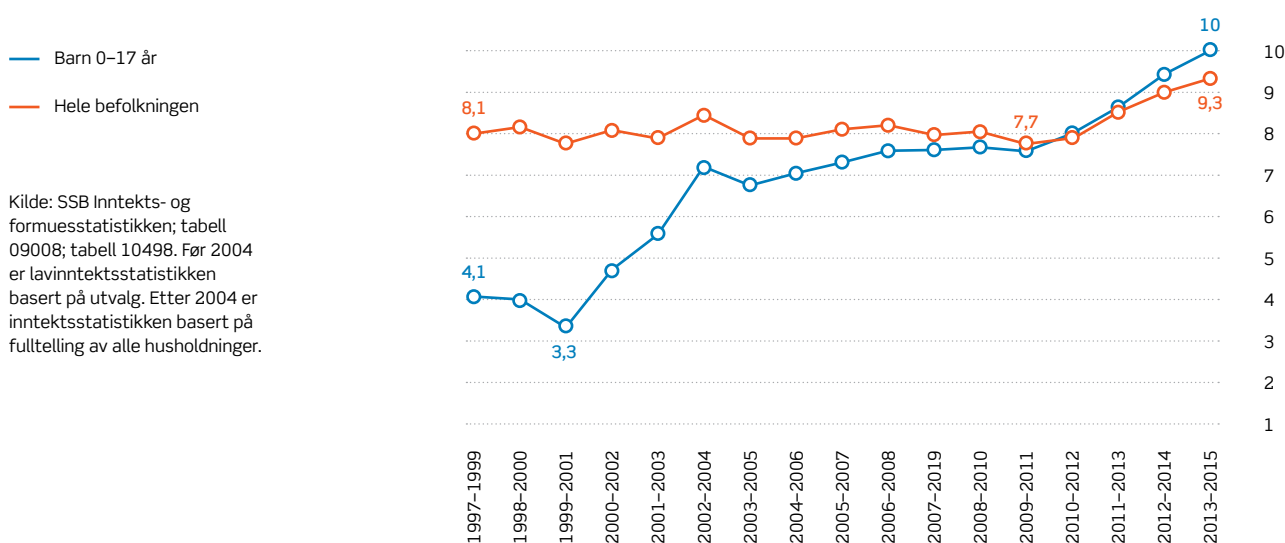
En slik tilnærming til fattigdom kan være hensiktsmessig dersom man legger til grunn at man vil måle de gruppene som er aller mest utsatt for marginalisering og ekskludering.

1.3 Fattigdom blant barn i Norge

Fattigdomsnivåene i Norge er lave i internasjonal sammenheng. Likevel levde 10 prosent av norske barn i lavinntektsfamilier i 2015. Dette utgjorde 98 175 barn. I 2001 var 3,3 prosent av barna i samme situasjon. Andelen er med andre ord tredoblet i løpet av 14 år (figur 3). ►

Figur 3

Andel barn 0-17 år i husholdninger med vedvarende lavinntekt i perioden 1999-2015. Sammenlignet med andelen i hele befolkningen.



Barn har gått fra å være en gruppe med mindre risiko for å oppleve fattigdom og lavinntekt enn befolkningen som helhet, til å være overrepresentert i lavinntektsstatistikken (Epland, Kirkeberg & Revold, 2016). Andelen barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt har siden 2014 vært høyere enn andelen for befolkningen som helhet.

Det er tre sentrale årsaker til økningen i andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Den første og viktigste årsaken er at gruppen barn med innvandrerbakgrunn som har foreldre med lav utdanning og svak yrkestilknytning har økt (Epland & Kirkeberg, 2017). Den andre årsaken er at barnefamilier i senere år har hatt en svakere inntektsutvikling sammenlignet med husholdninger uten barn (Kirkeberg & Epland, 2016). Det er spesielt barnefamilier med småbarn som har opplevd dette, og særlig enslige forsørgere med småbarn. Den generelle lønnsutviklingen siden 2000-tallet har vært høy. Dette henger sammen med den tredje årsaken, som er at offentlige overføringer ikke har økt i takt med lønnsveksten, og det betyr at inntekter fra lønnet arbeid har blitt enda viktigere for familieøkonomien enn før (Kirkeberg & Epland, 2016).

1.3.1

Risiko for fattigdom i barnefamilier

Hvilke husholdninger har størst risiko for å havne i lavinnteksgruppen, og hva kjennetegner familier med risiko for lavinntekt?

1. Foreldrenes yrkestilknytning

At foreldrene er i arbeid er det som beskytter best mot lavinntekt i familien. Det er likevel noen husholdninger hvor forsørgerne for eksempel ikke er i fullt arbeid, og tjener under folketrygdens minstestøtte. Barnefamilier med lav eller ingen yrkestilknytning er de barnefamilier som har høyest risiko for lavinntekt (Epland & Kirkeberg, 2016).

2. Enslige forsørgere

Enslige forsørgere, og særlig kvinner, har større risiko for lavinntekt enn andre. Dette gjelder særlig enslige forsørgere med småbarn. I tillegg er det en høy andel enslige forsørgere som mangler yrkestilknytning. Barn som har opplevd samlivsbrudd hos foreldrene har fire ganger så stor sannsynlighet for å havne i lavinnteksgruppen sammenlignet med barn som ikke har det (Epland & Kirkeberg, 2007). Samlivsbrudd er en vanlig årsak til at en barnefamilie havner midlertidig eller varig i lavinnteksgruppen.

3. Lav utdanning

I Norge er det 55 000 barn som vokser opp i familier med lavinntekt, og hvor hovedinntektstaker har lav utdanning. Det er en sammenheng mellom personers utdanningsnivå og inntektsnivå. For personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, har fattigdomsandelen økt. I denne gruppa er det flere som mener at det er vanskelig å få endene til å møtes i dag enn tidlig på 2000-tallet. Den samme utviklingen gjelder den økonomiske evnen til

å håndtere utforutsette utgifter og mulighet til å ta ferie utenfor hjemmet (Revold, 2016).

4. Barn med innvandrerbakgrunn

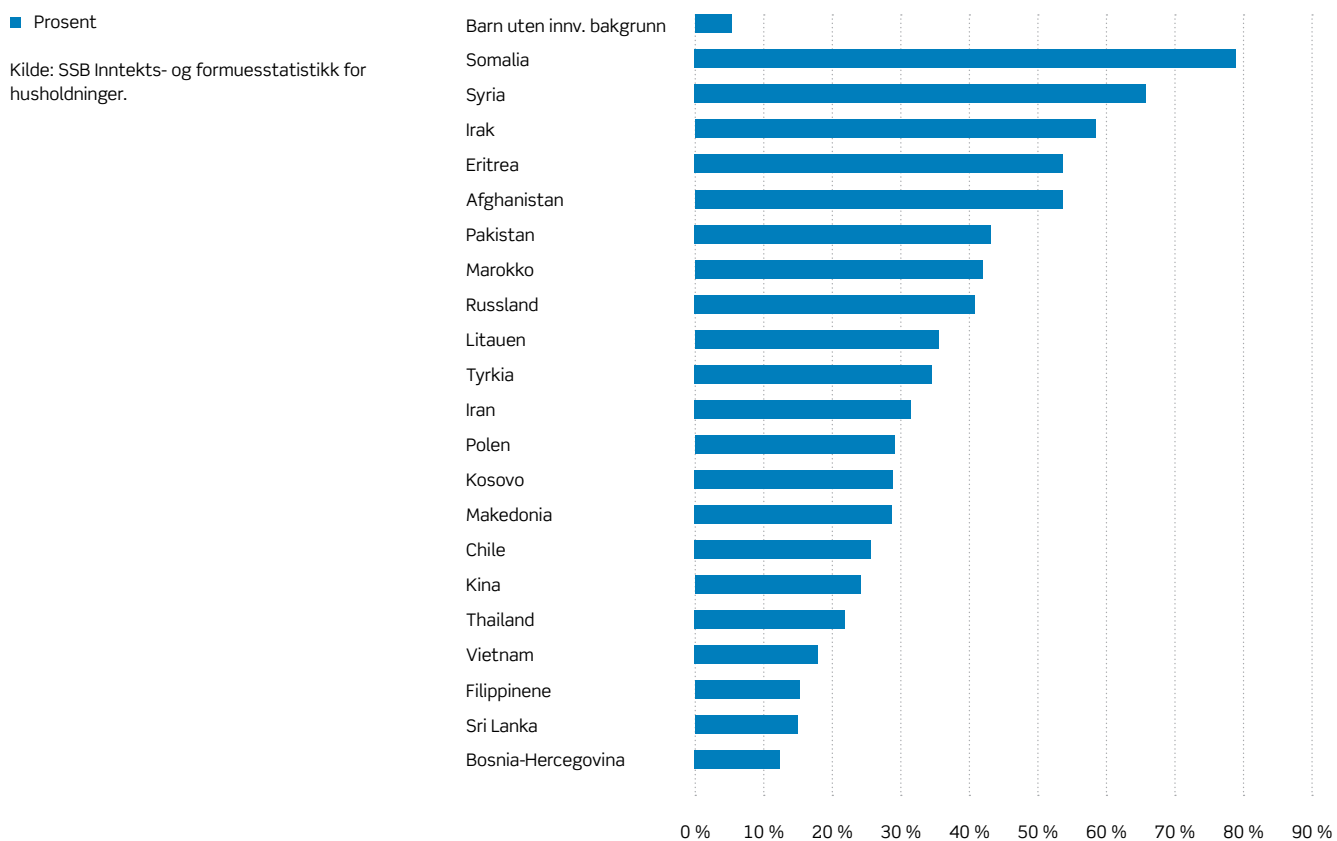
Antallet og andelen barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsfamilier har vært økende over lengre tid (Epland & Kirkeberg, 2017) og utgjorde i 2015 52 000 barn. Dette er over halvparten av alle barna i lavinnteksgruppen (53,4 prosent). Til sammenligning utgjør barn med innvandrerbakgrunn 17 prosent av barnepopulasjonen i Norge.

Mens 5,4 prosent av barn uten innvandrerbakgrunn tilhørte en husholdning med vedvarende lavinntekt i 2015, var denne andelen 38 prosent for barn med innvandrerbakgrunn. Noe av forklaringen på den høye andelen barn i familier med lavinntekt i denne gruppen er at de enten har kommet til Norge som flyktninger eller er født i Norge av foreldre som har flyktet hit. De tilhører ofte barnerike familier med lav utdanning, svak tilknytning til arbeidsmarkedet og med høy avhengighet av offentlige støtteordninger (Epland & Kirkeberg, 2017).

Barnefamilier med innvandrerbakgrunn er særlig overrepresentert nederst i inntektsfordelingen. Dette skyldes at denne befolkningsgruppen har hatt dårligere inntektsutvikling enn majoritetsbefolkningen. Hvor høy andel barn som opplever lavinntekt varierer sterkt etter landbakgrunn, som vi kan se i figur 4. ►

Figur 4

Andel barn med vedvarende lavinntekt i 2015, etter landbakgrunn.



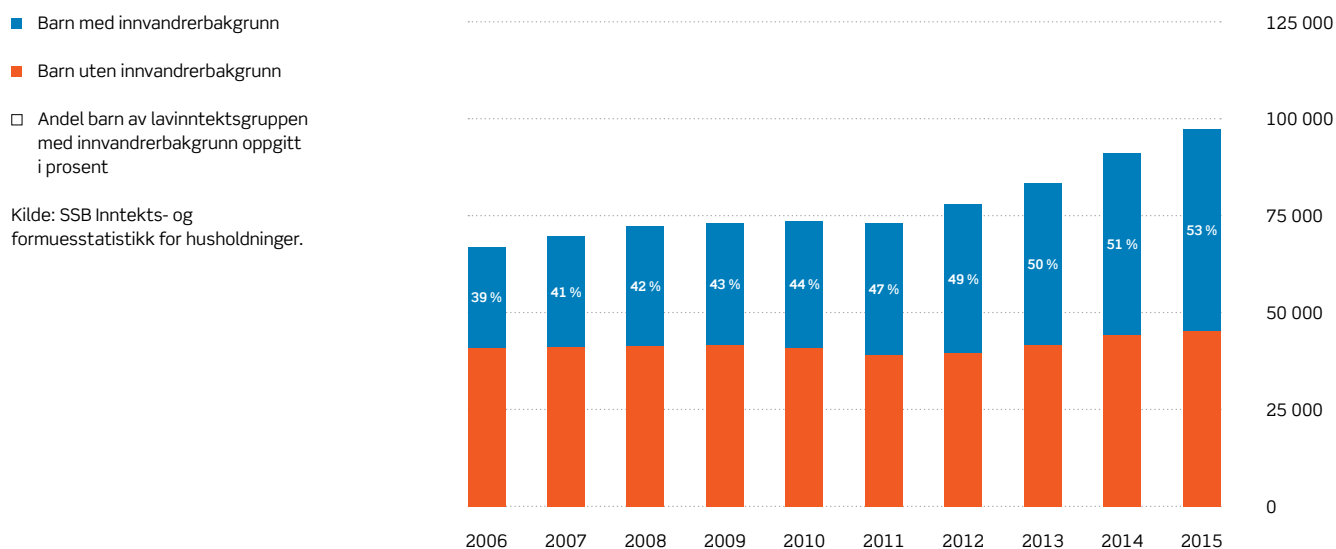
Den svake yrkestilknytningen må sees i sammenheng med at foreldrene til barna med innvandrerbakgrunn ofte har lavt utdanningsnivå, og svake norskkunnskaper - noe som gjør det vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet i Norge (Fløtten, 2009). Noen har utdanning som de ikke har fått godkjent i Norge. Foreldre som har innvandret til Norge kan ha et begrenset nettverk som kan hjelpe dem inn i arbeidsmarkedet. Diskriminering i arbeidslivet kan også påvirke jobbmulighetene. Noen

barnefamilier kan ha innvandret fra land hvor kvinner i mindre grad er forventet å delta i arbeidslivet, og derfor mangler arbeidserfaring.

Lav yrkestilknytning i kombinasjon med lavere inntekter enn majoritetsbefolkningen, større familier og en svekket barnetrygd har ført til at barn med innvandrerbakgrunn, i særlig grad fra Asia og Afrika, i økende grad har blitt overrepresentert i lavinntektsstatistikken (jf. figur 4) (Epland & Kirkeberg, 2016).

Figur 5

Antall barn i familier med vedvarende lavinntekt. Med og uten innvandrerbakgrunn. Andel barn i lavinntektsgruppen med innvandrerbakgrunn oppgitt i prosent. Figuren viser at barn med innvandrerbakgrunn i stadig større grad har blitt overrepresentert i lavinntektsgruppen.



Andelen barn i familier med lavinntekt synker jo lenger familien har bodd i Norge, men hvor mye andelen synker varierer med landbakgrunnen – noen grupper har svært høy lavinntektsandel selv etter lang botid i Norge (Epland & Kirkeberg, 2017).

Barn uten innvandrerbakgrunn utgjør nesten halvparten (46,6 prosent) av barna i familier med vedvarende lavinntekt. Denne gruppen barn har også hatt en økning i antall, og omfattet i 2015 omlag 46 000 barn.

1.3.2

Geografiske forskjeller blant barn med lavinntekt i Norge

Det er store variasjoner i antall og andel barn som lever i hushold med vedvarende lavinntekt både på fylkes- og kommunenivå. I Oslo bor 1 av 5 barn i slike husholdninger. Østfold har den nest høyeste andelen barn med 13 prosent. Rogaland har den laveste andelen med 6 prosent.

Det er tidligere dokumentert at fattigdom blant barn har størst omfang på Sør- og Østlandet, men også at variasjonen internt på Østlandet er stor (Nadim & Nielsen, 2009). Akershus ligger lavt, mens Oslo, Østfold og Telemark, samt Drammen i Buskerud ligger høyt.

Hvert tredje barn i Norge som bor i familier med vedvarende lavinntekt bor i en av de seks største byene¹¹. Over halvparten av alle barna i familier med vedvarende lavinntekt befinner seg i kun 29 av alle landets kommuner¹².

Nasjonale og kommunale data kan samtidig skjule enda større lokale variasjoner i fattigdom blant barn. Studier av nabolagets betydning for barn og unges oppvekstsvilkår viser at noen nabolag og lokalområder har en konsentrasjon av lavinntektshusholdninger (Brattbakk & Andersen, 2017). Tall for delbydeler i Oslo viser at andelen mange steder ligger betydelig høyere enn for bydeler og byen som helhet. Oslo har 92 delbydeler, og variasjonen er svært stor. I ett nabolag i Bydel Vestre Aker er det kun 2,4 prosent av barna som bor i lavinntektshusholdning, mens det i et av nabolagene i Bydel Gamle Oslo gjelder 63,7 prosent av barna¹³. Det er med andre ord viktig å analysere fattigdom i barnefamilier på både et aggregert og nasjonalt nivå, og på lavere nivåer for å få et bedre bilde av status og utvikling. ►

Fotnoter

¹¹ Drammen, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Oslo.

¹² Etter de nyeste tilgjengelige tallene for 2015 fra SSBs inntekts- og formuesstatistikk.

¹³ Dette er basert på spesialbestilt statistikk fra SSB sin inntekts- og formuesstatistikk. Tallene er tilgjengelige på barnefattigdom.no.

Det viktig å anerkjenne styrker og svakheter med de ulike fattigdomsmålene. Målene kan imidlertid supplere hverandre fordi de har forskjellige tilnærminger til hva som kan indikere fattigdom.

1.4 Oppsummering

Hvordan skal vi måle fattigdom blant barn? Vi har to utgangspunkt for fattigdomsmåling i denne rapporten. Det første er den relative fattigdomsdefinisjonen. Det andre er at vi med fattigdomsmål kan definere hvilke personer man mener samfunnet har et felles ansvar for å hjelpe.

Det er en fordel å velge et fast mål som gjør at man enkelt kan følge utviklingen over tid. Samtidig må man anerkjenne at uansett hvordan man velger å måle fattigdom, vil det være svakheter og problematiske sider ved målingen. Fattigdomsmål fungerer i større grad som indikatorer på fattigdom eller indikatorer på risiko for fattigdom, enn som presisjonsmåling.

I en norsk sammenheng mener vi at relativ lavinntekt er egnet som et utgangspunkt for å være en indikator

på fattigdom blant barn i Norge. Vi anerkjenner at lavinntektsmålet favner bredere enn et eksistensminimum. Ved å bruke dette målet understreker vi at fattigdom er å ikke ha ressurser til en vanlig levestandard og til deltakelse i vanlige aktiviteter.

Uansett hvilket fattigdomsmål som benyttes kan man ikke med sikkerhet avgrense hvem det er viktig å hjelpe. Har vi en streng fattigdomsdefinisjon vil vi risikere å ekskludere personer som har store problemer. Har vi en mild fattigdomsdefinisjon risikerer vi å inkludere personer som klarer seg fint. Samtidig skal man være klar over at innsatser og tiltak ikke bare bør rettes inn mot barn som opplever fattigdom. Det er også viktig med forebyggende innsats for å unngå at barn opplever fattigdom og de påfølgende konsekvensene. I en slik sammenheng blir det viktig å også definere en større risikogruppe enn de som faktisk opplever fattigdom.

Lavinntektsmålet er en mye brukt indikator i internasjonal sammenheng, noe som gjør det mulig å sammenligne på tvers av land. Det er også lett å få tak i inntektsdata i Norge, noe som gjør det mulig å følge utviklingen over tid, og det gir muligheter for å bryte ned lavinntektsgruppen etter mange kjennetegn og husholdningstyper (Fløtten & Nielsen, 2015). Det er også lett å bryte ned dataene til fylker, kommuner og bydeler, noe som gjør at lavinntektsmålet også er egnet for å sammenligne situasjonen lokalt i Norge. Dette er det vanskeligere å oppnå med mål som er basert på spørreundersøkelser, slik som å spørre om subjektiv fattigdom eller hvilke goder en husholdning mangler.

Norge har en høy levestandard. Også justert for kjøpekraft har Norge en av de høyeste lavinntektsgrensene i Europa¹⁴. Samtidig er det viktig å huske at prinsippet bak relativ fattigdom er at opplevelsen av fattigdom avhenger av samfunnet rundt deg. Det hjelper ikke et barn som opplever fattigdom i Norge, at barn i andre land kan ha det verre. Fattige barn i Norge sammenligner seg med andre barn i Norge (Fløtten & Nielsen, 2015).

Barn i husholdninger med lavinntekt er barn som er i risiko for å oppleve relativ fattigdom og dets mulige konsekvenser. Lavinntekt eller andre mål på fattigdom, har ikke et enkelt punkt som tydelig avgrensar økt risiko for levekårsulemper.

Det relative aspektet ved fattigdom blant barn er derfor viktig. Sosiale forskjeller har betydning. Når andelen barn med vedvarende lavinntekt har tredoblet seg siden 2001 fra 3,3 prosent til 10 prosent (EU60-grense), indikerer det at stadig flere barnefamilier blir hengende etter i velstandsutviklingen. Det er en tre ganger så høy andel barn som risikerer å oppleve relativ fattigdom i dag enn det var for 15 år siden. Vi ser den samme utviklingen om vi benytter en strengere lavinntektsgrense, som i figur 1.

Vi vet at barn i familier med lavinntekt i større grad enn andre barn har økt risiko for levekårsulemper på alle arenaene i livet – levekårsulemper som kan ha en kumulativ og selvforsterkende effekt gjennom barndommen, voksenlivet og fra en generasjon til den neste. Vi vet også at sosiale forskjeller har betydning for barns levekår. Nøyaktig hvilket fattigdomsmål vi bør bruke, akkurat hva vi legger i fattigdomsdefinisjonen, og om det er snakk om 100 000 barn, 50 000 barn, eller 10 000 barn, er derfor ikke det viktigste.

Men det er viktig at vi har anslag på omfanget av barn i familier med betydelig dårligere økonomi enn folk flest. Ved å følge utviklingen av disse anslagene, får vi en indikasjon på om Norge har en oppvekstpolitikk som sikrer alle barn de samme mulighetene og best mulige levekår, uavhengig av familiens inntekt. ●

Kamilla Andersen

Hold ut

Hentet fra antologien «I morgen er aldrig
en ny dag» utgitt av Orskælv forlag
i 2016, initiert av Nordisk Ministerråd
for kultur og Nordisk barne- og
ungdomskomiteé (NORDBUK).



DA JEG VAR åtte, lot jeg som jeg var for syk til å kunne dra på skolen. Jeg ville bare slippe å oppleve blikkene, ryktene, kommentarene og ensomheten. Da jeg var ti, skrev jeg bare opp ting på ønskelisten som jeg visste vi hadde råd til.

Da jeg var tolv, fortalte jeg min bestevenn hvor lyst jeg hadde til å ta mitt eget liv.

Da jeg var fjorten, ristet hele kroppen min, mens jeg forsøkte å skrive ned i detalj det som nettopp hadde hendt den dagen. På badet, da jeg hadde spurt pappa om hvorfor han låste døra, gjemte nøkkelen og ba meg kle av meg. Jeg spurte ham om hvorfor han måtte ta på brystene mine. Han svarte at han syntes det var godt.

Da jeg var seksten, gikk jeg ut av ungdomsskolen med toppkarakterer.

Da jeg var atten, engasjerte jeg meg i Elevorganisasjonen. For første gang opplevde også jeg å høre til et sted. Jeg flyttet hjemmefra.

Da jeg var tjue, besvimte jeg under åpningsseremonien til Universitetet i Oslo.

Da jeg var tjueto, ble jeg innlagt på sykehus med et alvorlig tilfelle av utmattelsessykdommen ME, Myalgisk Encephalomyelitis.

I dag kjemper jeg for å bli helt frisk.

«La oss ta en runde hvor vi forteller hva vi har gjort i ferien.»

Lærerens stemme er full av grå hverdag.

«Sydentur», lyver jeg da det blir min tur.

«Vi kan ikke høre deg når du prater så lavt, Kamilla.»

Varmt fjes. Klamme hender. Stresset hjerterytme. Jeg svelger og presser frem løgnen på ny.

«Jeg har vært i Syden.» Stemmen min sprekker. Flere av jentene fniser. De hvisker noe til hverandre før de ler litt mer.

Hva de andre i klassen svarte på spørsmålet kan jeg ikke huske. Det eneste jeg vet, er at ingen svarte:

«Fire dager rett over svenskegrensa i hjemmesneka bobil.»

Lærerne ga fra tid til annen ordre som «sett dere sammen i grupper», og «velg fotballag selv.» Det gjorde like vondt hver gang følelsene av å være utenfor ble til mer enn bare følelser.

Hver gang de andre valgte meg sist.

Hver gang de andre kommuniserte med alt annet enn ord hvor lite de ønsket meg på gruppen sin.

Hver gang de andre jentene sto i en lukket ring i skolegården og pratet sammen.

Hver gang de løy om hvorfor de var opptatt og ikke kunne finne på noe med meg.

Hver gang jeg først fikk høre om festen i etterkant.

Hver gang jeg justerte ganghastigheten min slik at det skulle se ut som jeg gikk sammen med de andre, ikke helt alene.

Hver gang jeg trodde jeg hadde fått en melding på mobiltelefonen, men så var det bare varsel om lavt batteri. Jeg husker vi sparte lenge og jeg tryglet mamma altfor hardt for å få den. Nå ligger den i hylla og støver ned.

Hver gang jeg ble syk fordi de tykke klærne mine var så stygge. Jeg valgte heller å fryse litt, enn å se dum ut. En gang fikk jeg lungebetennelse og måtte på sykehus.

Hvorfor er jeg så annerledes?
Hva er det som gjør at de ikke vil ha meg med?
For stygg? For rare klær? For lite selvtillit?
For lav sosial kompetanse?

Kødder du med meg nå? Jeg ransaker arket som ligger på pulten min. Det må ha skjedd en feil, konkluderer jeg.

To av jentene som har fått status av å le av andre (meg inkludert) er på samme liste som meg selv. Øverst på arket står det med store fete bokstaver: «Klasseinndeling for ungdomsskolen».

Faen.

Pust. Bare pust, sier jeg til meg selv. Tre år til med mobbing orker jeg ikke. Jeg trenger en slagplan. Hva om jeg inviterer dem hjem, så får de se hvordan det er hjemme hos oss?

Skoleklokka ringer brutalt ut til friminutt. Det dunker i kroppen. Ikke bare der hvor hjertet ligger, men i hele kroppen. Pusten skjelver. Hendene skjelver. Jeg går mot flokken av jenter. Musklene spenner seg. Denne gangen skal jeg ikke la stemmen sprekke.

«Hei.»

Helle og Janne bare ser på meg.

«Vil dere være med meg hjem etter skolen?» Fort, jeg trenger en grunn. Tenk.

«Jeg har svarene på matteleksa. Dere kan få dem.»

Blikkene som vanligvis forteller om avvisning og avsky endrer seg til tenkende uttrykk. De ser på hverandre, og kommuniserer seg imellom uten ord.

«Greit.»

Hjemme. Jeg lurar på hva de tenker nå som de ser alle de gamle bilene og bilvrakene som står malplassert på gårdsplassen foran huset. Legger de merke til blikktaket på garasjen, og hvor gammelt huset vårt er? Ser de den flassete og sprukne malingen? Eller er det bare meg som skammer meg over ting ingen andre tenker over?

Linoleumsgulvet i yttergangen er oversvømt av blader, barnåler, grus og møkk. Veggene er malt spygrønne og møkkete rosa. Vi tar av oss skoene her. Janne har svarte og neon-grønne sko som det står NIKE på. Kliss nye. Helle har beige støvletter med høye hæler. Dyre. Mine sko er lyseblå, med grønne lisser. Egentlig blinker de når du trækker litt hardt ned, men nå er de så møkkete at du knapt ser det når det blinker. Litt for små. Samme type sko som vennene til lillesøster på seks år går med. Jeg var selv med og plukket dem ut på «Økonomisko» da jeg gikk i femte klasse. Mormor betalte. På skolen dagen etter ble jeg møtt av blikk, hvissing og latter. Jeg skjønte at jeg hadde valgt feil sko.

Døra inn gir fra seg en høy, ufin lyd. Gangen innenfor er fylt med et hav av ting. Sko. Verktøy. Ytterklær. Inneklær. Sekker. Bager. Bildeler. Gamle aviser. Pappesker. En stor, brun papirsekk med speltmel. Støvsuger. Ødelagt radio. Død plante.

Jeg velger å ta dem med opp trappen til storebror sitt rom. Det er det eneste stedet i huset hvor det ikke ser helt kaotisk ut. Dessuten deler lillesøster og jeg en hjemmesnekret gul og rosa køyeseng. Den har tynne skumgummimadrasser, og gir mareritt nesten hver natt. Hverken lakenet, dyna eller den klumpete puta har matchende trekk. Den sengen vil jeg ikke at de skal se.

Alle de andre jentene i klassen har egen seng. Noen har til og med dobbeltseng.

I krokene i trappen bor det støv. Det virvler rundt når vi går forbi. Vi setter fra oss skolesekkene i sengen til storebror. Sekkene deres er svarte og grå og rene. JanSport. Sekken min har ikke noe merke. Den møkkete sekken. Den stinkende sekken. Sekken som kan krølle og marinere skolepapirer i gammel skogsbæryoghurt, gjæra blåbærsaft og brunsvart banan.

Buksene til Janne og Helle er nesten helt like. De er hullete, ettersittende og dritfine. Miss Sixty. Min bukse er egentlig altfor stor, men da kan jeg vokse inn i den. Lindex. Arvet.

De kopierer svarene mine. De sier ikke takk, men det er likefullt fint å føle at jeg er til nytte på et vis. Jeg bare håper jeg har klart å regne alt riktig. Hverken Janne eller Helle virker så fiendtlige mot meg nå. Jeg studerer hvordan de kommuniserer seg imellom. De prater og prater, og jeg skjønner ikke hvordan de ikke har gått tom for ord. Hele tiden forsøker jeg å finne noe relevant å tilføye samtalen. Det blir bare kleint. Og hvis jeg kommer på noe som kunne ha vært morsomt eller interessant, har samtalen gått videre.

Hold ut

«Vil dere ha noe vann?» spør jeg.

«Ja, sikkert.»

Jeg løper ut av rommet, ned trappen, gjennom labyrinten av ting og inn på kjøkkenet. Tregulvet er lyst, gammelt, skjevt og klissete. Mørke flekker er spredt utover, som et negativt speilbilde av asfalten på fortauet utenfor, dekket av hvite flekker av tyggis.

Pappa spiser så mye at stolene knekker under vekten hans. De eldre stolene har blitt limt opptil flere ganger og har sett bedre dager. Jeg åpner det lysebrune kjøleskapet. «Æsj!» Lukten av mugg og måneder gammel mat velter mot meg. Hyllene er så overfylt at det er knapt mulig å se at de eksisterer. Jeg lukker kjøleskapet og går bort til fruktkurven ved vasken. Druene ser fine ut, tenker jeg, men så snart jeg plukker opp en klase, flyr det en koloni av små bananfluer opp fra kurven. Mange setter seg på de hjemmesydde, mindre flatterende kjøkkengardinene.

Glass finnes i skapet over vasken. Jeg tar tak i det gule plastikkhåndtaket og åpner skapet veldig forsiktig. Ofte er det presset inn så mange ting i skapet, at de faller ut når vi åpner det. Denne gangen gikk det fint. Det finnes ingen like glass i skapet. Jeg velger heller to like kopper til Helle og Janne, og en litt mindre kopp til meg selv. Vannet i krana trenger tid for å bli kaldt. Jeg lar det stå og renne en god stund. Det er ikke noe godt med lunkent vann.

Fra den lille kasse-TV'en i stua kommer det stønnelyder. Jeg åpner den knirkete skyvedøren så stille jeg kan. Pappa sitter i den stygge sofaen i bare stillongsen sin. På skjermen foran ham er det nakne mennesker. Lillesøster ligger på gulvet og tegner med sprittusj mens pappa ser på porno. Velkommen til oss.

Et lite skritt i riktig retning, tenker jeg, mens jeg følger Helle og Janne ned og ut. Så faller bomben:

«Kamilla? Hvor er skoene våre?»

Hodet mitt jobber på spreng for å finne den mest sannsynlige grunnen til at kun deres sko er borte. Tyver? Noen som har tatt dem? Lillesøster? Pappa?

Jeg går inn på kjøkkenet. Der står pappa. Hele kroppen min kjenner at han er farlig nå. Jeg bruker alt motet jeg har når jeg konfronterer ham.

«Vet du hvor skoene til vennene mine er?»

Han smeller igjen kjøkkendøra bak meg.

Han tar tak i skjortekragen min og løfter meg opp etter veggen.

Han sier at han har tatt hevn på de som mobbet meg.

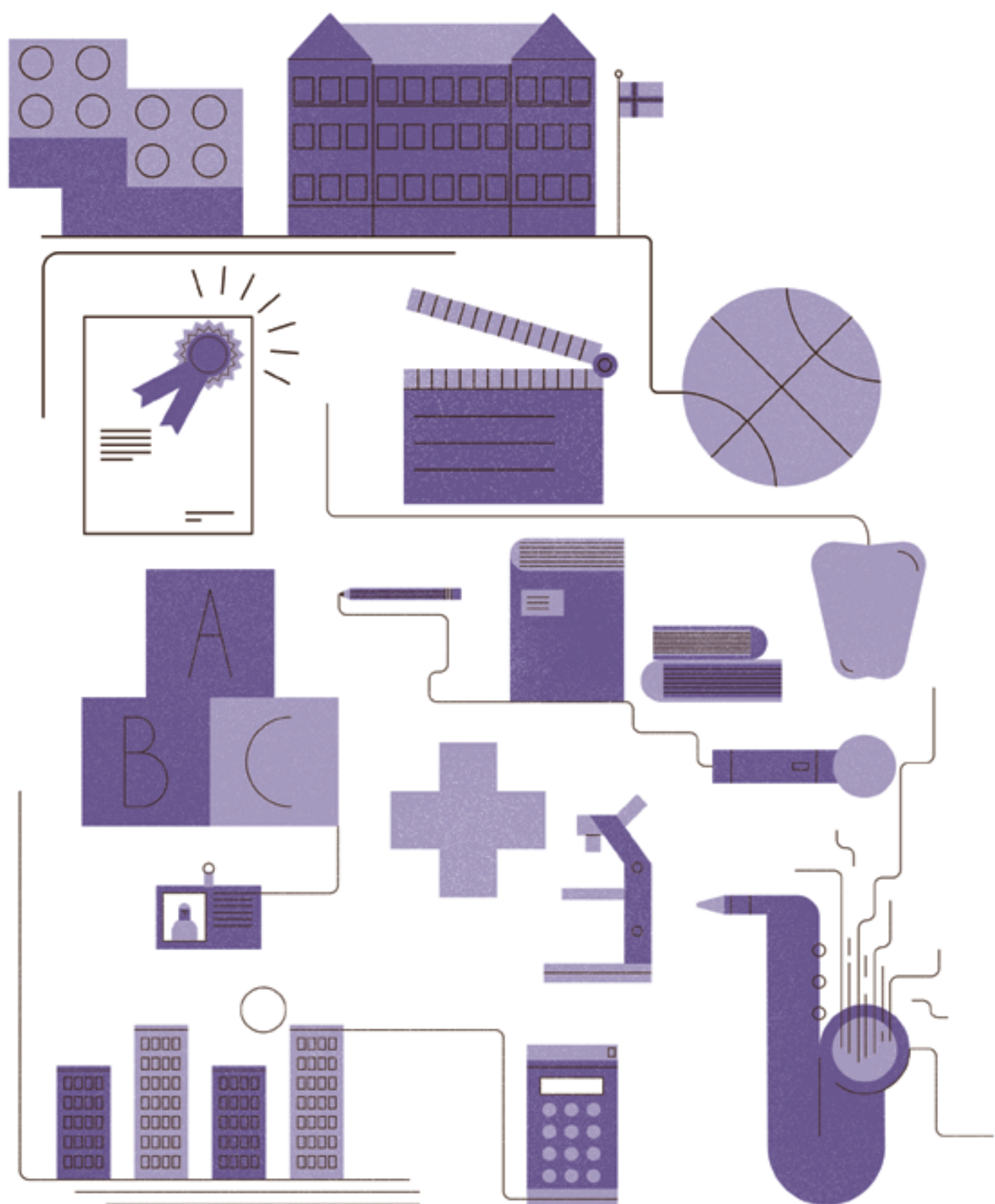
Han sier jeg er dumsnill.

Han sier at skoene har han kasta i elva.

Han sier at han vil kaste dem i elva også.

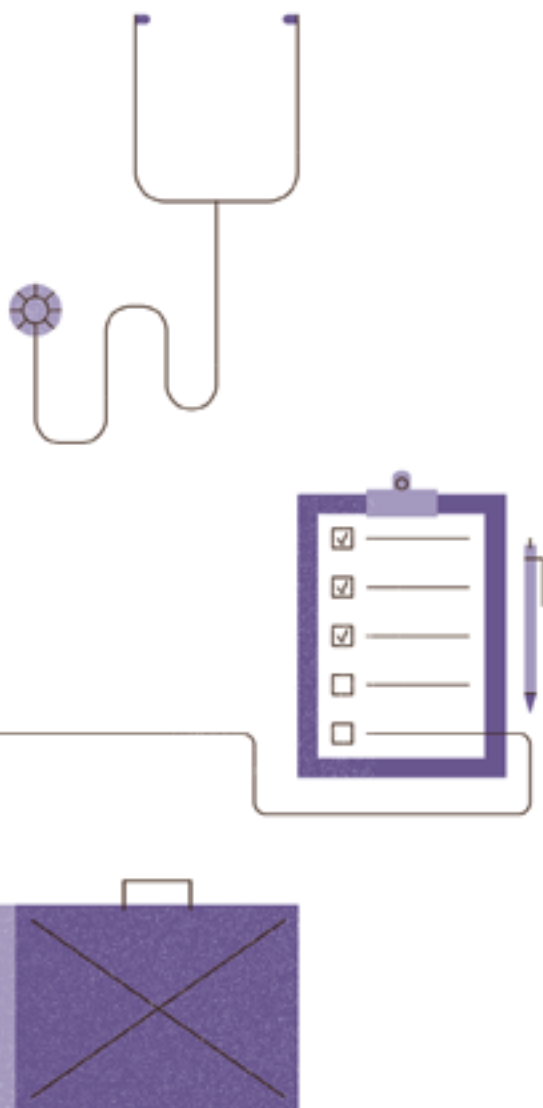
«Vær så snill. Ikke gjør det.»

Jeg trygler. Tårene renner. Han hører ikke etter. Heldigvis kommer mamma hjem. Hun lager et tynt skjold mellom ham og meg.



Del 2

Arbeidet med strategiens innsatsområder – forskning og tiltak



Felles for fattigdomsmålene er som vi så i kapittel 1, at de viser en tendens til at ulikhetene i samfunnet øker, og at en større andel havner i lavinntektsgruppen. Ulikheter i et samfunn kan ikke løses innenfor én sektor, derfor er det nødvendig med en bred innsats for å bidra til gode oppvekstvilkår for barn og unge i Norge.

Strategien Barn som lever i fattigdom har til sammen 64 tiltak som er fordelt på syv innsatsområder. Innsatsområdene i strategien er sentrale for barns levkår og oppvekstvilkår. Tiltakene skal bidra til å forebygge at fattigdom går i arv fra foreldre til barn og dempe negative konsekvenser for barn og unge som vokser opp i fattigdom. Det er også lagt inn tiltak overfor utsatte foreldre som står langt fra arbeidsmarkedet.

Denne delen av rapporten beskriver og kommenterer strategiens innsatsområder og 33 av 64 tiltak. Tiltakene som omtales er blant annet valgt på grunnlag av at de kan vise til gode resultater, er viktige for målgruppen og/eller møter særlige utfordringer.

Hvert kapittel inneholder en omtale av nyere forskning knyttet til innsatsområdet. Forskningen som er valgt ut belyser viktige sider ved fattigdommens konsekvenser og sier noe om situasjonen for særlig utsatte grupper. Kapitlene gir ikke en uttømmende oversikt over all forskning om fattigdom blant barn, men gir et bilde av relevant kunnskap knyttet til innsatsområdene som har fremkommet de senere årene.

Frivillige organisasjonen spiller en betydelig rolle i arbeidet med strategien, og har mye relevant kunnskap om fattigdomsproblematikk. Innspill fra ulike organisasjoner presenteres til slutt i denne delen.

Kapittel 2

Forebygge ved å styrke utsatte barnefamilier

2.1 Innledning

Forebyggende familiearbeid har som mål å bedre relasjonen og samhandlingen mellom foreldre, eller mellom foreldre og barn, og styrke foreldrenes omsorgskompetanse. Forebyggende tiltak kan både være brede, universelle tiltak som retter seg mot alle familier, og de kan være mer målrettede tiltak rettet mot grupper av barn og foreldre med større risiko knyttet til for eksempel rus, psykiske vansker, vold og dårlig råd, eller særlige utfordringer. Innsatsen er viktig for barna her og nå, men også for deres fremtidige situasjon. Gjennom forebyggende innsatser søker man å forhindre at fattigdom og levekårsutfordringer overføres fra en generasjon til den neste.

Det er viktig å støtte og styrke foreldre i den viktige oppgaven det er å skape trygge og gode oppvekstforhold for barn og unge, og å styrke tjenesteapparatet som kan bistå foreldre og barn. Jo tidligere barna og familiene får støtte, jo større muligheter har de til å endre egen situasjon, enten selv, eller med hjelp fra andre. Tidlig innsats kan også være å sette i gang riktig tiltak til rett tid. Flere av tiltakene i dette

innsatsområdet er lagt til familieverns- og barnevernstjenestene.

Barnefamilier har som regel høyere utgifter enn andre familier. Innsatsområdet inneholder tiltak som skal vurdere utformingen av offentlige støtteordninger til barnefamilier.

Innsatsområdet omfatter også flere boligsosiale tiltak. Bolig er et grunnleggende menneskelig behov og en forutsetning for alle barns deltagelse og utfoldelse i samfunnet. Boligen skal være et sted for å gjøre skolearbeid, et sted å ha med venner og et trygt sted å være sammen med familien. I forebygging av fattigdom blant barn er det viktig å sikre gode, stabile boforhold i egnede boliger og i trygge bomiljøer. Dette krever helhetlig planlegging og målrettet arbeid overfor familier som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Vanskeligstilte barnefamilier bør ha mulighet til å eie sin egen bolig ved hjelp av startlån, tilskudd til etablering og leie-før-eie-tiltak. De må også ha tilgang til egnede utleieboliger, både private og kommunale, i gode og trygge bomiljø. Ikke minst er en treffsikker bostøtte til vanskeligstilte barnefamilier viktig for en stabil og god bosituasjon.

Bolig for velferd og arbeidet for barn som lever i fattigdom

Strategien *Bolig for velferd* (2014-2020) retter en særlig innsats mot vanskeligstilte barnefamilier og unge. Strategien skal bidra til:

1. Utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø.
2. Midlertidige botilbud skal bare unntaksvis benyttes av barnefamilier og unge, og slike opphold skal ikke vare mer enn tre måneder.
3. Bostedsløshet blant barnefamilier og unge skal forebygges og reduseres.

Bolig for velferd skal utvikle metoder og modeller for å forebygge, redusere antallet og avhjelpe situasjonen for vanskeligstilte barnefamilier. Fire prosjekter er iverksatt, og flere skal etableres.

Veiviseren.no er et digitalt verktøy som skal forenkle arbeidet med bolig og tjenester i kommunene gjennom steg-for-steg veiledning av arbeidsprosesser, digitale kurs, tilgang på sjekklister, maler og verktøy og eksempler fra andre kommuner og aktører. Veiviseren er utviklet og eies av de seks direktoratene ansvarlige for strategien i samarbeid med kommuner, interesse- og bruker-representanter og andre samarbeidspartnere.

Husbankens viktigste innsats for å hjelpe vanskeligstilte barnefamilier skjer gjennom Husbankens kommuneprogram *Bolig for velferd* 2016-2020. Kommune-programmet er Husbankens operasjonalisering av *Bolig for velferd*, og er et forpliktende samarbeid med kommunene med de største boligsosiale utfordringene.

For mer informasjon om *Bolig for velferd* se www.veiviseren.no

Innsatsområdet dekker et bredt felt. I dette kapittelet skal vi først presentere forskning knyttet til tre områder som er relatert til forebyggende arbeid og styrking av utsatte barnefamilier: foreldrestøttende tiltak, familier med tiltak i barnevernet, samt bolig, bosetting og nærmiljø. Deretter beskriver vi noen av tiltakene i innsatsområdet, og gjør vurderinger ut fra erfaringer i arbeidet med tiltakene.

2.2 Forskning

Kombinasjonen av dårlig råd og andre sosiale eller helsemessige problemer i familien er krevende for de det gjelder, og kan påvirke barn og unges oppvekstmiljø. Foreldre som har psykiske eller rusrelaterte problemer har ofte også lav inntekt og svak eller manglende yrkestilknytning. Dette øker risikoen for at foreldrene ikke kan gi barna så gode oppvekst- og levekår som de ønsker. Forskning viser at det er sosioøkonomiske forskjeller i relasjoner mellom barn og ungdom og deres foreldre. Barn som lever i familier med lav sosioøkonomisk status har høyere risiko for å oppleve relasjonelle problemer og konflikter mellom de voksne i familien, og langvarig anstrengt familieøkonomi kan også gå ut over samspillet mellom barn og foreldre (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet). Flere ungdommer i lavere sosiale lag har et mer konfliktfylt forhold til foreldrene sine, og litt færre opplever emosjonell støtte fra foreldrene (Bakken et al., 2016). Undersøkelser identifiserer også dårlig økonomi som en vesentlig risikofaktor for grov vold (Løvgren et al., 2017). ►

2.2.1

Foreldrestøttende tiltak

De fleste av de foreldrestøttende tiltakene innenfor innsatsområdet er rettet inn mot særlige utsatte grupper, som for eksempel familier som har utfordringer knyttet til rus, psykisk helse og vold, men det er også tiltak som omfatter mer generelle foreldrestøttende tiltak.

En kunnskapsstatus fra 2017 har sett på gruppetiltak for foreldre, både universelle (til alle foreldre uavhengig av behov) og selektive (til foreldre og familier i risiko).¹⁵ Det fremkommer av brukerevalueringene fra gruppetiltakene at både terapeuter og foreldre er tilfredse med tiltakene, og at deltakerne vil anbefale dem til andre. Det er også gjennomført effektevalueringer av utvalgte tiltak (Wesseltuft-Rao et al., 2017).¹⁶ Forskning om generelle tiltak sier at de fleste foreldreveiledningsprogrammene har effekt på det de er ment å virke på (Bråten & Sønsterudbråten, 2016), men den sier ikke noe om foreldreveiledning gitt til lavinntektsfamilier. Tiltakene om foreldrestøtte og foreldreveiledning omtalt her, har ikke et lavinntektsperspektiv med i arbeidet. Det er derfor behov for mer kunnskap om foreldrestøtte og foreldreveiledning til lavinntektsfamilier. Vi vet lite om sosial ulikhet i deltakelse av foreldreveiledning, eller om *når* foreldreveiledning virker best.¹⁷ I forlengelsen av dette er det også behov for kunnskap om aleneforeldre (mødre og fedre) som har lav inntekt og mange barn. Hva slags foreldrestøtte trenger de? Er det økonomisk foreldrestøtte og avlastning de trenger mest – før man tilbyr foreldreveiledningsprogram?

En kunnskapsstatus om foreldreveiledning fra 2016 påpeker også at vi har lite forskning om rekruttering av foreldre til veiledningsprogrammene. Foreldre med høy sosioøkonomisk status melder seg i større grad på oppmøtebasert foreldreveiledning (universelle program) enn foreldre med lav sosioøkonomisk status (Bråten & Sønsterudbråten, 2016). Spørsmålet kan stilles om man når de foreldrene man helst vil nå gjennom slike program.

Bråten og Sønsterudbråten (2016) problematiserer foreldrebegrepet som benyttes i forskningen om foreldreveiledningsprogram, som i mange tilfeller tilslører fedres rolle. Det som omtales som foreldre er som regel mødre. Det er lite oppmerksomhet om fedre og fars rolle i forskning om foreldreveiledning og foreldrestøttende tiltak.

2.2.2

Familier med tiltak i barnevernet

Over tid har stadig flere barn og unge fått hjelp fra barnevernet, selv om utviklingen har flatet ut de senere årene. I 2016 var det i overkant av 54 000 barn og unge som fikk hjelp.¹⁸ For mange barn er det flere og sammensatte grunner til at de får hjelp fra barnevernet, som for eksempel foreldrenes begrensede mulighet til å gi god omsorg, konfliktfylte relasjoner, foreldrenes psykiske problemer, andre forhold ved barnets situasjon, eller vold i hjemmet. De aller fleste mottar hjelpetiltak i hjemmet, mens noen barn bor på barnevernsinstitusjon, i fosterhjem eller i bolig med oppfølging.

Blant barn og familier som mottar barnevernets hjelpetiltak er det en klart høyere forekomst av fattigdom enn i befolkningen for øvrig. Foreldrene har lavere utdanning enn gjennomsnittet og foreldrene har oftere enn andre en svak og/eller ustabil tilknytning til arbeidslivet. Barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert både blant barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, og blant barn i familier som mottar hjelp fra barnevernet. Innvanderes overrepresentasjon i barnevernet er i hovedsak knyttet til hjelpetiltak (Berg et al., 2017).

På bakgrunn av dette har vi valgt å presentere noen funn fra nyere forskning knyttet til hjelpetiltak og familier med innvandrerbakgrunn med tiltak fra barnevernet.

2.2.2.1

Hjelpetiltak

Det er mange årsaker til at hjelpetiltak igangsettes av barnevernet. I prosjektet *Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak* ble det blant annet sett nærmere på hvilke formål som ligger bak barnevernets valg av hjelpetiltak (Christiansen et al., 2015). Her fant forskerne liten variasjon. Formålet med hjelpetiltakene er konsentrert

omkring foreldrenes ivaretagelse og samspill med barnet. Forskerne stiller spørsmål ved om hjelpetiltakene og bruken av dem er tilpasset de behovene mottakerne har.

Gjennom prosjektet ble det identifisert behov for mer kunnskap om spesifikke sammenhenger som eksisterer mellom hjelpetiltakenes målgrupper, formål, innsatser og virkninger. Det er behov for forskning på et større utvalg basert på et longitudinelt design (Christiansen et al., 2015). Det foreligger ikke forskning på virkninger av å benytte generelle tilbud som barnehage, SFO og fritidsaktiviteter som hjelpetiltak i barnevernet. Det foreligger heller ikke forskning på virkningene av å gi økonomisk hjelp, som er et av de mest brukte hjelpetiltakene (Christiansen, 2015).

Det er også gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak i barnevernet. Analysene viser at verdien av tidlig innsats med hjelpetiltak anslås å være betydelig større enn kostnadene. Det vises til enkelte tiltak og metoder i barnevernets arbeid som er særlig virksomme.¹⁵ I tillegg påpekes det at det er behov for å videreutvikle metoder som på en bedre måte enn i dag kan gi hjelp til enkelte grupper som for eksempel ►

Fotnoter

¹⁵ Gruppetiltakene som ble rapportert mest brukt i kartleggingsundersøkelsen, er Circle of Security (COS), International Child Development Programme (ICDP), De utrolige årene (DUÅ), Parent Management Training-Oregonmodellen (PMTO), Fortsatt Foreldre, og samlivskurset Godt Samliv.

¹⁶ COS, ICDP, DUÅ og PMTO.

¹⁷ Hvis foreldre har dårlig råd, er de like motivert og mottakelige for å ta imot råd og veiledning og foreldrestøtte om relasjonelle/samspillsvansker? Hvordan fungerer praktisk og økonomisk foreldrestøtte sammen med psykologisk foreldrestøtte som skal styrke foreldrene i sin foreldrerolle?

¹⁸ www.bufdir.no.

¹⁹ Dette gjelder de statlige hjelpetiltakene MST, FFT og PMTO.

barn med barn med flyktningbakgrunn, barn av foreldre med psykiske lidelser, rusproblemer eller med kognitive vansker og barn med psykiske lidelser (Oslo Economics, 2017).

2.2.2.2

Familier med innvandrerbakgrunn

En studie av innvandreres møte med barnevernet viser at overrepresentasjonen blant barn med innvandrerbakgrunn i første rekke gjelder lite inngripende hjelpetiltak, og ikke omsorgsovertakelser. Overrepresentasjonen er stor når det gjelder hjelpetiltak, herunder både råd og veiledning og fattigdomsreduserende tiltak. Overhyppigheten skyldes i stor grad familienes flyktningbakgrunn og sosioøkonomiske forhold. Studien trekker fram et behov for økt oppmerksomhet rettet mot familier med flyktningbakgrunn for å identifisere utfordringer og oppfølgingsbehov (Berg et al., 2017).

Barn og familier med innvandrerbakgrunn er ikke en ensartet gruppe, men har i særlig grad behov for hjelpetiltak med en helhetlig tilnærming (Christiansen et al., 2015). Studien til Berg et al. (2017) vektlegger betydningen av et bredt perspektiv på barnevernets arbeid med innvandrerfamilier. Utfordringer som oppstår i møter mellom barnevernet og innvandrerbefolkningen skyldes mye mer enn kultur. Informasjonsmessige, språklige og relasjonelle faktorer spiller også inn. Forskerne konkluderer med at «det trengs et bredt fokus der både det generelle og det spesielle får plass og der det er plass til flere perspektiver, minoritetspers-

pektiv, levekårsperspektiv, flyktningeperspektiv» (Berg et al., 2017, s. ix). Større bevissthet og økt kompetanse om bruk av tolk i alle faser av barnevernets arbeid trekkes også fram som viktig, sammen med tillitsskapende arbeid, relasjonsbygging og opplegg for medvirkning.

Det er identifisert et behov for mer forskning og kunnskapsutvikling om minoritetsfamilier med tiltak i barnevernet, for eksempel følgestudier av tiltak rettet mot denne gruppen, og mer systematisk bruk av registerdata om innvandring og barnevern. Behov for økt tverrfaglig innsats og økt kunnskap i alle deler av barnevernstjenesten fremheves også. Det etterlyses mer forskning på ungdomstid, foreldre og barnevernets tiltak og mer fokus på familier med én utenlandsk forelder (Berg et al., 2017). Et mer omfattende kunnskapsgrunnlag vil bidra til å styrke det forebyggende arbeidet i barnevernet.

2.2.3

Bolig, bostedsløse og bosetting

En god bolig og et trygt nærmiljø er viktig for barns oppvekstvilkår. Tall fra SSB viser at over 44 000 barn i husholdninger med lavinntekt bodde trangt, og at i overkant av 22 000 barn mellom 0-5 år bodde i leid bolig i 2015.²⁰ I 2016 ble det registrert 229 barn som var bostedsløse sammen med sine foreldre (Dyb & Lid, 2017). Barn i familier med dårlig råd bor oftere i boliger med lav standard og boligene er mindre. Selv om forskjellene mellom barnefamilier som eier og som leier ikke er store, er det flere familier med lavinntekt som leier (åtte av ti versus

Bostedsløshet

Bostedsløshet kan betegnes som en ekstrem form for sosial marginalisering. De aller fleste bostedsløse i Norge bor ikke på gaten, men hos familie og venner. Andre bor i midlertidig botilbud, på krisesenter, i institusjoner eller i fengsel. Bostedsløshet rammer familier i liten grad, men for de det gjelder er det svært alvorlig. Dyb og Lid (2017) gjennomførte en landsomfattende kartlegging av bostedsløse i 2016. Kartleggingen av bostedsløse ble første gang gjennomført i 1996, og gjentatt i 2003, 2005, 2008, 2012 og sist i 2016. Undersøkelsen viser en stor reduksjon i antall bostedsløse fra sist undersøkelse. 1001 bostedsløse hadde mindreårige barn og 131 var bostedsløse sammen med barna sine (229 barn). Tre fjerdedeler av de som var bostedsløse med barn var kvinner og over halvparten hadde sosialhjelp eller andre offentlige overføringer som viktigste inntektskilde. Undersøkelsen fant også at bare 28 prosent av de 131 var født i Norge. Flest var født i Afrika og dernest kom de fra Asia. Bostedsløse med barn er i stor grad et storbyfenomen. Bostedsløsheten er som regel ikke langvarig, men skyldes ofte et akutt problem.

ni av ti i totalbefolkningen). Å leie bolig innebærer oftere flytting, og konsekvensene kan blant annet være at barn må bytte skole og nærmiljø. Andre kjente utfordringer knyttet til utleieboliger, både kommunale og i det private markedet, er korte leiekontrakter, dårlig boligkvalitet, og utrygge nærmiljøer disse boligene kan befinne seg i (Elvegård, 2016). Barn som har vokst opp i leiebolig har større sannsynlighet for selv å bo i leid bolig som voksen (Sørvoll & Aarset, 2015). Familier med innvandrerbakgrunn ser ut til å ha større vanskeligheter på leiemarkedet enn familier med majoritetsbakgrunn (Grødem & Hansen, 2015).

At bomiljøet føles trygt er viktig særlig for familier med barn. Når en familie holder barna inne fordi området føles utrygt vil det blant annet ha konsekvenser for barnas mulighet til lek og samvær med venner. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har sett på hvilken betydning nabolag og nærmiljø har for utviklingen av ulike kapitalformer for barn og unge (Brattbakk & Andersen, 2017). Forskerne fant at fattige eller utsatte nabolag er ett av flere elementer som bidrar til reproduksjon av sosial ulikhet i samfunnet ved at det hemmer sosial mobilitet. Gutter påvirkes gjennomgående i sterkere grad enn jenter og effektene varierer med alder. Barn og unge fra familier med lavere sosioøkonomisk posisjon påvirkes sterkere av nabolaget enn de som kommer fra hjem hvor foreldrene har høyere utdanning og inntekt. Det er påvist tydelige positive effekter for eksempel når det gjelder utdanning for barn i fattige familier når de har skiftet til et mer ressurssterkt nabolag.

Rapporten *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet – en kunnskapsoversikt* (Sørvoll & Aarset, 2015) gir en oversikt over forskning på vanskeligstilte på boligmarkedet, og diskuterer konsekvensene av den norske boligmodellen og den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte. Et viktig poeng er at boligsosiale behov ikke bare kan føres tilbake til individuelle kjenntegn, men også til trekk ved lokale boligmarkeder som for eksempel størrelsen og sammensetningen av boligmassen i en kommune. ►

Boliger til flyktninger

Å skaffe boliger til mennesker som har flyktet til Norge er et viktig bidrag for å legge til rette for en god integreringsprosess. I 2016 var bosettingen av flyktninger rekordhøy. Over 15 000 flyktninger ble bosatt i norske kommuner, av dem var nesten 4 000 barn og nær 1 600 var enslige mindreårige flyktninger (IMDi, 2016).

Rapporten peker på kunnskapshull i forskningen om vanskeligstilte på boligmarkedet, blant annet knyttet til konsekvensene av den norske boligmodellen for ulike innvandrergrepper når det gjelder integrering, marginalisering og segregering. Rapporten påpeker også at forskningen gir begrenset kunnskap om effektene av virkemiddelbruken på det boligsosiale området.

Et bidrag til å dekke kunnskapshullet om effekter av boligsosiale virkemidler er en evaluering av statens boligsosiale virkemidler utført av Vista analyse (Ekhaugen et al., 2017). Evalueringen finner at bostøtten i store trekk fungerer godt slik at flere vanskeligstilte får bo i en egnet bolig. Samtidig finner forskerne at bostøtten kan bli mer treffsikker ved at flere kommuner gir innbyggerne sine tilstrekkelig informasjon og hjelp til å søke bostøtte.

2.3 Vurdering av utvalgte tiltak

Tiltakene i innsatsområdet Forebygge ved å styrke utsatte barnefamilier har til hensikt å sørge for at barnas behov tas hensyn til, og at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig

og samordnet tjenestetilbud. I tillegg omfatter noen tiltak økonomisk støtte, som for eksempel barnetrygd og bostøtte. I dette delkapittelet gir vi en kort beskrivelse og vurdering av utvalgte tiltak fra innsatsområdet. Vurderingene bygger på erfaringer gjort i arbeidet med tiltakene, og fra tiltakenes rapportering i strategiperioden.

2.3.1

Foreldrestøttende tiltak

- Tiltak 1, 2, 4, 7 og 9

Innsatsområdet omfatter flere ulike foreldre- og familiestøttende tiltak, knyttet opp mot ulike tjenesteområder og rettet mot ulike grupper av foreldre. I dette delkapittelet omtaler vi samlet tiltak 1 *Styrking av familievernets forebyggende arbeid overfor utsatte barnefamilier*, tiltak 2 *Foreldre-støttende tiltak i kommunene*, tiltak 4 *Nurse Family Partnership (NFP)*, tiltak 7 *Barnevernets tilbud til utsatte sped- og småbarn og deres foreldre* og tiltak 9 *Tiltak for voldsutsatte barn – mestrings og livskvalitet*. Felles for disse tiltakene er at de retter seg mot foreldres omsorg og (små) barns behov. Tiltakene søker på ulike måter å styrke foreldrenes omsorgsevne, og skal gjennom forebyggende arbeid styrke barnas muligheter i fremtiden, ved å avhjelpe og motvirke utfordringene som foreldrene og familiene står overfor.

Tiltakene har ikke familier med lav inntekt som eksplisitt målgruppe. Derimot vil lav inntekt ofte spille sammen med andre faktorer som tiltakene er rettet inn mot (rus, psykisk helse, vold, omsorgssvikt, samlivsbrudd, kognitive vansker). Uavhengig av familiens økonomiske status i dag, er innsatsen for disse utsatte barna

viktige i et fattigdomsperspektiv, for å forhindre at de selv havner i en lavinntektssituasjon senere i livet. Omsorgen barnet får tidlig i livet påvirker barnets utvikling og dermed dets muligheter videre i livet.

De foreldrestøttende tiltakene som er inkludert i strategien retter seg i hovedsak mot særskilt utsatte grupper, som for eksempel familier som lever med vold, psykiske vansker, høy konflikt mellom foreldre, har vansker med rus, barn som opplever omsorgssvikt, foreldre med kognitive vansker eller andre utfordringer. Unntaket er tilskuddsordningen for foreldrestøttende tiltak i kommunene (tiltak 2), hvor prosjektene tar i bruk veiledningsprogrammer som tilbyr støtte i foreldrerollen til alle som ønsker det.

Flere av tiltakene har styrket kommunale tjenestetilbud gjennom kompetanseheving av ansatte. Barnevern og familievern har utviklet spisskompetansemiljøer som en ekstra støtte til kommunale og egne tjenester. Noen tiltak, som Nurse Family Partnership og tidlig hjelp til barn av rusmisbrukere og psykisk syke (modellkommuneforsøket), fokuserer på iverksetting av utprøvde metoder og styrket tverrfaglig innsats. I tillegg er kapasiteten i flere av tilbudene forbedret gjennom økte bevilgninger, for eksempel barnevernets tilbud til utsatte sped- og småbarn og deres foreldre, og familievernets forebyggende arbeid overfor utsatte barnefamilier. Dette medfører at flere

barn og familier får hjelp og støtte fra tjenesteapparatet. For eksempel økte behandlingsskapiteten i familievernnet med 22 prosent i 2015, mens den økte med 4 prosent i 2016.

Å undersøke i hvilken grad man lykkes å forebygge framtidig fattigdom krever et langsiktig fokus. Flere av tiltakene er under oppbygging eller utvikling, og man prøver ut ulike tilnærminger og modeller for å styrke utsatte familier, for eksempel sped- og småbarnssentrene og det internasjonale programmet Nurse Family Partnership (NFP). NFP følges opp i hele testfasen, men langsiktige konsekvenser for familiene vil først bli synlige i et lengre tidsperspektiv. Håpet er at programmet skal kunne være et virkemiddel for å hindre arv av sosial, helsemessig og økonomisk marginalisering. Resultater fra utprøving i andre land har blant annet vist god nytteverdi gjennom bedret helse for mor og barn, økt deltakelse i betalt arbeid blant mødrene og minsket avhengighet av sosialstøtte, bedre skolestart for barn og reduksjoner i atferdsvansker og senere kriminalitet blant barn i programmet.²¹

2.3.1.1

Utfordringer

Tiltakene som omtales i dette delkapittelet er av en forebyggende karakter, og har særskilte målgrupper som ikke er direkte knyttet til lavinntekt og fattigdom. Tiltakene kan i enkelte tilfeller ta med familiens økonomiske situasjon i den helhetlige oppfølgingen, ►

På lang sikt er prosjektets formål å bidra til å redusere fattigdom blant barn og forebygge at fattigdom går i arv mellom generasjoner.

men det føres ingen oversikt over hvor mange av de som benytter disse tjenestene som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Det er derfor vanskelig å måle effekten av disse tiltakene på barn som vokser opp i lavinntektsfamilier.

Manglende kompetanse og rekrutteringsmuligheter kan legge begrensninger på det forebyggende arbeidet i kommunene. Det er også krevende for kommunene å forholde seg til de mange ulike tilskuddsordningene. Det er mange prosjektbaserte tiltak, og dette kan gå utover langsiktigheten i kommunenes satsinger. Ikke alle innsatser og prosjekter blir evaluert.

På grunn av tiltakenes ulike grad av tilknytning til fattigdomsfeltet, anbefaler Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) at det gjøres en ny vurdering av hvorvidt det enkelte tiltak bør videreføres innenfor en satsing rettet mot barn som lever i fattigdom. Flere av tiltakene er også knyttet til andre strategier og handlingsplaner. Det kan være aktuelt å styrke levkårsperspektivet i tiltakene innenfor andre handlingsplaner.

2.3.2

Oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier ved NAV-kontor – tiltak 3

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i mange år forvaltet en egen tilskuddsordning mot barnefattigdom. Direktoratet ønsket konkret kunnskap om helhetlige tiltak mot fattigdom blant barn, og ba derfor Fafo i 2014 om å gjennomføre en kunnskapsoppsummering. Fafos kunnskapsoppsummering viste at «det mangler kunnskap på tilgjengelige, effektevaluerte/virksomme og helhetlige modeller for oppfølging av lavinntektsfamilier» (Fløtten & Grødem, 2014), og direktoratet igangsatte derfor prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier*, med en intensjon om å effektevaluere tiltaket. Prosjektet ble formelt igangsatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2015 for å styrke innsatsen i NAV og kommunene for familier som er avhengig av økonomisk sosialhjelp over tid, og har en varighet på fire år.

På lang sikt er prosjektets formål å bidra til å redusere fattigdom blant barn og forebygge at fattigdom går i arv mellom generasjoner, gjennom utvikling og anvendelse av mer helhetlige og systematiske arbeidsmåter i arbeidet med lavinntektsfamilier.

På kort sikt er prosjektets formål å utvikle ny kunnskap gjennom å teste effekten av en helhetlig, systematisk oppfølgingsmodell innenfor fire målområder av særlig betydning for familienes velferd og utsikter til økonomisk og sosial selvstendighet. Målet for arbeidet med familiene er:

- at foreldrene blir i stand til å forsørge barna og seg selv gjennom arbeid/inntekt
- å sikre en stabil og tilfredsstillende bosituasjon for familien
- å bidra til at foreldrene kan håndtere egen økonomi
- å øke barnas deltagelse og sosiale inkludering gjennom deltagelse i barnehage, skole, SFO og fritidsaktiviteter

Modellen som prøves ut kombinerer utprøving av en egen rolle som familiekoordinator (to stillinger i alle de 29 deltakende kontorene/kommunene) med metodiske verktøy og intervensjoner på system- og familienivå. Forankring, tverrfaglig samarbeid, opplæring, veiledning samt systematikk og målretting i familiearbeidet vektlegges særskilt.

Prosjektet er delt i to faser, en utviklingsfase (2015 – 2016) og en utprøvings-/forskningsfase (2016 – 2018). I utviklingsfasen har direktoratet i samarbeid med tre NAV-kontor/kommuner utviklet en modell for helhetlig oppfølging av familier i målgruppen. Den endelige modellen kombinerer erfaringer fra de tre utprøvingskontorene og tidligere barnefattigdomsprosjekt med relevante, kunnskapsbaserte metoder og verktøy. Utprøvings-/forskningsfasen startet høsten 2016 i samarbeid med 29 av landets største NAV- kontor og kommuner som er fordelt på en tiltaks- og en sammenligningsgruppe.

Både utviklingsfasen og utprøvings-/forskningsfasen gjennomføres i nært samarbeid med Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA). De skal evaluere prosjektet gjennom en kombinert effekt- (RCT) og prosessevaluering. Dette samarbeidet har som formål både å bidra til en tydelig modell og metodebeskrivelse, og samtidig å sikre optimal tilpasning av forskningsdesign og instrumenter til modellen som skal prøves ut. Både prosjektet og forskningsdesignet har et relativt høyt ambisjonsnivå, og krever en robust prosjektorganisasjon med stram og planmessig ledelse.

Det er for tidlig å si noe om effekter av modellen som er under utprøving. HiOA har utarbeidet en underveisrapport fra utviklingsfasen som drøfter prosjektets «programteori» (virksomme elementer og mekanismer), samt formål og potensial i lys av relevant ►

forskning og erfaringer gjort gjennom utviklingsfasen. I rapporten fremgår det at erfaringene fra utviklingsfasen, med utprøving av ulike modellelementer og verktøy, er positiv, og at modellen har et potensial som gjør at videre utprøving er forsvarlig.

Samlet sett anses prosjektet å være godt forankret i strategien for barn som lever i fattigdom. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er foreløpige gevinster primært knyttet til modellutviklingen, samarbeidet om tilpasning av forskningsdesignet og foreløpige, positive erfaringer (på alle de fire målområdene) fra arbeidet med et begrenset antall familier i utviklingskontorene. Prosjektet sees i sammenheng med tilskuddsordningen som Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter, Utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontor.

Det unike forskningsdesignet vil gi kunnskap om hvordan best følge opp familier i målgruppen, og vil dermed ha stor betydning for feltet fremover.

2.3.3

Tilskudd til identifikasjon og

oppfølging av utsatte barn - tiltak 5

Tilskuddsordningen til identifikasjon og oppfølging av utsatte barn bygger på erfaringene fra Modellkommuneforsøket. Modellkommuneforsøket ble gjennomført i 26 norske kommuner i perioden 2007 til 2014. Målsettingen var å styrke kommunenes arbeid med å fange opp og hjelpe barn av psykisk syke, og barn av foreldre som misbruker rusmidler. Følgevalueringen av Modellkommuneforsøket viste

at kommunene som deltok fikk økt kompetanse, styrket samhandling og mer systematikk i arbeidet med målgruppen (Deloitte, 2015).

På bakgrunn av anbefalingene fra evalueringen ble det etablert en ny tilskuddsordning i 2015. Formålet med ordningen er utvikling og implementering av kommunale modeller for systematisk og kunnskapsbasert identifikasjon og oppfølging av utsatte barn. Målsettingen er at flere barn skal få riktig, samordnet og langsiktig hjelp. Kommuner som mottar tilskudd får faglig veiledning fra Bufdir i prosjektperioden.

Tilskuddsordningen skal stimulere kommunene til å styrke sitt arbeid med barn av foreldre som er psykisk syke, og/eller barn av foreldre som misbruker rusmidler. Barn som lever i vanskelige livssituasjoner på grunn av vold og omsorgssvikt, fattigdom, somatisk sykdom eller andre utfordringer kan også omfattes av arbeidet. Familier med vansker knyttet til rus og psykisk helse er en sammensatt gruppe, også når det gjelder inntekt og økonomi. Det er likevel en tydelig sammenheng mellom rusbruk, psykiske vansker og levekårsutfordringer (Bøe, 2015, Kufås et al., 2015). Å styrke kommunenes arbeid med barn som lever i familier med rusproblematikk og psykisk sykdom kan forebygge at fattigdom og utenforskap går i arv.

Til sammen har 60 kommuner mottatt tilskudd under ordningen i perioden 2015 til 2017. Kommunene har arbeidet med å kartlegge hvordan tjenestene

samarbeider for å identifisere og følge opp barn som trenger hjelp. Noen kommuner har gjennomført undersøkelser blant ansatte, andre har snakket med familier og barn som mottar tjenester, for å innhente deres erfaringer og innspill. Basert på kartleggingene har kommunene systematisert egne planer, tiltak, rutiner og samhandlingsverktøy. Flere kommuner har også utviklet nye tiltak, som handlingsveiledere og tverrfaglige rådgivningsteam. Enkelte kommuner har gitt ansatte opplæring i verktøy for å følge opp barn og familier. De ferdigstilte digitale modellene er publisert på kommunenes hjemmesider slik at de er tilgjengelig for ansatte, ledere og befolkning. Modellene viser kommunens verktøy på tre nivåer: øverste ledernivå i kommunen, etatsnivå, og individnivå - den enkelte ansatte i møte med familier.

Prosjektarbeidet i kommunene har i stor grad vært initiert og drevet av oppvekstsektor i kommunen. En del kommuner har også involvert helse- og sosialtjenester for voksne og spesialisthelsetjenesten i arbeidet. Tilskuddsordningen er rettet inn mot å identifisere og hjelpe barn med særlige utfordringer, men flertallet av kommunene har tatt utgangspunkt i universelle tjenester som barnehage, helsestasjon og skole når de har utformet modellene. Mange kommuner har jobbet med å styrke samarbeidet mellom universelle arenaer og spesialiserte tjenester, som barnevern og PPT.

Det er vanskelig å si noe sikkert om effekten av tilskuddsordningen ut i fra målsettingen om at flere utsatte barn

I kommuner der øverste ledelse har vært engasjert i prosjektet har dette bidratt til bedre måloppnåelse og forankring av planer for videreføring.

skal fanges opp og få riktig oppfølging. Hverken Modellkommuneforsøket eller tilskuddsordningen er effektivt evaluert. Kommunene har i liten grad brukt nullpunktsmålinger eller indikatorer som kan måle endring og effekt. De ferdigstilte modellene har kun vært i bruk i kort tid, og kommunene jobber nå med å implementere modellene og gi ansatte opplæring.

I sluttrapportene som Bufdir har mottatt, viser kommunene likevel til at tilskuddsordningen har bidratt positivt til arbeid med målgruppen. Mange kommuner oppgir at tilskuddsordningen har bidratt til å systematisere

og kvalitetssikre arbeidet med utsatte barn. Flere kommuner har gjennomført felles kompetanseheving, og opplever at dette har vært nyttig og viktig for å øke samhandlingskompetansen. En rekke kommuner har også videreutviklet eller etablert tverrfaglige møteplasser for å styrke samhandlingen. I kommuner der øverste ledelse har vært engasjert i prosjektet har dette bidratt til bedre måloppnåelse og forankring av planer for videreføring. Modellarbeidet har også bidratt til å avdekke behov og mangler i kommunens eksisterende arbeid. Mange kommuner har beskrevet at tilskuddsordninger er viktige verktøy for utviklingsarbeid. ►

I flere kommuner var barn i lavinntektsfamilier inkludert i målgruppen for modellarbeidet. Noen av kommunene var bevisste på at fattigdom i barnefamilier var en utfordring i egen kommune, og hadde en tydelig målsetting om å fange opp familier med levekårsutfordringer gjennom prosjektarbeidet. Det er likevel vanskelig å vurdere om tilskuddsordningen har bidratt til styrket oppfølging av barn som lever i fattigdom, da kommunene ikke har rapportert på erfaringer knyttet til denne spesifikke målgruppen. Kommunene utviklet modeller som rettet seg mot alle barn en var bekymret for, uavhengig av årsak, da mange familier hadde sammensatte utfordringer.

Regelverket for tilskuddsordningen ble revidert i 2017. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra kommunene ble prosjektperioden utvidet fra ett til to år, og det ble gitt større mulighet til å arbeide med implementering, opplæringstiltak og styrking av kommunens tilbud til målgruppen. Mange kommuner opplevde at modellutviklingen var svært tidkrevende fordi mange tjenester, sektorer og nivåer skulle involveres i arbeidet.

Arbeidet med å styrke tidlig innsats rundt utsatte barn dreier seg i stor grad om samhandling og helhetlige strategier på tvers av sektorer og arenaer. For å lykkes i arbeidet er det nødvendig at ulike behov i familien ses i sammenheng. Barn som har det vanskelig har ofte sammensatte problemer, der økonomiske og sosiale utfordringer i

familien henger sammen. Det er derfor viktig at arbeidet med å forebygge og avhjelpe fattigdom blant barn inkluderer innsatser knyttet til tidlig innsats innen psykisk helse og rus.

I 2018 vil tilskuddsordningen videreføres og samordnes med tilskuddsordningen Bedre Tverrfaglig Innsats som Helsedirektoratet har forvaltet. Ordningene har sammenfallende målgruppe og formål. Samordning av statlige innsatser på området gir bedre utnyttelse av faglige og økonomiske ressurser, og bidrar til mer helhetlig oppfølging av kommunene fra statlig nivå. Bufdir og Helsedirektoratet anser at den sammenslåtte modellen hører hjemme i en videre fattigdomssatsing.

2.3.4

Økt ramme for tilskudd til utleieboliger - tiltak 8

Mangel på egnede utleieboliger er en stor utfordring for mange kommuner, deriblant egnede utleieboliger til barnefamilier. Boligene må være av god kvalitet og bomiljøet må være trygt for barn og ungdom. Tilskudd til utleieboliger gir kommunene mulighet til å skaffe utleieboliger av god kvalitet og redusere belastningene som følger med fattigdom. Minst 1 560 utleieboliger skal få tilsagn om tilskudd til utleieboliger i 2017. Barnefamilier og flyktninger er prioriterte grupper innenfor denne tilskuddsordningen, uten at det er knyttet spesifikke måltall til disse gruppene.

Barnefamilier er ikke definert som en egen hovedmålgruppe for tilskudd til utleieboliger, og det er dermed

ikke mulig å si konkret hvor mange søknader og tilsagn som gjelder denne gruppen. Pr. august 2017 var det gitt tilsagn til i alt 614 utleieboliger, for i alt 370 mill. kroner. 272 av disse boligene er øremerket flyktninger, mens de resterende 342 gjelder øvrige vanskeligstilte. Om lag 50 prosent av boligene er over 65 kvm.

Den største andelen barnefamilier som bor i leid bolig er enslige forsørgere med små barn (under skolealder). Også der barna bor sammen med to voksne i en leiebolig er barnas alder ofte lav. Blant enslige forsørgere med større barn (fra skolealder) er det en langt lavere andel leietakere. For de vanskeligstilte barnefamiliene med små barn er ikke trangboddhet nødvendigvis problemet, men tilgang til boliger med god kvalitet og i trygge nærmiljøer.

Strategien *Bolig for velferd* har spesiell oppmerksomhet på barnefamilier og unge i midlertidige boligtilbud. KOSTRA-tall for 2016 viser en betydelig nedgang i antall opphold for barnefamilier fra 324 i 2015 til 212 som tilsvarer 35 prosent. Særlig positivt er det at andelen lange opphold går ned. I 2016 var det kun 39 husstander med barn som var i midlertidig opphold over tre måneder, noe som er mer enn en halvering fra året før. Utenom noen få større kommuner er det kun et ubetydelig antall familier i slike tilbud i kommunene. Det er grunn til å tro at flere av disse familiene har flyttet inn i kommunale utleieboliger.

Samtidig viser tall fra KOSTRA en klar nedgang i 2016 for antall personer på venteliste for kommunal bolig. Fra 2014 til 2016 har målgruppen «andre problemer», hovedsakelig økonomisk vanskeligstilte husstander (deriblant barnefamilier), gått ned fra 1212 til 667 husstander.

Rammebehovet styres av kommunenes etterspørsel. Det har vært mindre etterspørsel etter tilskudd til utleieboliger i 2017 enn tidligere år, noe som trolig skyldes høy aktivitet de seneste årene og lavere antall flyktninger som skulle bosettes enn antatt. Mange kommuner, herunder store byer som Stavanger, Bergen og Trondheim melder om en langt bedre tilgang på boliger i det private boligmarkedet og færre søker om kommunal bolig.

2.3.5

Offentlig utvalg om støtte til barnefamiliene – barnetrygd - tiltak 10

Som et tiltak i strategien, ble det i 2015 nedsatt et utvalg som skulle utrede offentlig støtte til barnefamiliene, herunder særlig vurdere behov for endringer i barnetrygden. Utvalget presenterte sine forslag i 2017 (NOU 2017: 6 Offentlige støtte til barnefamiliene). Utvalget kom med forslag knyttet til flere ulike overføringer og velferdstjenester. Vi har likevel valgt å konsentrere oss om barnetrygden, som er en ordning som ofte trekkes fram når fattigdom blant barn diskuteres. ►

Dersom barnetrygden hadde blitt oppjustert etter økningen i konsumprisindeksen, ville omtrent 18 000 barn gått fra å være i til å være utenfor den årlige lavinntektsgruppen.

Barnetrygden var en av de første universelle trygdeytelsene som ble innført i Norge (i 1946) og den har spilt en viktig rolle for økonomien til barnefamilier med dårlig råd. Imidlertid har satsene for barnetrygden stått stille i en årrekke, og dens betydning for den samlede inntekten til familiene har etter hvert blitt redusert. Mens barnetrygden tidlig på 2000-tallet utgjorde nær 13 prosent av den samlede husholdningsinntekten til barn i lavinntektsfamilier, hadde den i 2014 blitt nesten halvert til 7 prosent (Epland og Kirkeberg 2016). Til tross for dette er barnetrygden fortsatt en viktig inntektskilde for barnefamilier med dårlig råd, det gjelder særlig familier med mange barn, og av dem har mange innvandrerbakgrunn.

Flere har tatt til orde for at barnetrygden bør oppjusteres, forskere²², ulike sektormyndigheter og organisasjoner som har direkte kontakt med familier med

økonomiske utfordringer. Dersom barnetrygden hadde blitt oppjustert etter økningen i konsumprisindeksen, ville omtrent 18 000 barn gått fra å være i til å være utenfor den årlige lavinntektsgruppen. Hadde barnetrygden blitt oppjustert etter økningen i Folketrygdens grunnbeløp, ville over 35 000 barn blitt løftet ut av lavinntektsgruppen (Epland & Kirkeberg, 2016).²³ Det er likevel ulike syn på hvordan barnetrygden bør endres.

Flere europeiske studier om barnetrygd, hvor også Norge inngår, har sett på erfaringer med universell versus behovsprøvd utforming av barnetrygden. Studiene viser at landene som presterer best med tanke på fattigdomsreduksjon, er land med målretting mot fattige innenfor et universelt system (NOU 2017: 6). Også når det gjelder å redusere fattigdom blant aleneforeldre, finner man de beste resultatene i land som kombinerer et universelt system for barnetrygd med ekstra ytelser spesielt rettet mot aleneforeldre (som i Norge, Danmark og Finland), eller i land med generøse ytelser til alle (Irland).

Utvalget om offentlig støtte til barnefamiliene skulle utrede forslag innenfor uendrede budsjettammer. Flertallet i utvalget foreslo å innføre målrettet barnetrygd med økte satser, i kombinasjon med innføring av gratis barnehage for alle barn. Dette innebærer som utvalget skriver, «at en universell kontantytelse til barnefamiliene veksles inn mot en universell tjeneste» (NOU 2017: 6: 251). I tillegg gis (mer) barnetrygd til de familiene som trenger det mest.

Bostøtten bidrar til å redusere boustgiftsbelastningen og gir mottakerne mulighet til å beholde eller forbedre bosituasjonen sin.

Et mindretall i utvalget foreslo å opprettholde den universelle barnetrygden i kombinasjon med styrking og forenkling av dagens moderasjonsordninger for foreldrebetaling i barnehage. Dette begrunnes blant annet med at oppslutningen og legitimiteten til en kontantoverføring styrkes ved at den gis til alle barn. Mindretallet uttalte også at en fremtidig innføring av gratis barnehage for alle bør finansieres av befolkningen som helhet, ikke ved å stramme inn på barnefamiliens økonomi (avvikle barnetrygden som universell ordning).

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, IMDi og Bufdir har avgitt høringssvar til utvalgets forslag knyttet til barnetrygd og barnehage. Direktoratene har ikke alle kommet til samme konklusjon,

men felles er likevel en oppfatning av at universelle ordninger er viktige, og at det er viktig å sikre legitimitet til universelle velferdsordninger. Flere av direktoratene ser behov for en oppjustering av barnetrygden. Bufdir uttrykker bekymring for at en målretting av barnetrygden vil svekke oppslutningen om ordningen, og at det dermed kan bli lettere å avskaffe den i fremtiden. IMDi peker i forlengelsen av dette på at målretting av barnetrygden kan gi negative holdninger til innvandrere, som er overrepresentert blant lavinntektsgruppen.

2.3.6

Bostøtte til barnefamilier og andre flerpersons husstander - tiltak 12

Bostøtten er det viktigste bolig- sosiale virkemiddelet for husstander med lav inntekt og høye boustgifter. ►

Bostøtten bidrar til å redusere boutgiftsbelastningen og gir mottakerne mulighet til å beholde eller forbedre bosituasjonen sin. Mange husstander med lav inntekt er barnefamilier. Barn i lavinntektsfamilier bor ofte dårligere og trangere enn andre, og de bor sjeldnere i en bolig som familien selv eier (NOU 2011:15 Rom for alle). I 2017 viser intern statistikk fra Husbanken at 29 prosent av husstandene som mottok bostøtte var husstander med barn, og to tredeler av disse husstandene var enslige forsørgere. Om lag 24 000 husstander med barn har mottatt bostøtte hver måned i 2017.

I statsbudsjettet for 2017 ble det lagt opp til en ny prisjusteringsmodell for bostøtten for at satsene skal følge den generelle utviklingen. Samtidig ble det innført et nytt inntektsgrunnlag slik at bostøtten nå justeres fra måned til måned etter a-inntektstall²⁴, i motsetning til tidligere hvor den baserte seg på siste ligning.

Prisjusteringsmodellen som ble innført i 2017 hjelper med å opprettholde bostøttens nivå, men tar ikke igjen etterslepet. I 2016 ble boutgiftstakene for flerpersons husstander økt, noe som førte til en liten styrkning for barnefamilier. Ca. 83 prosent av flerpersons husholdningene har fremdeles boutgifter over boutgiftstaket, altså boutgifter som ikke inkluderes når bostøtten beregnes. I Oslo har over 90 prosent av flerpersons husstandene boutgifter over boutgiftstaket. Barnefamilieutvalget foreslår en utredning av bostøtteordningen, med spesiell oppmerksomhet mot at bostøtten i større grad vektas for husholdninger med barn og at inntektsgrensene heves (NOU 2017:6).

2.4 Oppsummering utvalgte tiltak – Forebygge ved å styrke utsatte familier

Forebyggende arbeid rettet mot utsatte barn og familier har stor betydning i arbeidet med å bekjempe fattigdom, og de foreldrestøttende tiltakene er viktige i det forebyggende arbeidet. Ved å styrke foreldrenes omsorgsevne, og avhjelpe og motvirke utfordringene som foreldrene og familiene står overfor, styrkes barnas muligheter på kort og lang sikt. Tjenestetilbud som barnevern og familievern har, i tillegg til boligpolitiske virkemidler, blitt styrket gjennom arbeidet med strategien, både økonomisk, kapasitetsmessig og kompetansemessig.²⁵

De forebyggende tiltakene har ikke familier med lav inntekt som eksplisitt målgruppe, men retter seg i hovedsak mot grupper med særskilte utfordringer (rus, psykisk helse, vold, omsorgssvikt, samlivsbrudd, kognitive vansker), hvor familieøkonomien kan inngå som en del av et komplisert og sammensatt utfordringsbilde. Det kan derfor være krevende å synliggjøre effekt av tiltakene for barns levekår og eventuelt om de bidrar til fattigdomsreduksjon her og nå og på sikt. Det er likevel viktig å evaluere tilskuddsordninger for å få mer kunnskap om effekt og nytteverdi. Dette kan bidra til en mer kunnskapsbasert innretning av direktoratenes tilskuddsforvaltning og kommunenes tilbud til målgruppen.

Mange kommuner ønsker at direktorater og andre statlige samarbeidspartnere bistår med verktøy for å måle utvikling og effekt av arbeidet. Tilrettelegging av

indikatorverktøy og brukerundersøkelser som kommunene kan bruke for å evaluere eget arbeid er mulige måter å styrke en kunnskapsbasert utvikling av tilbudet til utsatte barn på.

Noen av tiltakene i dette innsatsområdet er store, utviklingspregede prosjekter som innebærer kommunal modellutvikling som skal danne grunnlag for systematisk, tverrsektorielt arbeid i kommunene. I Bufdirs tilskuddsordning basert på modellkommuneforsøket har man erfart at kortvarig prosjektorganisering er utfordrende. Modellutvikling, utprøving og implementering er tidkrevende, og krever at arbeidet prioriteres og følges opp over tid. I sluttrapportene fra modellutviklingsprosjektet viser kommunene likevel til at tilskuddsordningen har bidratt positivt til arbeid med målgruppen. Mange kommuner oppgir at tilskuddsordningen har bidratt til å systematisere og kvalitets sikre arbeidet med utsatte barn. I kommuner der øverste ledelse har vært engasjert i prosjektet har dette bidratt til bedre måloppnåelse og forankring av planer for videreføring. NAVs prosjekt *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier* (tiltak3) jobber helhetlig på fire målområder, med samordnet innsats fra ulike tjenester. I et lengre perspektiv vil prosjektet kunne være en sentral bidragsyter i arbeidet med å fremskaffe kunnskap for å motvirke fattigdom blant barn.

Barnetrygden har hatt en sentral plass i debatten knyttet til barn som opplever fattigdom. Utredningen om offentlig støtte til barnefamilie presenterer ulike måter å innrette barnetrygden på (NOU 2017: 6).

Tiltakene om bostøtte og tilskudd til utleieboliger bidrar til at flere vanskeligstilte barnefamilier får tilgang til egnede utleieboliger, og får hjelp til å dekke boutgiftene. Arbeidet med disse virkemidlene må ses i lys av Husbankens helhetlige samarbeid med kommunene, der helhetlig boligpolitisk planlegging, helhetlig virkemiddelbruk og tverrfaglig samarbeid står i sentrum. I samarbeidet med Husbanken legger kommunene målsetningene i Bolig for velferd til grunn, som medfører en særlig innsats ovenfor vanskeligstilte barnefamilier og unge. Husbanken ser flere positive utviklingstrekk knyttet til tiltakene. Det er en nedgang i bruk av midlertidige botilbud for barnefamilier. Videre har økningen i boutgiftstakene for flerpersongshusholdninger som ble innført i 2016 ført til en liten styrkning for barnefamilier. Samtidig ser Husbanken at boutgiftstaket, spesielt for barnefamilier/flerpersongshusholdninger i de store byene, ikke samsvarer med de reelle boutgiftene. I underkant av 50 prosent av barn i lavinntektsshusholdninger bor trangt. ●

Fotnoter

²⁴ Rapportering av lønns- og ansettelsesforhold til Skatteetaten, NAV og Statistisk sentralbyrå (SSB) er samlet i a-meldingen og skal sendes inn hver måned av alle som utbetaler lønn, pensjon og andre ytelser. A-meldingen inneholder opplysninger om lønn og ytelser, i tillegg til status på alle arbeidsforhold

²⁵ Basert på halvårslige rapporteringer fra tiltakene i forbindelse med oppfølgingen av strategien *Barn som lever i fattigdom*.

Kapittel 3

Gjennomføre utdanningsløp – barnehage og skole

3.1 Innledning

I utdanningssektoren er det en lang tradisjon for satsing på brede innsatser som ivaretar alle elever. Det norske skoletilbudet gir alle elever et felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlag som er sentralt i den nasjonale identitetsbyggingen. Det at alle får det samme skoletilbudet bidrar til å utjevne sosiale forskjeller og ruster elever til demokratisk medborgerskap.

Etter krigen, hvor skolen ble kalt den sosiale utjevningsskolen, ble det iverksatt flere pedagogiske tiltak som samlet sett skulle ivareta alle elever. Utjevningsskolen bygde på prinsippet om formal-, ressurs- og resultatlikhet. Med formallikhet menes at alle har rett til lovfestet utdanning, ressurslikhet at staten finansierer offentlig skole for alle og resultatlikhet at den enkelte lærer uavhengig av sosial bakgrunn. Norsk skolehistorie har fulgt den sosialdemokratiske samfunnsutviklingen med mål om inkludering av alle i et felles utdanningsløp. Elevenes læringsutbytte er bygd på prinsippet om pedagogisk differensiering, som har vært rådende i norsk skole siden 1975.

Likevel er det slik at sosial klasse-tilhørighet i Norge har preget elevenes skolerresultat. Sjansen for å lykkes i skolen har vært proporsjonal med foreldrenes sosioøkonomiske status. Det betyr at sosioøkonomiske forhold påvirker elevenes mulighet for å lykkes som voksen og i arbeidslivet. Dette er aksentuert i det vi kaller den globaliserte kunnskapsskole, der en økt andel barn med innvanderbakgrunn, og elever med utfordrende oppvekstsvilkår, eksempelvis barn med tiltak fra barnevernet, har fått økt oppmerksomhet.

Det er et mål for utdanningssektoren at utsatte barn og unge i grunn- og videregående skole skal få mulighet til å utnytte sitt læringspotensial, samt personlig og sosial utvikling som bygger opp under skolens dannelsesoppdrag. I regjeringens fattigdomssatsing er det valgt ut særskilte tiltak som skal stimulere et utvalg av elever som er i risikosonen for ikke å oppnå den tilsktede resultatlikhet. I dette kapittelet beskrives utvalgte tiltak som skal bidra til å forebygge senere risiko for fattigdom, bedre opplærings situasjonen for risikoutsatte grupper og utjevne

forskjeller i samfunnet. Det dreier seg om gratis kjernetid i barnehage og SFO for lavinntektsfamilier, barn i barnevernet og elever som kommer til Norge sent i skoleløpet. Men først skal vi se nærmere på forskning som viser situasjonen for ulike grupper i barnehage og skole, og barnehagens og skolens rolle i å forebygge fattigdom.

0-24-samarbeidet

Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi og Utdanningsdirektoratet samarbeider om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år. Det overordnede målet med 0-24-samarbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

Bakgrunnen for samarbeidet er at det er for mange barn og unge det ikke går bra med. De lykkes ikke i skolen, de får ingen varig jobb eller står i fare for varig utenforskap. Denne typen utfordringer kan ofte ikke løses av sektorene hver for seg, eller én av gangen, men krever en tidlig, samtidig og samordnet innsats fra ulike sektorer, forvaltningsnivåer, tjenester og profesjoner.

Gjennom 0-24-samarbeidet jobber staten med å samordne sine virkemidler og innsatser slik at de bedre understøtter og stimulerer samordnings- og utviklingsarbeid lokalt.

0-24-samarbeidet ses i sammenheng med andre strategier og satsninger, og er et tiltak i strategien *Barn som lever i fattigdom*.

3.2 Forskning

Å gjennomføre skoleløp står sentralt når det gjelder å forebygge fattigdom og hindre at fattigdom går i arv mellom generasjoner. Barnehagen spiller en stor rolle som tidlig innsats i et helhetlig skoleløp. Fra kunnskapsgrunnlaget til strategien kjenner vi til flere utfordringer knyttet til sosioøkonomiske forhold relatert til barnehage og skole (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015). Noen av disse er:

- Sosioøkonomiske forskjeller i barnehagedeltakelse, på tross av økende deltakelse blant flere grupper. Barn med innvandrerbakgrunn deltar i noe lavere grad i barnehage enn øvrige barn.
- Sosioøkonomiske barrierer for deltakelse i skolefritidsordning.
- Sosioøkonomiske forskjeller i skolerresultater, trivsel og frafall. Særlig utsatte grupper i denne sammenhengen er elever med innvandrerbakgrunn og elever med tiltak i barnevernet.

Vi presenterer statistikk og forskning som utdyper situasjonen på disse områdene. Vi trekker også fram forskning knyttet til forsøk med gratis kjernetid i barnehage og skolefritidsordning, som blant annet har hatt som målsetning å øke deltakelsen. Forsøkene har lagt et grunnlag for videre utvikling av tiltakene, som omtales senere i kapittelet. ►

3.2.1

Barnehage

Barnehagedeltakelsen i Norge har økt over en lengre tidsperiode. I 2015 gikk ni av ti barn i alderen 1-5 år i barnehage. Men, deltagelsen er ikke like høy blant alle grupper i befolkningen. Det er forskjeller mellom sosioøkonomiske gruppers deltagelse i barnehage (Bråten et al., 2014). Blant minoritetsspråklige barn gikk 8 av 10 i barnehage i 2015. Forskjellene er størst blant de minste barna. Blant minoritetsspråklige barn går 79 prosent av toåringene i barnehage mot 91,6 prosent blant toåringer generelt (Utdanningsdirektoratet, 2016).

En undersøkelse om betydningen av foreldres utdanningsnivå og familiens inntektsnivå for barns barnehagedeltakelse, viser at forskjellene mellom ulike gruppers barnehagedeltakelse over tid har blitt redusert gjennom økt tilgjengelighet og lavere kostnader for foreldrene (Sibley et al., 2015). Imidlertid har barn fra familier med lav inntekt fortsatt lavere deltagelse i barnehage enn andre barn.

En undersøkelse av effekten av barnehage for barn i alderen 1-2 år på senere kognitiv utvikling i språk og regning, viser at barn som starter tidlig (ved ca. 15 måneders alder) presterer bedre på både språktesten og testen i regning (målt ved syv års alder) enn barn som starter i barnehage opp mot et år senere. Forskerne fant sterkere effekter av tidlig barnehage blant barn fra familier med lav inntekt. Resultatene tyder også på at tilbud om barnehage øker arbeidstilbudet blant både mødre og fedre (Drange & Havnes, 2015).

Erfaringene er at man når flere familier ved å styrke kommunens systematiske rekrutteringsarbeid til barnehage.

Det er en sammenheng mellom kvaliteten på barnehagetilbudet og den enkeltes helse, utdanning og økonomi i voksen alder (Kunnskapsdepartementet, 2015). Forskning fra Norge gir grunn til å anta at barnehage er et effektivt kompenserende tiltak for barn med lavt utdannede foreldre og barn med innvandrerbakgrunn, både med hensyn til utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet senere i livet (NOU 2017: 2).

3.2.1.1

Gratis kjernetid i barnehage

Med svært høy og fortsatt økende barnehagedeltakelse, er barnehage blitt det rådende førskoletilbudet for barn i Norge. Ettersom ordinær undervisning baserer seg på at skolestarterne behersker norsk språk, og barnehage er blitt stadig mer tilgjengelig, er barnehagen blitt den viktigste arenaen for å lære norsk og sosiale koder før skolestart.

Integreringsmyndighetene har støttet omfattende forsøk med gratis kjerne- tid i barnehage i Oslo siden slutten av

90-tallet. De siste årene har Bergen, Drammen og Oslo kommune deltatt i forsøkene. Målet med tiltaket har vært økt barnehagedeltakelse, økt kunnskap hos minoritetsspråklige foreldre om fordelene ved barnehage og forberede barn med minoritetsspråklig bakgrunn til skolestart gjennom sosialisering og bedre norskkunnskaper.

Utover refusjon for foreldrebetaling for gratis kjernetid har utviklingsmidler gått til:

- Systematisk og aktiv rekruttering til barnehage
- Utvikling av språktilbud i barnehagen og kompetanseheving av ansatte i språkopplæring og/eller språkpedagogikk
- Utvikling av foreldresamarbeid
- Tilbud til foreldre – kurs i foreldreveiledning, norsk, data med mer

Systematisk rekruttering, samt bistand til å søke og ta imot barnehageplass viste seg å være suksesskriterier for økt deltakelse (Bråten et al., 2014, Bråten & Sandbæk, 2014). I 2014 ble enkelte forsøk spisset mot lavinntektsfamilier. Aktivitetsplikt for foreldre med barn i gratis kjernetid ble også prøvd ut.

En evaluering av forsøkene i Oslo viste at barnehagebruken blant barn med innvandrerbakgrunn var om lag 15 prosent høyere i bydeler som fikk tilbud om gratis kjernetid enn i andre bydeler (Bråten et al., 2014). SSB fulgte barn fra barnehage til de begynte på skolen. De fant at barna med innvandrerbakgrunn i bydeler med gratis kjernetid gjorde det bedre på kartleggingsprøver i lesing og regning i første og andre klasse, enn barn med innvandrerbakgrunn i andre bydeler. Videre undersøkelser viser at resultatene holder seg også når barna går i tredje klasse, og at det i hovedsak er barna fra familier med lav inntekt og lav yrkesdeltakelse blant mødrene som gjør det bedre på prøvene (Drange, 2016). Evalueringen tydet også på at deltakelsen hadde sterkere effekter for jenter og barn fra familier med lav inntekt, lav utdanning og/eller lav arbeidsmarkedsdeltakelse (Bråten et al., 2014). På lang sikt kan dette styrke barnas mulighet til å delta i utdanning og arbeidsliv.

Fra forsøk med gratis kjernetid i barnehage vet vi også at redusert foreldrebetaling for familier med lav inntekt

ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å oppnå økt deltakelse i barnehage. Andre tiltak behøves for at de som i utgangspunktet ikke velger å ha barna i barnehage, skal vurdere barnehage for barna sine (Bråten et al., 2014). Lavterskeltilbud med forsterket språkinnsett kan være gode supplementer når barna må vente på ordinær barnehageplass (Bråten & Bogen, 2015). Åpen barnehage er et av lavterskeltilbudene som kan fungere som en arena for rekruttering til ordinær barnehage.²⁶ Imidlertid har det vært en nedgang i tilbud om åpne barnehager de siste årene, og langt fra alle kommuner har et slikt tilbud (Bråten & Sandbæk, 2014, NOU 2017: 6).

Erfaringene er at man når flere familier ved å styrke kommunens systematiske rekrutteringsarbeid til barnehage. Dette kan omfatte blant annet hjemmebesøk, utvidet informasjon, inkludering av helsestasjoner i arbeidet, personlig oppfølging og søknadshjelp. Bråten og Bogen (2015) vurderer systematisk rekrutteringsarbeid til å være det viktigste bidraget til økt rekruttering av barn til barnehage.

Forsøk med aktivitetsplikt som motytelse for å motta gratis kjernetid i barnehage ble godt mottatt av foreldrene. For mange foreldre ble dette en mulighet til å delta på foreldreveiledning eller norskkurs (Bråten & Bogen, 2015). ►

3.2.2

Skole og frafall

3.2.2.1

Sosioøkonomisk bakgrunn

Det generelle utdanningsnivået i befolkningen i Norge er stigende. Samtidig ser vi at sosial bakgrunn gir store forskjeller i hvordan det går med oss i utdanningssystemet. Foreldres utdanningsnivå påvirker karaktersnitt i grunnskolen. Barn av foreldre med grunnskole som høyeste utdanning har i gjennomsnitt betydelig lavere antall grunnskolepoeng enn barn av høyt utdannende foreldre. Videre ser vi en sammenheng mellom foreldres utdanningsnivå og hvilken studieretning ungdommen velger, frafall i videregående skole og gjennomstrømning i høyere utdanning. Ifølge SSB kan vi snakke om en «reproduksjon» av utdanningsvalg og -prestasjoner (Ekren, 2014). Ser vi på utviklingen over tid på nasjonalt nivå, fremstår foreldrenes utdanningsnivå som den klart sterkeste indikatoren for barnas fremtidige inntekt (Salvanes, 2017).

I tillegg til foreldres utdanning finnes også andre forklaringsfaktorer på elevers skolerresultater, som for eksempel inntekt. En undersøkelse fra Oslo (Hansen, 2017) finner samvariasjon mellom foreldreøkonomi og barns skoleprestasjoner. Når gjennomsnittlig foreldreinntekt ved en skole øker, øker samtidig elevenes karakternivå.

SSB har undersøkt forskjeller mellom skoler og kommuner sitt bidrag til elevenes resultater på nasjonale prøver og eksamen, og finner at en stor del

av resultatforskjellene mellom skoler kan forklares med elevsammensetning (elevers familiebakgrunn, herunder foreldres utdanning). Skolenes bidrag til elevenes læring er for det meste på samme nivå, selv om noen skoler skiller seg ut. Å gå på en av skolene som bidrar mest, versus en av skolene som bidrar minst, tilsvarende over et år i læringsprogresjon for elevene på skolen. Rapporten viser også at skolene og kommunene med de høyeste bidragene klarer å løfte alle elevgrupper: de løfter både elever med og uten foreldre med høyere utdanning, elever med og uten innvandrerbakgrunn, og elever med og uten lave tidligere resultater. Skolene og kommunene med de laveste bidragene, bidrar på sin side under gjennomsnittet til hver av disse elevgruppene (Steffensen et al., 2017).

3.2.2.2

Elever med innvandrerbakgrunn

Barn med innvandrerbakgrunn utgjør en stor andel av barn som vokser opp i familier med lavinntekt, og mange av dem har foreldre med lav utdanning. Dette er med på å påvirke elevenes skoleprestasjoner, sammen med elevenes botid i Norge (Dzamarija, 2016). Utfordringene er størst for de som kun har bodd i Norge i kort tid. Det tar tid å tilegne seg norsk språk og kjennskap til det norske samfunnet og utdanningssystemet. Jo tidligere barna kommer til Norge, jo bedre klarer de seg på skolen. Skolerresultatene til norskfødte elever med innvandrerforeldre ligger nærmere resultatene til den øvrige befolkningen. Det samme mønsteret gjentar seg når det gjelder frafall fra videregående opplæring.

Norskfødte med innvandrerforeldre er den gruppen som i størst grad tar høyere utdanning i Norge, 48 prosent av jentene og 36 prosent av guttene mellom 19 og 24 år.

Selv om mange barn og unge med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt oppnår svakere resultater på skolen enn andre barn og unge, er det store variasjoner innad i gruppen. Mange gjør det bra på skolen, og fortsetter videre til høyere utdanning. Norskfødte med innvandrerforeldre er den gruppen som i størst grad tar høyere utdanning i Norge, 48 prosent av jentene og 36 prosent av guttene mellom 19 og 24 år. Dette er henholdsvis 7 og 8 prosentpoeng høyere enn andelene blant jenter og gutter uten innvandringsbakgrunn (Østby, 2016).

En undersøkelse av sosial mobilitet over generasjoner (Hermansen, 2016), viser at barn av innvandrere som oftest gjør det like bra eller bedre enn sine jevnaldrende med etnisk norske foreldre, dersom de har vokst opp i familier med lignende sosioøkonomiske ressurser og i lignende boligstrøk. Foreldrenes marginaliserte arbeidsmarkedsposisjon videreføres i begrenset grad, selv om norskfødte med innvandrerforeldre har en noe lavere sysselsettingsgrad enn majoritetsbefolkningen.

Samtidig viser en kvalitativ studie av foreldres ressurser og valg av høyere utdanning blant barn av innvandrere at ungdommers egen forståelse av sin klassebakgrunn, med vekt på foreldrenes posisjon i hjemlandet, spiller en viktig rolle (Kindt, 2017). Forskeren mener en analyse som tar høyde for foreldrenes klasseposisjon i hjemlandet, gjør at utdannings-systemet i Norge fremstår som mindre «utjevne» enn i analyser som kun ser på foreldrenes posisjon i Norge.

3.2.2.3

Elever med tiltak i barnevernet

Utdanning er en av de enkeltfaktorene som har mest å si for levekår og helse senere i livet. Forskning over flere tiår har vist at unge i barnevernet presterer dårligere på skolen enn andre, og har stor risiko for å klare seg dårligere som voksne enn unge uten erfaringer fra barnevernet. Nyere forskning viser at unge med barnevernserfaring langt sjeldnere følger et normert studieløp enn unge uten barnevernserfaring (Dæhlen et al., 2017). Avviket mellom gruppene er synlig allerede i overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring. Forskjellene skyldes i stor grad at unge med barnevernserfaring har lavere skoleprestasjoner (fra grunnskolen) og at de oftere har foreldre med lavt utdanningsnivå. Også etter at man har kontrollert for karakterer, kjønn og utdanningsnivå, består forskjellene mellom unge med og uten barnevernserfaring til en viss grad. Som gruppe har ungdom med barnevernserfaring også lavere gjennomføringsgrad i videregående opplæring, og de tar i mindre grad ►

høyere utdanning (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2017b). Svake karakterer på ungdomsskolen utgjør en risiko for marginalisering i voksen alder, herunder fattigdom (Vinnerljung et al., 2010).

Forskjellene mellom barn med og uten barnevernserfaring er enda større blant elever på yrkesfag enn blant elever på studieforberedende utdanningsprogram. For eksempel er det særlig stort frafall blant elever på yrkesfag fra elever med erfaring fra barnevernet. Unge med barnevernserfaring har lavere sannsynlighet enn andre for å begynne i lære også når det tas hensyn til bakgrunnsfaktorer som tidligere karakterer, kjønn, foreldres utdanningsnivå og innvandringsbakgrunn (Dæhlen et al., 2017).

Forskerne bak disse analysene konkluderer med at det i tillegg til sosialt utjevnenende tiltak, er behov for tiltak som fokuserer på overgangene mellom de ulike nivåene på yrkesfag, inkludert overgangen fra den skolebaserte delen av yrkesfag til læretid. Det argumenteres for nødvendigheten av tilrettelagte utdanningstiltak for unge med barnevernserfaring, for å sikre positive utdanningsløp. I tillegg pekes det på behov for mer detaljert kunnskap om ulikheter innad i gruppen av barn med erfaringer fra barnevernet for å kunne sette inn de rette tiltakene. Skoleprestasjonene varierer med hva slags erfaringer ungdommene har hatt (Dæhlen et al., 2017²⁹).

En holdningsundersøkelse blant ansatte i skole og barnevern viser at når det gjelder betydningen av sosial

bakgrunn er det en del ansatte, særlig i kommunalt barnevern, som mener at sosial bakgrunn har mer å si enn tilpasset opplæring og egeninnsats fra barna (Kavli et al., 2015). Det pekes på at det er viktig å satse videre på et styrket samarbeid mellom skole og barnevern, gjennom økt kunnskap og forståelse om hverandre, styrket informasjonsflyt og tilpasset opplæring.

3.2.2.4

Trivsel

De aller fleste elever trives godt i den norske skolen. Ungdata-undersøkelsene fra 2010-2015 viser imidlertid at foreldres sosioøkonomiske status har betydning for ungdoms opplevelser i skolen (Bakken et al., 2016). Trivsel, lekselesing og ambisjoner for videre utdanning varierer etter hvilken sosioøkonomisk status foreldrene til ungdommene har. Andelen som ikke trives godt på skolen er dobbelt så høy blant ungdom med bakgrunn i den laveste statusgruppen sammenlignet med ungdom i familier med høy sosioøkonomisk status. Snarere enn et klart skille mellom to grupper, kan forskjellene beskrives som en sosial gradient, der trivsel i skolen øker gradvis med familiens sosioøkonomiske status. Flere undersøkelser støtter opp om disse funnene. En undersøkelse av foreldrestøtte og opplevd inkludering i skolen, konkluderer med at barn med lav sosioøkonomisk status opplever mindre grad av sosial inkludering i skolen (Veland et al., 2015). Særlig gjelder dette elever med tilleggsutfordringer, som flyktningbakgrunn, foreldre med rus- eller psykiske helseproblemer, eller å ha mottatt tiltak fra barnevernet.

3.2.2.5

Gratis kjernetid i skolefritidsordning

Aktivitetsskolen (AKS) er Oslos skolefritidsordning (SFO). Høsten 2013 ble det startet opp forsøk med gratis deltids-plass i AKS for elever på 1. til og med 4. trinn ved Mortensrud skole i Oslo, som del av Handlingsprogram Oslo Sør. Mortensrud skole har tidligere hatt svært lav deltakelse i AKS. I skolekretsen er det en høy andel elever med innvandrerbakgrunn og en stor andel personer med sammensatte levekårsutfordringer. Skoleåret før forsøket startet (2013), deltok 30 prosent av elevene i 1. til 4. klasse ved Mortensrud i AKS. Høsten 2014 deltok 99 prosent, og i april 2015 deltok 92 prosent.

Oslo kommune og skolen gjennomførte et omfattende rekrutteringsarbeid i forkant av forsøket. Den kraftige veksten i antall elever i AKS ved Mortensrud tyder på at pris har stor betydning for deltakelse, men er ikke eneste forklaring for familier hvor begge foreldre er i jobb. En delrapport fra forsøket viser at foreldrene velger å la barna være i AKS hovedsakelig fordi de får et godt aktivitetstilbud og blir bedre i norsk. Det vises også til eksempler der enslige forsørgere (kvinner) og mødre som i praksis er alene om omsorgen har fått bedre mulighet til å delta på kurs og annen arbeidsrettet aktivitet som følge av at barna er i AKS (Proba, 2015).

Proba samfunnsanalyse kunne ikke i delrapporten konkludere med om forsøket har hatt effekt på lese- og

Frafall er ikke en enkelthendelse, men en prosess som starter lenge før ungdommene slutter på skolen.

regneferdigheter. Den foreløpige analysen av kartleggingsprøver viser at Mortensrud har fulgt utviklingen ved sammenligningsskolene når det gjelder lesing, mens utviklingen i regneferdigheter er litt bedre ved Mortensrud. Utskiftning av elever og andre tiltak både ved Mortensrud og sammenligningsskolene, gjør de foreløpige funnene usikre. Forsøket på Mortensrud skole ble avsluttet våren 2017.

3.2.2.6

Frafall

De frafalne (Reegård & Rogstad, 2016) er en samling artikler som retter søkelyset mot bakenforliggende årsaker til frafall i skolen. Forskerne fokuserer på elevenes egne opplevelser og begrunnelser for valg gjennom skoleløpet. Frafall er ikke en enkelthendelse, men en prosess som starter lenge før ungdommene slutter på skolen. Det hevdes at det sterke fokuset på at alle unge skal gjennomføre videregående (innen 5 år) skaper en diskrepans ►

mellom effektivitetshensyn og ungdoms levde liv – med ulike utfordringer, vanskelige valg og omvalg. Forfatterne etterlyser økt fokus på innsatser som virker, og trekker fram praksisbrevforsøket som et eksempel (Høst, 2016). Artikkelsamlingen peker på utdanningssystemets manglende evne til å kompensere for barns ulike sosiale bakgrunner. Analyser viser at forskjeller basert på sosial ulikhet som barna kommer til skolen med som seksåringer, overlever gjennom hele skoleløpet, og har betydning for utbyttet av utdanning ved 25 års alder (Markussen, 2016).

3.3 Vurdering av tiltak – gjennomføre skoleløp – barnehage og skole

Innsatsområdet Gjennomføre utdanningsløp – barnehage og skole inneholder flere tiltak som tar opp utfordringene beskrevet ovenfor. I dette delkapittelet har vi valgt ut tiltak som fokuserer på tilgang til barnehage og SFO, og tiltak som retter seg mot grupper som er særlig utsatt når det gjelder skolerresultater og frafall: barn i barnevernet og ungdom som kommer til Norge midt i skoleløpet. Dette er tiltak som søker å imøtekomme noen av utfordringene beskrevet ovenfor.

3.3.1

Gratis kjernetid i barnehager - tiltak 14

Kunnskap og erfaring fra forsøkene, som ble beskrevet i forskningsomtalen ovenfor, la grunnlag for innføring av en nasjonal ordning for gratis kjernetid i barnehage som ble innført i august 2015. Den nasjonale ordningen omfatter 20

timer gratis barnehage per uke for alle 4- og 5-åringer fra familier med lav inntekt. Fra august 2016 ble ordningen utvidet til også å omfatte 3-åringer fra familier med lav inntekt. Inntektsgrensen barnehageåret 2016/2017 var 417 000 kroner. I 2017 ble den oppjustert til 450 000 kroner. Tiltaket har dermed blitt utvidet og styrket i løpet av strategiperioden. Sammen med nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage²⁸ er det gjort flere grep for å senke utgiftene til barnehage for familier med lav inntekt.

Med den økte inntektsgrensen er det for 2017 estimert at om lag 27 500 barn har rett til gratis kjernetid i barnehageåret 2017/2018. Det ble for 2016 estimert at om lag 25 500 barn hadde rett til gratis kjernetid, men tallene viser at ordningen bare ble benyttet av 18 225 barn.²⁹ Kunnskapsdepartementet antar at lavere deltakertall delvis kan forklares med at ordningen er søknadsbasert, noe som krever at foreldrene er informert både om ordningen og om hvordan man søker.

Den nasjonale ordningen omfatter kun refusjon for foreldrebetaling. De øvrige elementene fra forsøkene ble ikke innført som del av den nasjonale ordningen, men det er for 2018 foreslått en ny tilskuddsordning for at kommunene kan drive oppsøkende virksomhet overfor minoritetsspråklige familier som ikke benytter barnehagetilbud. For øvrig er det opp til hver enkelt kommune hvordan de vil bruke rammetilskuddet for å jobbe for økt deltakelse i barnehage, kvalitet i foreldresamarbeid og språkarbeid. Ordningen skal evalueres i 2018.

3.3.2

Forsøk med gratis deltidsplass i skolefritidsordningen (SFO)

- tiltak 17

På bakgrunn av erfaringene fra Mortensrud, som beskrevet i forskningsgjennomgangen ovenfor, ble det i 2016 som del av strategioppfølgingen, igangsatt tilsvarende forsøk flere steder i landet (Drammen, Stavanger, Trondheim og Oslo). Målet for utvidelsen av forsøket er økt deltakelse i SFO for elever med lav sosioøkonomisk status og/eller elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Oppstart var skolestart høsten 2016, og prosjektet vil vare i fire skoleår.

Kommunene har ulike tilnærminger til finansiering av tilbudet. Avgrensingen av hvem som er med i forsøket, varierer også fra kommune til kommune. Både Oslo og Trondheim kommune tilbyr gratis deltidsplass til alle barn som sogner til de aktuelle SFO'ene hvor tilbudet gis. Drammen gir tilbudet i utvalgte områder etter behovsprøving (inntektsbasert), Stavanger har en modell med gratis plass for alle ved én SFO og behovsbasert på den andre. Alle kommunene kobler de statlige midlene til egne handlingsplaner, og det er både følgeforskning og kompetanseutvikling knyttet til innsatsen i enkelte av kommunene.

Foreløpig rapportering vise at kommunene har opplevd til dels betydelig økt deltakelse i

skolefritidsordningen. Det er imidlertid for tidlig å trekke konklusjoner etter første år før all rapportering er motatt og sammenstilt. Ordningen skal evalueres i 2018.

3.3.3

Skolestøttende tiltak for barn i barnevernet - tiltak 21

I 2014 fikk Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i oppdrag å utvikle en rekke tiltak for å styrke skole- og opplæringssituasjonen for barn og unge i barnevernet (Skolesatsingen). De ulike tiltakene i Skolesatsingen ble i prosjektperioden 2014-2016 utarbeidet og gjennomført i samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Tiltakene i Skolesatsingen var:

- En digital veileder rettet mot ansatte i barnevern og skolesektoren. Veilederen, som omhandler samarbeid mellom skole og barnevern, ble lansert mars 2016. Det ble i forkant arrangert fylkesvise dialogkonferanser for å innhente innspill til veilederen, samt for å møtes på tvers av sektorene. Konferansene ble gjennomført i alle landets fylker i 2015.
- Det er gjennomført en kartlegging av holdninger blant ansatte i skole og barnevern til skolegang og utdanning for barn i barnevernet. Første kartlegging ble utført i 2014, den neste i 2017.
- I samarbeid med SSB utarbeides det statistikk om skole- og opplæringssituasjonen til barn med tiltak fra barnevernet. Formålet er å få økt kunnskap om skoleprestasjoner i grunnskolen, gjennomføring av videregående opplæring og status 6 år etter avsluttet ungdomsskole. Statistikken ble første gang offentliggjort i januar 2017, og vil oppdateres årlig.
- Tiltak med dokumentert effekt er utredet. Formålet er at barnevernet har flere egnede hjelpetiltak rettet inn mot å styrke skolegangen til barn i barnevernet. Et tiltak man har valgt å gå videre med, er Skolelos, som prioriterer nær dialog med ungdommen og ungdommens foresatte, kontaktlærer og andre. Medvirkning og selvbestemmelse er avgjørende. Tiltaket fokuserer på ungdommens egne mål, evner og muligheter. I 2017-18 vil tiltaket prøves ut i 3 kommuner, for deretter eventuelt å spres til resten av landet.
- Bufdir utvikler et digitalt kurs (e-læring) rettet mot ansatte i skole og barnevern. Formålet er å utvikle kunnskap om viktigheten av skole, og ferdigheter til å kunne følge opp barns skolegang på en god måte. Kurset er planlagt ferdigstilt i 2017.

Fotnoter

²⁸ Foreldrebetalingen for en heltidsplass i barnehage skal fra mai 2015 utgjøre maksimalt 6 prosent av familiens person- og kapitalinntekt, begrenset oppad av maksimalprisen som øvre tak for ett barn i barnehage.

²⁹ Rapportering fra Kunnskapsdepartementet til strategien *Barn som lever i fattigdom* pr. 1.6. 2017.

Målet med tiltakene i satsingen er gjennom systematisk og langsiktig innsats å skape holdnings- og handlingsendringer i barnevern og skole, slik at barn og unge med tiltak i barnevernet får et godt skoleutbytte og fullfører videregående opplæring.

Tiltaksutviklingen har hovedsakelig skjedd i strategiens virkeperiode 2015-2017. Implementeringen av tiltakene vil pågå i 2017 og 2018, det er derfor for tidlig å vise til dokumenterbare resultater. Det er generelt utfordrende å dokumentere effekten av satsingen, da det ikke kan utelukkes at andre faktorer har bidratt til en eventuell bedring av målgruppens skolesituasjon. Gjennom hele prosjektperioden har skoleteamet

i ulike fora presentert Skolesatsingen, noe som kan ha bidratt til å skape økt bevissthet rundt viktigheten av skole for målgruppen.

3.3.4

Mer grunnskoleopplæring til innvandreringdom - tiltak 47 del B

En ny satsning innen ordningen Jobbsjansen gir fra 2017 flere innvandrere mellom 16-24 år en varig tilknytning til arbeidslivet gjennom å motvirke frafall fra videregående skole. Målgruppen er ungdom med rett til videregående opplæring som ikke har et godt nok faglig grunnlag til å starte eller gjennomføre opplæringen. Disse kan tilbys mer grunnskoleopplæring gjennom Jobbsjansen.

IMDi forvalter ordningen. Fylkeskommunene søker om midler og gir elevene tilbud om opplæring i inntil ett skoleår, i spesielle tilfeller inntil to skoleår. Måltall for ordningen er ikke fastsatt. Ordningen baserer seg på erfaringer fra et samarbeid mellom Larvik kommune og Vestfold fylkeskommune, som har oppnådd meget gode resultater for målgruppen.

IMDi anser den nye innretningen i Jobbsjansen som styrker fylkeskommunenes innsats for at ungdom med innvandrerbakgrunn skal få bedre forutsetninger for å kunne gjennomføre videregående opplæring som et viktig tiltak. Elever med kort botid i Norge er overrepresentert blant de som ikke gjennomfører videregående opplæring, og tiltak som styrker deres muligheter er derfor viktige for å forebygge fattigdom. Det er for tidlig å si noe om effekt av tiltaket.

Det er generelt utfordrende å dokumentere effekten av satsingen, da det ikke kan utelukkes at andre faktorer har bidratt til en eventuell bedring av målgruppens skolesituasjon.

Elever med kort botid i Norge er overrepresentert blant de som ikke gjennomfører videregående opplæring, og tiltak som styrker deres muligheter er derfor viktige for å forebygge fattigdom.

3.4 Oppsummering utvalgte tiltak – Gjennomføre utdanningsløp – barnehage og skole

Opplæring er et tilbud som favner alle barn. Samfunnet gir seg selv en mulighet for å legge et grunnlag for en best mulig startkapital for alle uavhengig av kulturell og økonomisk status. Innsatsområdene og mulighetene er mange med det mål å gi alle elever en resultatlikhet som harmonerer med samfunnets behov og ambisjoner.

I dette kapitlet har vi beskrevet et utvalg av sentrale innsatsområder: gratis kjernetid i barnehager – både som forsøk og som permanent nasjonal ordning, forsøk med gratis deltids plass i SFO og skolestøttende tiltak i barne-

vernet, i tillegg til mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom. Alle inngår i rekken av tiltak som kan bedre utsatte grupper barn og unges levekår i et langsiktig perspektiv.

Tiltakene som er løftet fram i dette kapitlet, er innsatser som konkret retter seg mot lavinntektsfamilier og særlig utsatte grupper³⁰. Dette er fordi det er behov for ekstra innsats overfor barn og unge med ulike forutsetninger og behov for å nyttiggjøre seg det generelle tilbudet.

Tiltakene gir resultater, men det er også rom for forbedring og styrking. For eksempel er det viktig å sikre at erfaringene fra avsluttede forsøk med gratis kjernetid i barnehage og SFO tas med i videre arbeid. Den nye

tilskuddsordningen for at kommunene kan drive oppsøkende virksomhet overfor minoritetsspråklige familier som ikke bruker barnehage, er et eksempel på dette.

I forsøk med gratis deltids skolefritidsordning i Oslo har man hatt fokus på sammenhengen mellom undervisningen i klassen og aktivitetene på skolefritidsordningen. Redusert foreldrebetaling er viktig, men ikke eneste faktor for å lykkes med å øke deltakelsen. Foreldre er også opptatt av at barna skal få et kvalitativt godt aktivitetstilbud og at barna skal bli bedre i norsk.

I Skoleprosjektet rettet mot barn med tiltak i barnevernet, er det viktig at man lykkes i implementeringsfasen, slik at utviklede verktøy tas i bruk.

Jobbsjansens ordning med mer grunnskoleopplæring til nyankomne ungdommer er et nytt tilbud til en særlig utsatt gruppe som det blir viktig å følge videre.

I det videre arbeidet for barn som opplever fattigdom, er det sentralt at innsatsen i barnehage og skole holdes oppe og at fokuset på tidlig innsats og de langsiktige tiltak, videreføres. Men skolen kan ikke lykkes alene. En viktig faktor er hvordan skolen klarer å jobbe tverrfaglig og tverrsektorielt. Derfor er også tiltak som 0-24-samarbeidet viktige. •

Fotnoter

³⁰ Barn med tiltak i barnevernet og barn som innvandrer til Norge sent i skoleløpet er overrepresenterte blant elever som ikke fullfører videregående opplæring.

Kapittel 4

Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett

4.1 Innledning

Fritidsarenaer er sentrale for barns utvikling av sosiale ferdigheter, de bidrar til tilhørighet og felleskap og de forbereder barn og unge for samfunnsdeltakelse på formelle arenaer senere i livet.

I dette kapittelet ser vi først på barn og unges deltakelse på ulike fritidsarenaer, deretter hva forskningen kan fortelle oss om hvilke barrierer som hindrer deltakelse. Kapittelet avsluttes med en vurdering av utvalgte tiltak under dette innsatsområdet.

4.2 Forskning

4.2.1

Deltakelse i fritidsaktiviteter

Om lag 400.000 barn og unge i Norge er medlemmer i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Det er særlig blant de yngste at deltagelsen er høy, og idretten står i en særstilling med en kraftig vekst innenfor barneidretten det siste tiåret (Ødegård et al., 2016). Forskere peker på at idretten er blitt en viktig bestanddel av middelklassens

oppdragerprosjekt. Når idretten går fra å være fysisk aktivitet og lek til utviklingsfremmende lek, blir det å sikre barnas involvering i idrett, og følge dem opp, en viktig del av den nye involverte oppdragelsen (Stefansen et al., 2016). Deltagelsen er imidlertid synkende når barna blir tenåringer, og særlig reduseres aktiviteten i overgangen fra ungdomsskolen til videregående skole. Seks av ti på ungdomsskoletrinnet versus fire av ti på videregående skole er medlemmer i et idrettslag (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2017).

En kunnskapsoversikt fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (2017) viser at mer enn halvparten (60 prosent) av ungdom mellom 13 og 19 år er med i en organisasjon, klubb eller lag, og nesten ni av ti ungdommer oppgir at de har vært med i en organisasjon en eller annen gang etter fylte ti år. Det er små geografiske variasjoner i deltagelsen. Idretten er den fritidsaktiviteten som flest ungdommer deltar i, selv om det er store variasjoner når det gjelder alder. Utenom idretten er det fritidsklubber og religiøse foreninger som har flest

(...) dagens ungdomsgenerasjon er like aktiv som ungdomsgenerasjonen for 10-20 år tilbake, og valgdeltakelsen blant førstegangsvelgere har økt markant ved de siste valgene.

ungdommer som medlemmer. Ungdommers deltakelse i fritidsaktiviteter er godt fordelt mellom gutter og jenter, bortsett fra i idretten der forskjellene er store og langt flere gutter enn jenter er aktive deltakere. De siste fem årene har unges deltakelse i alle organisasjonstyper vært stabil, men sett over ett lengre tidsspenn har deltakelsen blant de unge sunket i alle typer organisasjoner bortsett fra i idretten (Bakken, 2016).

Å delta i fritidsaktiviteter har positive effekter for barn og unge, ikke bare her og nå, men også senere i livet. Det er for eksempel en positiv sammenheng mellom det å være med i en frivillig organisasjon og det å være politisk aktiv. En undersøkelse om samfunnsengasjement fra Oslo viser at dagens ungdomsgenerasjon er like aktiv som ungdomsgenerasjonen for 10-20 år tilbake, og valgdeltakelsen blant førstegangsvelgere har økt markant ved de siste valgene. 47 prosent av ungdommene på videregående skole hadde deltatt i politiske aktiviteter og det er særlig enkeltsaker som underskriftskampanjer, politiske markeringer og boikott av varer og firmaer de har engasjert seg i. Når det

gjelder deltakelse i politiske partier, organisasjoner og ungdomsråd var deltakelsen på 19 prosent. Undersøkelsen viser at det som gjør at ungdom i Oslo engasjerer seg i politiske aktiviteter er venner og jevnalderssosialisering, at det er etablert ungdomsråd i hver bydel i Oslo, og økt bevissthet rundt minoritetsidentitet (Ødegård & Fladmoe, 2017).

4.2.2

Barrierer for deltakelse

Det er mange faktorer som har betydning for barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter, som for eksempel:

- Kjønn og alder
- Familieressurser/foreldrenes utdanning
- Innvandringsbakgrunn
- Geografisk bosted
- Nedsatt funksjonsevne
- Interesse og motivasjon
- Familiens økonomi

Vi skal se nærmere på hva forskningen sier om barrierer som hindrer deltakelse i fritidsaktiviteter, med vekt på foreldrenes utdanning, innvandringsbakgrunn og familiens økonomi. Størstedelen av forskningen som det refereres til er gjennomført innenfor idretten, men vi har også med forskning om deltagelse i politikk og organisasjonsliv.

4.2.2.1

Idrett

Studier viser at det er en sammenheng mellom foreldrenes bakgrunn og om barn og unge deltar i fritidsaktiviteter eller ikke. Barn med foreldre som har høy inntekt og høy utdanning deltar oftere i fritidsaktiviteter enn andre (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2017).

Idretten har over tid hatt en sterk posisjon i ungdomsmiljøene. I Oslo er det noen flere ungdommer som deltar i organisert idrett i dag enn for 20 år siden (Ødegård et al., 2016). Derimot er idrettens posisjon ikke blitt styrket blant unge med minoritetsbakgrunn. Det er færre gutter med minoritetsbakgrunn som driver med idrett, men forskjellene mellom gutter med majoritetsbakgrunn og gutter med minoritetsbakgrunn er ikke stor.

For minoritetsjenter har andelen som deltar vært lav i hele denne perioden. Det er likevel flere jenter med minoritetsbakgrunn som er med i barneidrett nå enn tidligere. Forskerne forklarer dette med at terskelen for å komme inn i barneidretten har blitt lavere, og at det er flere jenter med

minoritetsbakgrunn som har foreldre som har vokst opp i Norge, kan språket og kjenner til idretten.

Minoritetsjenter oppgir at de ønsker å prioritere skolearbeid, men det ser ut til å være svake sammenhenger mellom hvor mye tid ungdom bruker til lekser og det å være idrettsaktiv. Ødegård et al. (2016) mener at minoritetsjentenes prioritering av skolearbeid ikke kan forklare gapet i idrettsdeltakelsen. Heller ikke kan gapet forklares i en manglende interesse for trening og idrett. Sju av ti minoritetsjenter svarte at de trener minst et par ganger i måneden (mot åtte av ti majoritetsjenter). En tredje mulig forklaring er at minoritetsjentene deltar i andre organiserte fritidsaktiviteter enn idrett, men heller ikke det kan forklare hvorfor minoritetsjenter har så lav deltagelse i idretten. Forskerne mener at den stadig sterkere polariseringen der ungdom fra majoriteten trener mer enn ungdom fra minoriteten, ikke kan forklares med lavere motivasjon for idrett blant minoritetsungdom. Derimot gir det en indikasjon om at det finnes deltagelsesbarrierer eller frafallsmekanismer som gjør at enkeltgrupper som ønsker å trene ikke opplever å ha tilgang til de aktuelle idrettsarenaene.

4.2.2.2

Andre fritidsaktiviteter

Det er andre organiserte fritidsaktiviteter som minoritetsjenter- og gutter benytter i større grad enn idrett, og det gjelder særlig fritidsklubber og religiøse foreninger. Forskere finner at minoritetsungdommene kombinerer andre aktiviteter med idrettsdeltakelse

Betydningen av sosiale nettverk er svært viktig for rekruttering til frivillighet.

i større grad enn majoritetsungdommen. Forskerne har også sett på deltakelse og religion. Blant minoritetsguttene fant de at muslimske gutter oftere er med i idretten enn de som ikke er muslimer, hos jentene er det omvendt. Det indikerer at religion har ulik betydning for gutters og jenters deltagelse i idretten. Her er det store variasjoner innad i gruppen muslimske jenter, avhengig av hvilket land foreldrene er født i (Ødegård et al., 2016).

I undersøkelsen fra Oslo om deltagelse i politikk og organisasjonsliv fant forskerne at minoritetsungdom i like stor grad deltar i politiske aktiviteter som majoritetsungdommen. Også når det gjelder politiske aktiviteter er det en tydelig kjønnskjevhet, men her deltar minoritetsjenter oftere enn minoritetsgutter. I motsetning til i idretten har sosioøkonomiske ressurser i familien liten betydning for unges deltagelse i politiske aktiviteter. Forskerne fant heller ikke noen forskjell mellom majoritets- og minoritetsungdom i tradisjonelle aktiviteter som deltagelse i politiske partier, andre politiske organisasjoner og ungdomsråd (Ødegård & Fladmoe, 2017).

Forskning om deltagelse i frivilligheten har ofte hatt fokus på de voksne. Foreldre har stor innflytelse på barns, og også ungdommers, deltagelse og medvirkning på fritidsarenaene. Kunnskap om foreldrenes deltagelse er derfor et viktig bidrag til å forstå deltagelse, eller mangel på deltagelse hos barn og unge.

Effekten av å ha barn er blitt viktigere for om folk deltar i frivillig arbeid eller ikke. Frivillig engasjement er knyttet til sosiale ressurser. Den typiske frivillige er en gift mann mellom 35 og 49 år, som har barn i husholdet, høy utdanning og høy inntekt (Folkestad et.al, 2015).

Ungdata viser at majoriteten av barn og unge i Norge er med i en eller flere organiserte fritidsaktiviteter i løpet av oppveksten. Forskerne finner imidlertid en sosioøkonomisk gradient når de ser at ungdom fra høyere sosiale lag er de som oftest deltar i organiserte fritidsaktiviteter, mens ungdom fra lavere sosiale lag bruker mer tid på skjermbaserte aktiviteter (Bakken et al., 2016). To prosent av alle barnefamilier med barn i alderen 1-15 år oppgir at de ikke har råd til å la barna delta i regelmessige fritidsaktiviteter som idrett, korps eller band, barne- og ungdomsorganisasjoner, speideren eller liknende (Barstad & Sandvik, 2015).

Dårlig økonomi, svake norsk-kunnskaper, kort botid og avgrensede sosiale nettverk kan begrense tilgangen til informasjon og redusere sannsynligheten for deltagelse i frivillige organisasjoner (Ødegård et al., 2016). Det er vanskelig å få gode data om innvandrere og barn av innvandrere sin deltagelse i frivilligheten³¹, blant annet på grunn av lav svarprosent og at svarene de fikk tyder på en skjevfordeling med en overvekt av unge, av personer med lang botid og som var høyt utdannet i forhold til gruppen som helhet (Eimhjellen, 2016). ►

Evalueringen viser videre at tilskuddsordningen er viktig for utviklingen av målrettede tiltak i kommunene og at den ses som nødvendig for å bedre mulighetene for deltakelse på viktige arenaer for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer.

Betydningen av sosiale nettverk er svært viktig for rekruttering til frivillighet. Et flertall begynner fordi noen spør dem, eller fordi de får høre om mulighetene fra noen de kjenner. De vanligste hindrende til frivillig innsats er mangel på tid og interesse, begrensede sosiale nettverk og dårlig helse. Ulike barrierer gjør seg gjeldende på ulike stadier i livsløpet; yngre vektlegger opptatthet med andre aktiviteter, at de ikke blir spurt eller at de ikke vet hvor de skal starte. Middelaldrende vektlegger tidsbegrunnelser, som krevende arbeidssituasjon eller andre aktiviteter. Eldre oppgir oftere helsebegrunnelser. Mulige løsninger knyttet til barrierer er blant annet å synliggjøre mindre tidskrevende aktiviteter, fremheve samfunnsnyttene ved frivillighet og henvende seg til de som vanligvis ikke deltar (Wollebæk et al., 2015).

4.3 Vurdering av utvalgte tiltak

Tiltakene i innsatsområdet Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett skal bidra til at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, har mulighet til å delta i fritidsaktiviteter sammen med jevnaldrende. Tiltakene skal styrke rammevilkårene til frivillige organisasjoner og tjenestetilbudet i kommunene for å utjevne og forebygge forskjeller, og skape muligheter for alle. Nedenfor presenteres noen utvalgte tiltak fra innsatsområdet.

4.3.1

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom - tiltak 28

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom forvaltes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og har som formål at alle barn, uavhengig av foreldrenes økonomi, skal ha mulighet til å delta jevnlig i organisert fritidsaktivitet sammen med andre. Tilskuddsordningen er et virkemiddel for å bedre mulighetene for at flere barn og ungdom skal få delta på viktige sosiale arenaer, som ferie- og fritidsaktiviteter, uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon. Offentlige instanser, private aktører og frivillige organisasjoner kan søke om midler. Tilskuddsordningen ble opprettet i 2014 og den har blitt styrket hvert år. I 2017 ble det fordelt 219,4 mill. kroner over denne ordningen, og 541 tiltak mottok midler.

Fra 2016 skal kommuner som får tilskudd ha en knutepunktfunksjon som blant annet skal ha være et bindeledd

mellom de familiene som behøver hjelp og tiltakene som finnes i kommunene. Målet med knutepunktsfunksjonen er å skape synergieffekter mellom offentlig og privat innsats, samt å samle kunnskap og kompetanse om hvordan man skal arbeide målrettet og forebyggende for å motvirke konsekvensene av å vokse opp i fattigdom.

Fafo har gjennomført en evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom (Hansen & Fløtten, 2018). Evalueringen er basert på en survey til alle landets kommuner, en survey til alle tiltaksansvarlige, samt case-studier i flere kommuner. Foreløpige resultater fra evalueringen viser at svært mange vurderer at fattigdom i barnefamilier er et samfunnsproblem i deres kommune. Det å ha politisk oppmerksomheten om problemet vurderes som svært viktig for innsatsen lokalt. Innsatsen i kommuner som mottar tilskuddsmidler er ofte basert på kartlegging av utfordringer og forankret i overordnet planverk. Evalueringen viser videre at tilskuddsordningen er viktig for utviklingen av målrettede tiltak i kommunene og at den ses som nødvendig for å bedre mulighetene for deltakelse på viktige arenaer for barn og unge berørt av fattigdomsproblemer. Majoriteten av kommunene i undersøkelsen oppgir at de ikke kunne opprettholdt det samme nivået på tilbudet til barn og unge uten tilskuddsmidler.

Det å utvikle attraktive tilbud som er åpne for alle vurderes som viktig for å lykkes med god inkludering av

målgruppen. I casestudiene påpeker mange at lav pris eller gratis aktiviteter er viktig for å lykkes med å rekruttere målgruppa. Det er samtidig stor oppmerksomhet om å unngå stigmatisering av de barn og unge det gjelder. Det betyr at kommunene søker å unngå at det utvikles tilbud eller opplegg som blir oppfattet som tilbud for «fattige». Strategier for å rekruttere målgruppen er ofte basert på samarbeid med ulike instanser som møter barn og unge i hverdagen. Samarbeid med skole og barnehage fremheves oftest, men også NAV, barnevern, helsestasjon, idrettslag og andre frivillige er viktige samarbeidspartnere. Utfordringene til tilskuddsordningens målgruppe erfares ofte å være mer komplekse enn kun lav inntekt, og følgelig kreves det innsats på flere områder samtidig.

De frivillige aktørene har etablert seg som en betydelig bidragsyter i innsatsen mot fattigdom blant barn. Tilskuddsordningen bidrar først og fremst til at barn og unge berørt av fattigdomsproblemer kan delta i kultur- og fritidsaktiviteter. Den andre store kategorien av tiltak er tiltak som skal sikre deltakelse i ferieaktiviteter. Den minste tiltaks-kategorien defineres som tiltak for å gi alternative mestingsarenaer. Innenfor denne kategorien er det for eksempel utviklet en rekke tilbud om sommerjobber eller andre jobb-treningsaktiviteter, tilbud om å lære konflikthåndtering, medvirkning for unge, leksehjelp eller andre ressurs-mobiliserende tiltak. ►

4.3.2

Tilskuddsordning for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og barnefamilier som er i kontakt med de sosiale tjenester i NAV - tiltak 30 Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) har siden 2005 forvaltet en tilskuddsordning for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og barnefamilier som er i kontakt med de sosiale tjenester i NAV. Formålet med ordningen er å stimulere til utvikling av tjenester og virkemidler, for å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn unge og familier som er i kontakt med de sosiale tjenestene ved NAV-kontoret. AVdir samarbeider med fylkesmannen om forvaltningen av tilskuddsordningen. Alle kommuner, ved NAV-kontoret, kan søke om tilskudd.

Målgruppen er barn, unge og barnefamilier som er i kontakt med de sosiale tjenestene i NAV, barn og unge av foreldre som deltar i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og unge opp til 25 år som ikke er i opplæring eller arbeid eller står i fare for å falle ut. Ordningen skal styrke det forebyggende arbeidet i kommunene, utvikle nye tiltak overfor målgruppen, styrke det helhetlige oppfølgings- og veiledningsarbeidet og bedre samordningen av tiltak med andre tjenester. Den skal også bidra til økonomisk selvhjulpenhet og hindre at fattigdom og levekårsproblemer går i arv.

Undersøkelser viser at barn og unge i lavinntektsfamilier sjeldnere enn andre deltar på viktige sosiale arenaer som barnehage, SFO og fritidsaktiviteter (Fløtten et al., 2011, Seim & Larsen,

2011). Dette kan også ha betydning for deres sosiale og faglige utvikling. Studier viser at barn fra lavinntektsfamilier sjeldnere oppgir at de kan ta med seg andre barn hjem enn barn i den øvrige befolkningen, særlig gjelder dette barn i innvandrerfamilier (Langeland et al., 2017).

I 2016 fikk 116 kommuner/bydeler tilskudd til 130 tiltak/prosjekter. Det ble gitt tilskudd til alle fylker. De fleste tiltakene som fikk tilskudd var rettet mot sosial inkludering av barn, unge og barnefamilier, der foreldres og barns behov blir sett i sammenheng og hele familien følges opp. Aktivitetene som kommunene fikk midler til omhandlet ferie- og fritidsaktiviteter, utstyrsbanker og leksehjelp. Det var også stadig flere tiltak som handlet om det å sikre at barns behov blir ivare tatt i alle vurderinger som gjøres på NAV-kontoret.

De fleste prosjektene rapporterer at tiltakene når målgruppen. Tiltakene har bidratt til at barn og unge har fått muligheten til å delta på forskjellige sosiale arenaer på lik linje med andre barn, uavhengig av foreldrenes økonomi. Rapportering fra kommunene i 2016 viste at 79 prosent har jobbet med oppfølging av familier, barn og ungdom. Over halvparten har rapportert at de har jobbet med å få foreldre ut i jobb, mens 63 prosent av kommunene har jobbet med barneperspektivet.

Prosjektene som får tilskuddsmidler rapporterer at de samarbeider med barnevernet, skoler, helsestasjoner, helsevesen, frivilligsentralen, frivillige organisasjoner og privat næringsliv.

Ordningen finansierer tiltak som bidrar til overgang til arbeid og aktivitet for personer som forsørger barn, og for ungdom opp til 25 år som ikke er i arbeid eller opplæring. Flere kommuner har laget handlingsplaner for arbeidet for barn som lever i fattigdom. Om lag 90 prosent av kommunene som fikk tilskuddsmidler i 2016 rapporterer at de ønsker å implementere prosjektet i ordinær drift etter prosjektslutt. Alle kommuner kan søke om tilskudd på lik linje. Det innebærer at det ikke nødvendigvis er kommunene med størst behov som søker og får tildelt tilskudd.

Fra og med januar 2017 ble tilskuddsordningen slått sammen med andre tilskuddsordninger til en ny ordning - *Tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret*. I forbindelse med denne omleggingen ble den delen av tilskuddet som har gått til kompenserende tiltak (ferie- og fritidsaktiviteter og utstyrsbank) overført fra AVdir og innlemmet i Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom som Buudir forvalter. AVdir og Buudir utveksler informasjon om søkere og kommuner som får tildelt midler, for å sikre best mulig samordning.

Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. NAV jobber for å ivareta barnas særskilte behov i sitt møte med foreldrene for hindre negative konsekvenser av fattigdom. Etter sosialtjenesteloven kan det gis stønad til utgifter slik at barn og unge kan delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, feiring av bursdag eller andre merkedager. NAV-kontoret gjør

en konkret vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre foreldre og barn et forsvarlig livsopphold.

Tilskuddsordning for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og barnefamilier som er i kontakt med de sosiale tjenester i NAV fases ut helt i 2018. Ordningen er underlagt den nye tilskuddsordningen *Tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret*. Under den nye tilskuddsordningen kan kommunene kun gis tilskudd til kompenserende tiltak som en integrert del av helhetlig oppfølging for lavinntektsfamilier. På denne måten kan man bidra til å dempe de negative konsekvensene av fattigdom for barn og unge, samtidig som man hjelper foreldrene til å bli selvhjulpne, være gode rollemodeller for sine barn og forhindre at fattigdom går i arv.

En hensikt med omlegging til en ny tilskuddsordning er å styrke NAV-kontorets arbeid med vanskeligstilte på arbeidsmarkedet og sørge for at flere av disse kommer i ordinært arbeid og blir selvhjulpne. Manglende tilknytning til arbeidslivet er den viktigste årsaken til fattigdom. Arbeid gir tilhørighet, nettverk og mulighet til økonomisk selvhjulpenhet. Å komme i arbeid er for mange et viktig steg på veien ut av fattigdom og utenforskap.

Tilskuddsordningen ses i sammenheng med Kvalifiseringsprogrammet (tiltak 50), ved at barn og unge som har foreldre som deltar i programmet er en del av målgruppen. Oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier ved NAV-kontor (tiltak 3) er også en del av barnefattigdomssatsingen i Arbeids- og ►

velferdsdirektoratet. Prosjektene som får tilskuddsmidler rapporterer at de samarbeider med barnevernet, skoler, helsestasjoner, helsevesen, frivillig-sentralen, frivillige organisasjoner og privat næringsliv.

4.3.3

Tiltak mot barnefattigdom på frivillighetsfeltet - tiltak 31

I frivillige organisasjoner får barn og unge mulighet for opplevelser, mestring, nye venner og sosial tilhørighet. Å legge til rette for deltakelse på ulike fritidsarenaer i lokalsamfunnet er av betydning for en god oppvekst. På grunn av dårlig økonomi og manglende inkludering, hindres mange barn fra å delta. Kulturdepartementet har i strategiperioden gitt støtte til prosjekter som har hatt som formål å prøve ut nye metoder og tilnærminger for å få med barn i eksisterende aktiviteter i frivillige organisasjoner. Kulturdepartementet ga i 2015 støtte til 13 prosjekter i åtte fylker med til sammen 13 mill. kroner til utprøving av tiltak mot barnefattigdom på frivillighetsfeltet i perioden 2015 - 2017. I 2016 utlyste departementet 10 mill. kroner til pilotprosjekter i 17 kommuner/byer. Prosjektene skal skape grunnlag for et systematisk og varig samarbeid mellom frivillige organisasjoner, offentlige instanser og andre relevante aktører. Samarbeid og felles tverrsektoriell innsats ansees som nødvendig for å legge til rette for at barn og unge i inntektsfattige familier skal få like muligheter til å delta i fritidsaktiviteter. Løsningene for hvordan barn og unge kan delta i organiserte tilbud varierer fra kommune til kommune. Prosjektene sees i sammenheng med Fritidserklæringen (se nedenfor).

Verktøyet tar sikte på å øke frivillige lederes bevissthet og kunnskap om fattigdom blant barn i Norge, og gi konkrete verktøy for å skape diskusjon og samtale om hva som kan gjøres for å få alle med.

Mange av de største frivillige organisasjonene har gått sammen i Nasjonal dugnad mot barnefattigdom og utenforskap blant barn og unge, NDFU³². Sammen arbeider de for å inkludere barn og unge som står utenfor den organiserte frivilligheten. Det er utviklet to typer ALLEMED-verktøy. Det første ble startet opp i 2015 og er rettet særskilt mot frivillige organisasjoner. Verktøyet skal gjøre det lettere for organisasjonene å inkludere alle barn og unge i fritidsaktiviteter, uavhengig av familiens økonomi. Verktøyet tar sikte på å øke frivillige lederes bevissthet og kunnskap om fattigdom blant barn i Norge, og gi konkrete verktøy for å skape diskusjon og samtale om hva som kan gjøres for å få alle med. I tillegg er det laget et sett med filmer som synliggjør utfordringer og muligheter i inkluderingsarbeidet i organisasjonene. Filmene belyser syv ulike temaer som barn og unge selv trekker frem som viktige. Verktøyet er gratis og kan lastes ned på www.allemed.no.

Det andre ALLEMED-verktøyet er under arbeid og prøves ut i enkelte kommuner. Verktøyet er utviklet for å styrke samhandling internt i kommunen, og mellom kommuner og frivilligheten. Formålet er økt deltakelse i fritidsaktiviteter lokalt. Verktøyet skal bidra til at man lokalt finner bærekraftige løsninger for økt deltakelse i målgruppen. Så langt er det foretatt pilottesting i Drammen og Moss kommune. I tillegg har Åmli og Verdal kommune takket ja til å delta som testkommuner. Et fellestrekk ved disse kommunene er at andelen barn i familier med vedvarende lavinntekt er på over 10 prosent eller at de har hatt en økning i fattigdom blant barnefamilier gjennom de siste årene. Det er lagt vekt på geografisk spredning og at både bygdekommuner og bykommuner er representert. Hensikten med pilottestingen er å avdekke styrker og svakheter ved verktøyet slik at det endelige verktøyet er robust nok til å kunne brukes uavhengig av kommunens størrelse, geografi og demografi.

En av hovedaktivitetene i integreringsprosjektet *Med hjerte for Arendal* har vært å løse transportutfordringen for deltagere til og fra aktiviteter. Det er utviklet en app som kobler deltager til aktivitet, og til frivillige transportører. Det har vært egne kurs for opplæring av frivillige sjåfører, og vandelsattest er avgjørende for å kunne delta som mentor og sjåfør.

Lions og Rotary kjører uten kompensasjon. Alle aktiviteter skal leveres av frivillige lag og foreninger. Det er lagt vekt på informasjon og opplæring i bruk av appen. Organiseringen i prosjektet og appen som er utviklet, vil være aktuell for flere kommuner, blant annet for å kunne få flyktninger og asylsøkere ut i aktiviteter og inn i inkluderende fellesskap.

Alle prosjekter er fortsatt pågående og rapporteringskravene er begrenset i prosjektperioden. Det er et mål at prosjektene skal ha betydning for barn og unge som lever i inntektsfattige familier. Hvilken betydning de faktisk har, har vi ikke kunnskap om nå. Kulturdepartementet vurderer likevel at prosjekteksemplene har direkte betydning for målgruppen i strategien gjennom deltakelse i fritidsaktiviteter sammen med andre. Prosjektene som er satt i gang vurderes videre å ha betydning blant annet for økt bevissthet og kompetanse i organisasjonene og i samhandlingen mellom kommunene og frivillige organisasjoner.

Kulturdepartementet legger opp til en evaluering av prosjektene som skal synliggjøre erfaringer og bidra til ideer og inspirasjon for økt samhandling mellom kommuner og frivilligheten. Dette må sees i sammenheng med at departementet ikke har vektlagt en omfattende rapportering fra organisasjonene og kommunene som deltar i prosjektperioden. ►

4.3.4

Tilskudd til lokale lag og foreninger - tiltak 32

Målet med tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger er å bidra til aktivitet og deltakelse i medlemsbaserte lag og foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år). Det er lagenes primæraktiviteter som skal støttes. Det er et mål at ordningen skal understøtte den frivillige innsatsen i lagene og bidra til å holde kostnadene ved deltakelse i idrett og fysisk aktivitet nede.

I 2017 ble det tildelt over 337 mill. kroner til lag og foreninger over hele Norge, som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Tilskuddet har økt med 173 mill. kroner siden 2013. Tilskuddsbeløpet pr. barn og ungdom i målgruppen har i samme tidsrom økt fra 187 kroner til 376 kroner. Økningen i tilskuddene bidrar til å legge til rette for et bedre, rimeligere og mer inkluderende aktivitetstilbud i medlemsbaserte lag og foreninger, som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Tilskuddsordningen støtter opp om et av Norges idrettsforbunds viktigste mål for fireårsperioden 2015-2019: å redusere økonomiske hindringer for barn og unges deltakelse. Omlag 6500 lokale lag og foreninger mottok tilskudd fra ordningen i 2016.

Tiltaket bidrar til strategiens mål om at barn og unge skal kunne delta på organiserte fritidsaktiviteter. Kulturdepartementet skal ha en ekstern evaluering av tilskuddsordningen i 2017 for å få kunnskap om hvilke virkninger tilskuddsordningen har, og om midlene

forvaltes og anvendes på en god og forsvarlig måte. Tilskuddsordningen er en grunnstøtteordning. De lokale lagene og foreningene har stor frihet til selv å bestemme hva midlene skal brukes til. Ordningen er ubyråkratisk og med få rapporteringskrav.

4.3.5

Inkludering i idrettslag - tiltak 34

Målet med tilskuddsordningen *Inkludering i idrettslag* er å rekruttere nye grupper inn i idrettslagenes ordinære aktivitetstilbud, gjennom å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer som kan være til hinder for deltakelse. Tilskuddet skal benyttes til tiltak rettet mot barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) med innvandrerbakgrunn – med særlig vekt på jenter, og mot barn og ungdom fra familier med lav betalingsevne. Norges Idrettsforbund (NIF) administrerer ordningen.

Siden 2015/2016 har tilskuddsordningen blitt utvidet med fem nye byer og styrket med 3 mill. kroner til 14,5 mill. kroner. Tilskudd gis til tiltak i regi av idrettslag i utsatte bydeler i Oslo, samt i randkommuner utenfor Oslo der en relativt stor andel av

Arbeidet med å engasjere innvandrerforeldre og reduksjon av økonomiske barrierer er framhevet som viktige suksessfaktorer for ordningen.

befolkningen har innvandrerbakgrunn. Videre gis tilskudd til idrettslag i utsatte bydeler i Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Tromsø, Kristiansand, Fredrikstad, Sarpsborg, Haugesund, Bodø, Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord og Sandnes.

Rapportering fra NIF viser til generelt god måloppnåelse, og det bekreftes at arbeidet har medført ny rekruttering og flere aktive medlemskap i idrettslagene i 2016. Arbeidet med å engasjere innvandrerforeldre og reduksjon av økonomiske barrierer er framhevet som viktige suksessfaktorer for ordningen.

Inkludering i idrettslag pågår uavhengig av strategien. Hovedutfordringene er fortsatt knyttet til lavere idrettsdeltakelse blant barn og ungdom med innvandrerbakgrunn, eller fra familier med lav betalings-evne. NIF ønsker framover å forsterke fokuset på målgruppen jenter med minoritetsspråklig bakgrunn. Informasjon, dialog og oppsøkende virksomhet er sentralt for å lykkes med økt inkludering i idrettslagene.

4.3.6

Fritidsaktiviteter for alle - tiltak 39

Regjeringen har som mål at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske status, skal ha mulighet til å delta jevnlig i minst én organisert fritidsaktivitet. Derfor ble KS, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, Frivillighet Norge, Nasjonal dugnad mot fattigdom og utenforskap blant barn og

Målet med Fritidserklæringen er å skape muligheter for deltakelse gjennom å engasjere lokale aktører som i samarbeid skal få til lokale løsninger som kan bidra til å inkludere barn og unge som står utenfor organiserte fritidsaktiviteter.

ungdom, herunder Redd Barna, Røde Kors, KFUK-KFUM, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Voksne for barn invitert til å være parter i Fritidserklæringen sammen med regjeringen.

Målet med Fritidserklæringen er å skape muligheter for deltakelse gjennom å engasjere lokale aktører som i samarbeid skal få til lokale løsninger som kan bidra til å inkludere barn og unge som står utenfor organiserte fritidsaktiviteter. Bufdir er sekretariat for arbeidet, og har etablert en samarbeidsgruppe som består av KS, organisasjonene som har signert, Ungdom og Fritid samt representanter fra Kulturdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Sekretariatet skal bidra til at det etableres et nettverk for kompetanse og erfaringsutveksling. Nettverket skal rette oppmerksomheten mot gode eksempler på lokale fritidserklæringer og avtaler, aktiviteter og samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner. ►

For å støtte opp om frivillige organisasjoners innsats i arbeidet med oppfølging av Fritidserklæringen har Kulturdepartementet gitt tilskudd på om lag 10 mill. kroner til tiltak som skal bidra til at alle barn og unge jevnlig får delta i en fritidsaktivitet uavhengig av foreldrenes inntekt. Tilskuddet går til Samarbeidsnettverket for Fritidserklæringen, Nasjonal dugnad mot barnefattigdom og utenforskap blant barn og unge, Norges Idrettsforbund, KS, Redd Barna, Landsforeningen Ungdom og Fritid, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner og Frivillighet Norge.

Som et ledd i arbeidet med å dele erfaringer og spre gode eksempler ble det i 2016 og 2017 avholdt flere konferanser. Representanter fra forskningsmiljø, frivillige organisasjoner og kommuner bidro med sin kunnskap og sine erfaringer med arbeid for økt deltakelse og et mer inkluderende oppvekstmiljø. For å gjøre Fritidserklæringen mer kjent ble kampanjen «En stor takk» gjennomført i 2017. Ved hjelp av ambassadører som for eksempel Nationaltheatret og Vålerenga Fotball fikk utvalgte ildsjeler som gjør en ekstra innsats for at barn og unge skal kunne delta i fritidsaktiviteter ekstra oppmerksomhet på sosiale medier. To møteplasser ble arrangert høsten 2017 der målet var erfaringsutveksling, herunder å spre kunnskap om de lokale pilotprosjektene som fikk tilskudd av Kulturdepartementet i 2015 og 2016 (tiltak 31). Også disse pilotprosjektene skal bidra til at barn og unge fra inntektsfattige familier skal få muligheter til å delta i fritidsaktiviteter.

Buudir anser at tiltaket *Fritidsaktiviteter for alle* har ført til større oppmerksomhet på barrierer og muligheter for deltakelse og kunnskap om deltakelse blant de involverte, både kommuner og frivillige organisasjoner. Tiltaket ses i sammenheng både med Kulturdepartementets tilskuddsordning Tiltak mot barnefattigdom på frivillighetsfeltet og Buudir sin ordning Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom.

4.4 Oppsummering av utvalgte tiltak – Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett

Med unntak av Fritidserklæringen er alle tiltakene som er omtalt i dette delkapittelet tilskuddsordninger. Fritidserklæringen er underskrevet av offentlige og frivillige aktører og har som mål å skape muligheter for deltakelse gjennom å engasjere lokale aktører som i samarbeid skal få til lokale løsninger som kan bidra til å inkludere barn og unge som står utenfor. En vurdering av arbeidets innhold og innretning bør gjøres ved videreføring av tiltaket.

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom (Buudir) og tilskuddsordningen *Tiltak mot barnefattigdom på frivillighetsfeltet* (Kulturdepartementet) er rettet spesielt mot barn og unge. Buudir sin tilskuddsordning er et økonomisk virkemiddel for å sikre at alle barn og unge har tilgang til en fritidsaktivitet og skal fungere som et kompenserende tiltak. Kulturdepartementets ordning har som formål å prøve ut nye metoder og

Et sentralt spørsmål er om midlene treffer de med størst behov, eller om det for eksempel er de kommunene som allerede prioriterer arbeidet for barn som lever i fattigdom som søker og mottar tilskudd.

tilnærminger for å få med barn i eksisterende aktiviteter i frivillige organisasjoner og skape grunnlag for et systematisk og varig samarbeid mellom frivillige organisasjoner, offentlige instanser og andre relevante aktører.

Tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret (Arbeids- og velferdsdirektoratet) har lavinntektsfamilier som målgruppe. Denne ordningen skal utvikle nye tiltak overfor målgruppen, styrke det helhetlige oppfølgings- og veiledningsarbeidet i NAV og bedre samordningen av tiltak med andre tjenester. Den skal også bidra til økonomisk selvhjulpenhet og hindre at fattigdom og levekårsproblematikk går i arv. Tilskuddsordningene er basert på søknader fra kommuner, frivillige organisasjoner og NAV-kontor. Et sentralt spørsmål

er om midlene treffer de med størst behov, eller om det for eksempel er de kommunene som allerede prioriterer arbeidet for barn som lever i fattigdom som søker og mottar tilskudd. Denne gjennomgangen sier ikke noe om treffsikkerheten til tilskuddsordningene. Kunnskap fra prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier* (tiltak 3) vil kunne si noe om forholdet mellom målrettet, modellbasert arbeid i tiltakskontorene og lignende arbeid finansiert gjennom tilskuddsordningen. Samlet sett er det betydelige midler som deles ut gjennom disse ordningene. Om alle tilskuddsordningene bør videreføres i sin nåværende form i et videre arbeid for barn som lever i fattigdom er avhengig av hva evalueringene forteller om resultat og effekter av ordningene. ●

Kapittel 5

Et godt helsetilbud til alle barn og unge

5.1 Innledning

Det er en sammenheng mellom å leve i fattigdom på den ene siden og redusert helse og livskvalitet på den andre. Å redusere de sosiale helseforskjellene er ett av tre nasjonale mål for folkehelsepolitikken som det er tverrpolitisk enighet om. Ulikhetene i helse representerer et tap for enkeltmennesker, familier og samfunnet. Alle tiltakene innfor dette innsatsområdet bygger opp under dette formålet. Forebygging og tidlig innsats for å motvirke de negative konsekvensene av fattigdom er viktig både for de barn og unge det gjelder, og for samfunnet som helhet. Sosial ulikhet i helse kan ikke løses i helsesektoren alene da helse og livskvalitet påvirkes av en rekke ulike forhold i samfunnet.

I dette kapittelet skal vi først se på sosial ulikhet i helse og hvilke faktorer som påvirker helsen. Deretter presenterer vi forskning på området og kapittelet avsluttes med en vurdering av tiltak under innsatsområdet.

5.2 Forskning

5.2.1

Sosial ulikhet i helse

Norges befolkning sett under ett har god helse, men helsen er dårligere og levealderen kortere blant mennesker med lav utdanning, lav inntekt og lav yrkesstatus. Norsk og internasjonal forskning finner at helsetilstanden følger et trappetrinnmønster: Jo høyere man er i det sosioøkonomiske hierarkiet, jo bedre er helsen og jo lenger lever man. Dette systematiske mønsteret er kjent som den sosiale gradienten i helse, og omtales ofte som sosial ulikhet i helse.

Et annet mønster som er verdt å merke seg, er at de sosioøkonomiske helseforskjellene som regel danner mer eller mindre jevne grader gjennom befolkningen. Det vil si at forholdet mellom sosioøkonomisk status og helse er gradvis: litt bedre sosioøkonomisk status gir (statistisk sett) litt bedre helse. Dette gjelder overraskende nok gjennom hele skalaen, i den forstand at det ikke bare er de nest-fattigste som i

snitt har bedre helse enn de fattigste; de rikeste har også i snitt bedre helse enn de nest-rikeste (men på individnivå finnes det selvsagt mange unntak fra denne regelen).

De fleste av oss er født med rimelige sjanser for god helse og lange liv. Det som over tid skiller oss helsemessig, er de ytre påvirkningsfaktorene vi eksponeres for over livsløpet (helsedir.no).

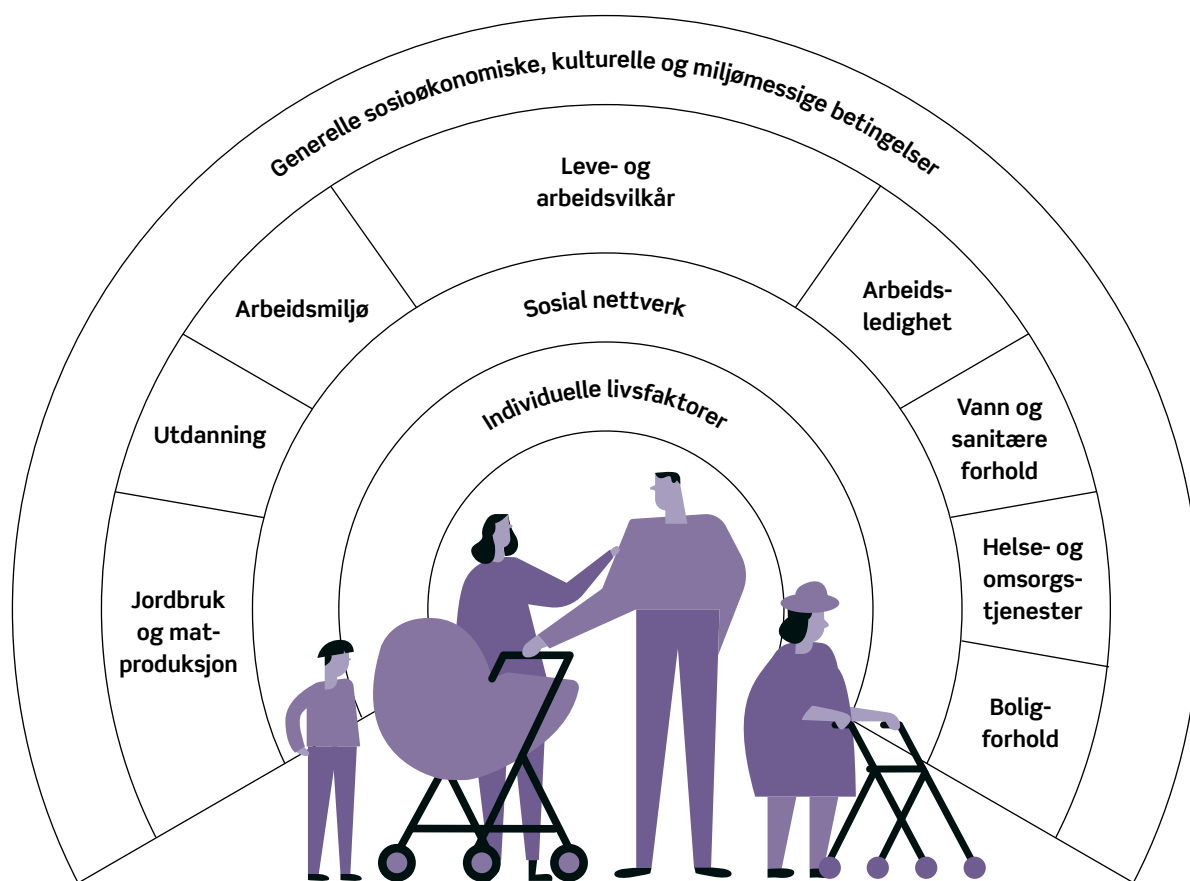
Mangfoldet av påvirkningsfaktorer på helsen til både barn, unge og voksne kan fremstilles i en årsakskjede som strekker seg fra generelle samfunnsforhold til egenskaper ved enkeltindivider, slik det blir illustrert i figuren nedenfor.

Hva som dypest sett forårsaker disse gjennomgripende mønstrene, er gjenstand for diskusjon blant forskere. Det dreier seg ikke om enkle årsaksforbindelser.

De sosioøkonomiske variablene er uttrykk for tilgang til en rekke ressurser, materielle som psykososiale, som igjen gir bedre helse. Forskning har avdekket ►

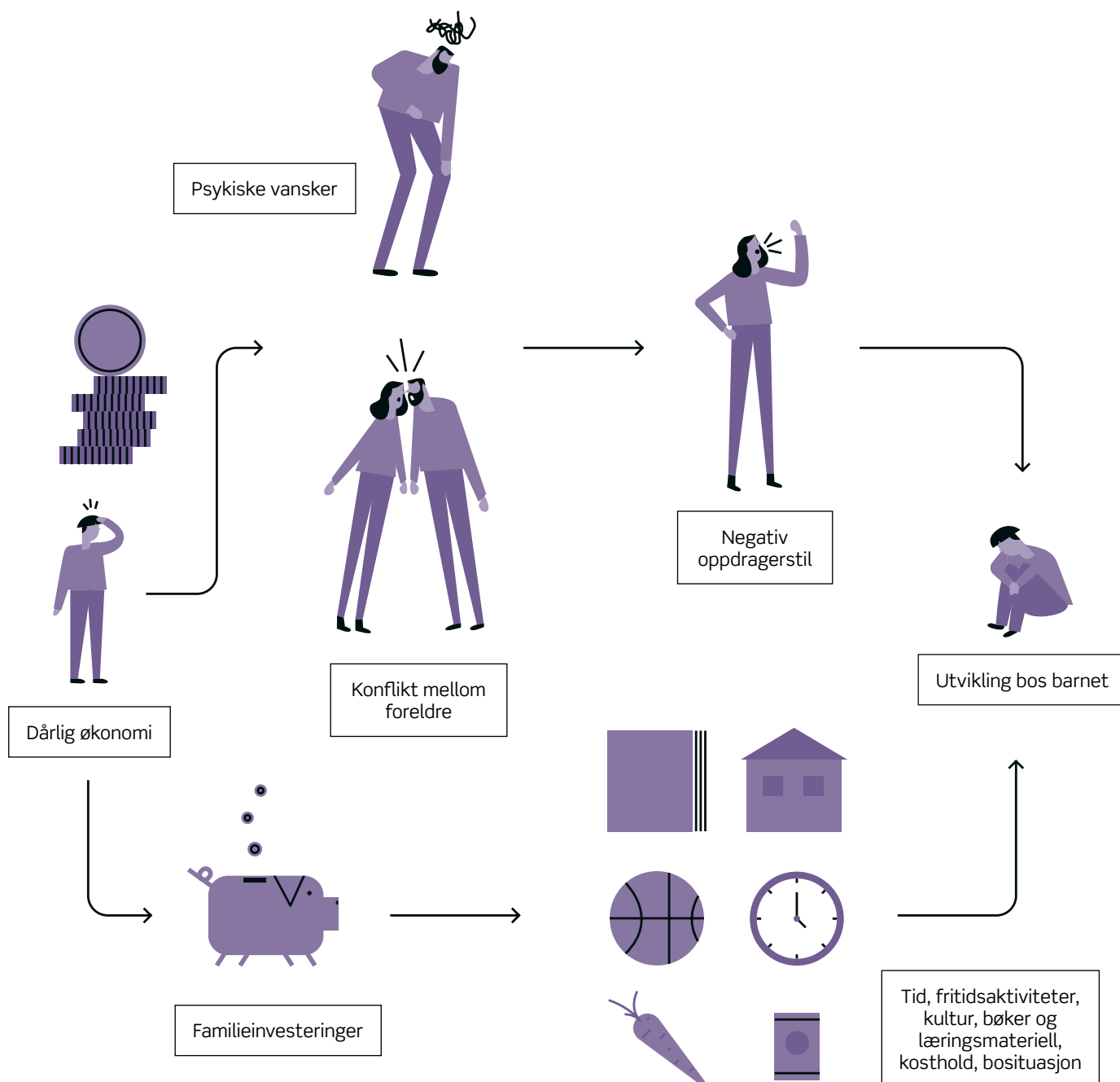
Figur 6

(Dahlgren & Whitehead, 1991)



Figur 7

Illustrasjon av overføringsmekanismer fra dårlig økonomi til barns utvikling (Bøe, 2015)



en lang rekke slike ressurser som har direkte eller indirekte helsemessig betydning. Noen faktorer, som økonomi og arbeid, har mange og innfløkte påvirkningsveier til helse. Andre faktorer, som tobakk og miljøfaktorer, er enklere og mer direkte i sin helsepåvirkning.

5.2.2

Barn og unge i familier med vedvarende lavinntekt/i fattigdom

Norske studier har påvist negative konsekvenser for barn ved å vokse opp med dårlige levekår. Det vil si at om foreldre har lav sosioøkonomisk status slår dette negativt ut for barnas oppvekst (figur 7).

Grunnlaget for god helse og gode helsevaner legges tidlig. Det innvirker på mulighetene til å lykkes i skolegang og arbeidsliv og får dermed betydning gjennom hele livsløpet. Tidlig innsats og vekt på helsefremmende og forebyggende tiltak for å redusere konsekvensene av det å vokse opp i familier med dårlig råd er derfor avgjørende for å fremme barn og unges helse.

Dahl et al. (2014) viser hvordan sosial ulikhet påvirker barn og unges fysiske, kognitive og sosio-emosjonelle egenskaper. For eksempel er lav utdanning blant foreldrene forbundet med forsinket språkutvikling, nedsatt språkforståelse og oppmerksomhetssvikt, og mødre med lav sosioøkonomisk status har økt risiko for en tidlig fødsel og for å få barn med lav fødselsvekt.

En rapport fra Folkehelseinstituttet (2016) finner at foreldres inntekt og utdanning påvirker barn og unges helse på områder som overvekt, kosthold,

bruk av tobakk og rusmidler. Flere lavinntektsfamilier bor i hus med støyp problemer sammenlignet med familier med høy inntekt (henholdsvis 14 og 9 prosent). Støy og luftforurensning er særlig et problem i større byer.

Det er ingen vesentlige sosiale forskjeller i barns tilgang til trygge lekeområder etter foreldrenes inntekt, men ser vi på foreldrenes utdanningsnivå, trer ulikhetene fram. Mindre enn halvparten av de yngste barna med lavt utdannede foreldre hadde tilgang til trygge lekeområder, sammenlignet med 62 prosent av barna med høyt utdannede foreldre. Rapporten påpeker at det på flere områder mangler gode og oppdaterte tall, det gjelder blant annet støy, vold og overgrep, helse- og miljøfarlige stoffer og studier på innvandreres miljø og helse. Tannhelsen hos barn er også knyttet til foreldrenes sosioøkonomiske posisjon. Karies forekommer oftere blant førskolebarn av foreldre av ikke-vestlig bakgrunn og/eller med kortere utdanning (registrert ved fem år) (Wigen & Wang, 2010).

Ungdata-undersøkelsen (Bakken et al., 2016) kartlegger unges bruk av fastlege, legevakt, helsesøster eller skolelege, helsestasjon for ungdom og bruk av psykolog/psykiater. Forskerne fant at bruken av enkelte helsetjenester øker gjennom ungdomsårene og at jenter bruker helsetjenestene langt oftere enn guttene. Det ser ut til at det er relativt små sosioøkonomiske forskjeller når de ser på hvilke ungdommer som oppsøker helsetjenesten, med noen unntak. Blant guttene er det en svak positiv sammenheng mellom sosioøkonomisk status og hvorvidt de oppsøker fastlege ►

eller legevakt, der de med lav sosioøkonomisk status sjeldnere bruker disse helsetjenestene. Når det gjelder bruken av helsestasjon for ungdom og psykolog/psykiater er den størst blant jenter og gutter fra familier med lav sosial status.

5.2.3

Psykisk helse

I strategien er det flere tiltak som rettes mot barn og unges psykiske helse. Årsaken til det er at studier både i Norge og internasjonalt har vist at det er en sammenheng mellom psykisk uhelse og oppvekst i en familie med vanskelig økonomi. Det varierer hvilke psykiske problemer og lidelser dette er, i kunnskapsoppsummeringen i strategien nevnes for eksempel atferdsproblemer, hyperaktivitet, følelsesmessige problemer, problemer knyttet til jevnalderskontakt og søvnproblemer (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015).

Rapporten *Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling* (Bøe, 2015) søker å forklare sammenhengen mellom oppvekst med lav sosioøkonomisk status og økt risiko for problemer med kognisjon, atferd og sosioemosjonell utvikling i barndommen. Sammenhengen finner man uavhengig av om man bruker foreldreutdanning, foreldres yrke, familiens økonomi eller subjektiv opplevelse som indikator på å ha lav sosioøkonomisk status. Bøe presenterer to teorier som kan forklare sammenhengen. *Familiestressmodellen* forklarer sammenhengen med at familiens vanskelige økonomiske situasjon oppleves som stressende eller belastende.

Dette gjør at foreldrene selv utvikler flere atferds- og emosjonelle problemer som igjen påvirker deres oppdragerpraksis. *Familieinvesteringsperspektivet* har også vært benyttet for å forklare sosioøkonomiske forskjeller i barn og unges kognitive utvikling og skoleprestasjoner. Dette perspektivet har som utgangspunkt at dersom man har høy inntekt har man i større grad mulighet til å gjøre investeringer som har positive konsekvenser for barna, i motsetning til familier med mer begrensede ressurser. Bøe (2015) viser til undersøkelser som kombinerer familiestressmodellen med familieinvesteringsperspektivet, og som finner at begge er sentrale for å forstå den komplekse sammenhengen mellom lav inntekt og barns kognitive og sosioemosjonelle utvikling. Et viktig funn er at styrken på sammenhengene mellom inntektsnivå og barns utviklingsnivå blir større avhengig av dybden på fattigdommen. Dette er et uttrykk for ikke-lineære effekter, som vil si at selv om det er en sosial gradient i sammenhengen mellom inntektsnivå og utviklingsmålene, så er sammenhengene sterkere når inntekten kommer under et visst nivå. En inntektsendring vil dermed kunne gi sterkere effekter på utviklingen for barna fra familiene med dårligst økonomi.

En kunnskapsoversikt om psykiske helseplager blant ungdom viser at de har økt de siste 30 årene, særlig blant jenter (Sletten & Bakken, 2016). Dette er i tråd med internasjonale funn. Det kan imidlertid diskuteres om økningen skyldes mer åpenhet i samfunnet om psykiske problemer og at det er blitt

lavere terskel for å rapportere psykiske plager eller om det er en reell økning. Forskerne peker på at det er behov for flere gjentatte longitudinelle studier på dette feltet, særlig fordi de finner indikasjoner på at den økte trenden har stabilisert seg fra 2000-tallet. Kjente risikofaktorer som foreldrevold, mobbing og rusmiddelbruk har vist en nedgang siden årtusenskiftet. Forskerne mener derfor at det er nødvendig å se på nye risikofaktorer som for eksempel ungdoms bruk av sosiale medier og betydningen av ungdommens forhold til skole og utdanning. Kunnskapsoversikten inkluderer også en undersøkelse fra Oslo (Ung i Oslo-undersøkelsen gjennomført i 1996, 2006 og 2015) om ungdom og psykisk helse. Undersøkelsen viser en økning i forekomsten av selvrapporterte depressive symptomer de siste 20 årene, særlig blant jenter. Økningen har vært størst det siste tiåret, hvor endringene har vært betydelige.

Det er flere undersøkelser der ungdom har blitt spurt om egen psykisk helse. I Ungdata-undersøkelsen (Bakken et al., 2016) finner forskerne en tydelig sosial gradient i andelen som har følt seg ulykkelig, trist eller deprimert og i andelen som har følt håpløshet med tanke på fremtiden. De finner også at søvnproblemer har en viss sosial betydning. Sammenhengen mellom ungdommenes psykiske helse og sosial bakgrunn ser ut til å være noe sterkere blant jenter enn gutter. Når det gjelder opplevelse av stress er den fordelt jevnt mellom de sosioøkonomiske gruppene undersøkelsen

har kategorisert ungdommene i. I HEVAS-undersøkelsen (Helsevaner blant skoleelever), som gjennomføres hvert fjerde år finner vi en tydelig sosial gradient i opplevelsen av stress og mestring målt gjennom skolestress og skoletrivsel (Samdal & Torsheim, 2012). Studien viser også at opplevd skolestress og støtte både på individ- og klassenivå er viktige forklaringsfaktorer for helseplager blant barn og unge (Torsheim & Wold, 2001 a-b). Samdal et al. (2017) hevder det dermed er rimelig å anta at den observerte sosiale ulikheten i disse faktorene i stor grad kan forklare sosial ulikhet i helseplager og helse.

Barn og unge i barnevernet er en spesielt utsatt gruppe, også med hensyn til risiko for negative konsekvenser av fattigdom. Undersøkelsen *Psykisk helse hos barn og unge i barneverns-institusjoner* (Kayad et al., 2015) er en systematisk undersøkelse av ungdom i barnevernet der de kartla psykiske lidelser med hjelp av et standardisert diagnostisk intervju. Resultatene viser at barn og unge i barnevernet har store utfordringer når det gjelder psykisk helse. Det er høy forekomst av psykiske lidelser, kombinert med at relativt få oppga at de har fått noen form for psykiatrisk hjelp fra spesialisthelsetjenesten. Undersøkelsen fant også at ungdommene hadde høy forekomst av flere ulike sykdommer eller lidelser samtidig hos samme person, og de rapporterte om lav livskvalitet sammenlignet med ungdommer i den generelle befolkningen og pasienter i barne- og ungdomspsykiatrien. ►

5.2.4

Rusmiddelbruk

Forskningen forteller oss at ungdom fra familier med dårlig råd har større risiko for rusmisbruk, men bildet er sammensatt. Rusmiddelbruken blant unge har blitt redusert de siste årene, det gjelder både bruken av alkohol og hasj/ marihuana. Andre rusmidler som kokain, ecstasy og heroin har marginal utbredelse blant ungdom (Bakken, 2016, Bye & Skretting, 2017). Til tross for nedgangen i alkoholkonsumet drikkes det fremdeles mye, og særlig blant eldre ungdom. I Ungdata-undersøkelsen finner forskerne at blant ungdommer i begynnelsen av tenårene hadde 3-4 prosent vært beruset, mens blant avgangselevne i videregående skole var omfanget rundt 75 prosent. En studie fra Oslo viser at ungdom i mer velstående bydeler i Oslo drikker oftere, og drikker seg oftere mere full, enn ungdom i mindre velstående bydeler (Pedersen et al., 2015). Sammenhengen mellom sosioøkonomisk status og alkoholkonsum er svakere hos ungdom enn hos voksne, og mye tyder på at for eksempel gruppepress har større betydning enn sosioøkonomisk bakgrunn (Østhus et al., 2016).

Røyking og fysisk inaktivitet viser seg å ha en sterkere sammenheng med alkoholforbruk enn sosial bakgrunn (Østhus et al., 2016). Når det gjelder bruk av tobakk blant ungdom er det en sammenheng mellom ungdommers røykevaner og foreldrenes sosioøkonomiske situasjon. Forskere peker imidlertid på at det er behov for videre forskning på dette feltet (Pedersen & Soest, 2017).

Barn og unge med foreldre som er avhengige av rusmidler har sammensatte levekårsutfordringer. En undersøkelse fant at ensomhet, skam og manglende tillit til voksne og jevnaldrende er utbredt. Vanskelig økonomi som følge av foreldrenes rusmisbruk er vanlig og står ofte i veien for deltakelse i fritidsaktiviteter og andre sosiale settinger. Undersøkelsen viser at barn og unge med foreldre som er avhengige av rusmidler har behov for både emosjonell og praktisk støtte. Slik støtte kan være det å ha noen personer de stoler på og kan snakke med, et trygt sted å være når situasjonen hjemme blir for vanskelig og økonomisk hjelp. Åpenhet om foreldrenes misbruk i familien og blant venner viser seg å være en positiv faktor for å bedre følelsen av tilhørighet (Kufås et al., 2015).

5.3 Vurdering av utvalgte tiltak

Dette delkapittelet gir en vurdering av fire utvalgte tiltak fra innsatsområdet. Et godt helsetilbud til alle barn og unge, nærmere bestemt helsestasjons- og skolehelsetjenesten, Program for folkehelseprogram i kommunene, tiltak for å rekruttere flere psykologer i kommunenes helse- og omsorgstjenester og program mot ulikhet i tannhelse. Disse tiltakene representerer store satsinger med potensial for å nå mange utsatte barn og unge.

5.3.1

Styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten - tiltak 40

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er et helsefremmende og forebyggende tilbud til alle gravide, barn og unge

og foreldre i Norge og har stor oppslutning og tillit i befolkningen.

Det er et overordnet politisk mål at alle skal ha likeverdige helse- og omsorgstjenester uavhengig av diagnose, bosted, kjønn, fødeland, etnisitet og livssituasjon. Et av formålene til helse- og omsorgstjenesteloven er å sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tilbud.

Universelle tiltak og tidlig innsats er viktige prinsipper for å utjevne den sosiale gradienten i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (Dahl et al., 2014). Tjenestene må være tilpasset den enkeltes forutsetninger og tilby oppfølging av den enkelte ut i fra deres behov.

Helsestasjonen har gjennom regelmessige konsultasjoner et ansvar for å styrke foreldrenes mestring av forelderrollen, oppdage eventuelle avvik i utvikling og avverge og avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt hos de minste barna. Støtte, oppfølging og veiledning med utgangspunkt i foreldrenes kunnskap og behov, er viktig for å bidra til å redusere sosiale helseforskjeller.

Skolehelsetjenesten er sentral i det helsefremmende og forebyggende arbeidet for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for alle elever. Tjenesten skal ha et helhetlig blikk på kompetanse om helse, oppvekst og livskvalitet. Videre skal tjenesten være en støtte for barn og unge i en sårbar fase og bidra til å hindre frafall i videregående opplæring. En lett tilgjengelig skolehelsetjeneste kan avdekke problemer tidligere og nå frem til alle barn og unge uavhengig av sosial bakgrunn. Skolehelsetjenesten kan håndtere helsemessige problemstillinger som står i veien for læring. Undersøkelser viser at samarbeidende personell ønsker økt tilstedeværelse av helsesøster på skolen og i undervisning (Winland & Shannon, 2004).

Helsestasjonen og skolehelsetjenesten skal ha et tett tverrfaglig samarbeid med andre kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten, og skal henvise videre til det øvrige hjelpeapparat ved behov.

Regjeringen har hatt stor oppmerksomhet på, og vilje til, å styrke helse- tjenester til barn og unge, herunder utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten. I statsbudsjettet for 2014 ble kommunene tildelt 180 mill. kroner innenfor veksten i de frie inntektene, og beløpet ble økt til 455 mill. kroner i 2015 og til 667,7 mill. kroner i 2016. For 2017 utgjør satsinga på denne tjenesten til sammen 734,4 mill. kroner i de frie inntekter til kommunene.

I tillegg til frie inntekter til kommunene har tre tilskuddsordninger vært knyttet til helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Fra 2018 er to av ordningene ►

En lett tilgjengelig skolehelsetjeneste kan avdekke problemer tidligere og nå frem til alle barn og unge uavhengig av sosial bakgrunn.

slått sammen til en fellesordning *Styrking og utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten*.

Tilskuddsordninger:

- Helsestasjons- og skolehelsetjenesten, Områdesatsning Oslo indre Øst: 4, 3 mill. kroner
- Utvikling av skolehelsetjenesten i videregående skole: 29, 2 mill. kroner og helsestasjons- og skolehelsetjenesten: 251,3 mill. kroner er fra 2018 slått sammen til en ordning: *Styrking og utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten*: 278,8 mill. kroner (med forbehold om endringer ved Stortingets behandling av statsbudsjettet)

Regelverket i ordningene vektlegger å styrke tjenesten i tråd med forskrift om en helsefremmende og forebyggende tjeneste. Styrking forstås som økt kapasitet og tilgjengelighet, samt innføring av digitale løsninger som gjør tjenestene mer tilgjengelige og attraktive for målgruppen. Utvikling forstås som økt kvalitet, kompetanse og tverrfaglighet i tråd med Nasjonale faglige retningslinjer for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, Nasjonale faglige retningslinjer for barselomsorgen og Nasjonale faglige retningslinjer for svangerskapsomsorgen. Sentrale søknadskriterier er et økt antall nye stillinger, økt tilgjengelighet, økt synlighet og økt systemisk samarbeid. Kommuner med betydelige levekårsutfordringer prioriteres, blant annet kommuner som har asylmottak for

enslige mindreårige (omsorgssenter) og asylsøkere i aldersgruppen 16-18 år som får midlertidig opphold.

I fagmiljøer, blant brukerorganisasjoner og politikere er det en uttalt bekymring for hvorvidt man lokalt har fulgt opp økningen i midler med å bruke penger til formålet. I 2016 ble det derfor innført en belønningsordning til kommuner som valgte å satse på tjenesten i form av et øremerket tilskudd på 100 mill. kroner til utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Beløpet ble økt til 251,3 mill. kroner i 2017.

De «rike kommunene» hadde 1,5 gang større sannsynlighet for å søke tilskudd og 1,2 gang større sannsynlighet for å få innvilget tilskudd.

Helsedirektoratet evaluerte tilskuddsordningen *Helsestasjons- og skolehelsetjenesten* i 2016, og så at omtrent 70 prosent av kommunene som fikk innvilget 1 million kroner eller mer i tilskudd lå signifikant bedre an enn resten av landet når det gjaldt folkehelseprofiler³³. De «rike kommunene»³⁴ hadde 1,5 gang større sannsynlighet for å søke tilskudd og 1,2 gang større sannsynlighet for å få innvilget tilskudd. Kommuner som har et bemanningsnivå³⁵ høyere enn landets gjennomsnitt i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, hadde 2,5 gang større sannsynlighet for å søke tilskudd og 1,6 gang større sannsynlighet for å få innvilget tilskudd.

På bakgrunn av denne evalueringen så Helsedirektoratet at tildeling av tilskudd i praksis førte til at kommuner som hadde mye fra før fikk enda mer. Dette er lite effektivt folkehelsearbeid og kan være med på å forsterke sosial ulikhet. Evalueringen bidro til at Helsedirektoratet foreslo en regelverksenndring for tilskuddsordningen *Helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. Det nye regelverket som ble utviklet i 2017 i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, vektlegger i større grad utjevning av sosial ulikhet.

Målet med tilskuddet er at brukerne skal få bedre kvalitet på tjenestetilbudet ved å styrke kapasiteten

og kvaliteten i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, styrke arbeidet i kommunen rundt barn, unge, gravide og deres familier samt å stimulere til økt flerfaglig samarbeid.

Helsedirektoratet foreslo i *Kompetanseløftet 2020, fremlegg til prioriteringer 2017-2020* å slå sammen to av tilskuddsordningene til helsestasjons- og skolehelsetjenesten: Helsestasjons- og skolehelsetjenesten og Utvikling av skolehelsetjenesten i videregående skole. Forslaget har som beskrevet over blitt vedtatt og nytt regelverk med prinsippene i regelverkene for begge ordningene foreslås videreført i et nytt regelverk, blant annet vil kommuner med store levekårsutfordringer prioriteres. Ny tilskuddsordningen Styrking og utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten er utlyst med søknadsfrist 8. desember 2017.

Helsedirektoratet mener at arbeidet med å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten er viktig i et folkehelseperspektiv, og viktig for å motvirke ulikheter i helse blant barn og unge, og at tiltaket derfor bør videreføres som en del av regjeringens innsats mot barn som lever i fattigdom. ►

Fotnoter

³³ Basert på aggregerte tall fra Folkehelseinstituttets folkehelseprofiler (2015).

³⁴ Med "rike" kommuner menes det kommuner som hører til det første kvartilet i snittinntekt etter SSB statistikk (2015).

³⁵ Tallene er hentet fra Helsedirektoratets kartlegging av årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (2016) og justert etter kommunenes folketall.

5.3.2

Program for folkehelsearbeid i kommunene, satsing på barn og unge - tiltak 42

Psykiske plager og lidelser er en stor folkehelseutfordring, men det har i begrenset grad vært søkelys på hva vi kan gjøre for å fremme psykisk helse i befolkningen. Riksrevisjonens undersøkelse (Dok 3:11 2014-2015) viser at det er stor variasjon i hvor langt kommunene har kommet i å etablere et systematisk folkehelsearbeid. For eksempel oppgir over halvparten av kommunene at psykisk sykdom og plager er de største folkehelseutfordringene, men at de er usikre på hvordan de skal møte dette.

Program for folkehelsearbeid i kommunene er en tiårig satsing for å utvikle kommunenes arbeid med å fremme befolkningens helse og livskvalitet, og er et samarbeid mellom Helse- og omsorgs-departementet, KS, Folkehelseinstituttet og Helse-direktoratet. Satsingen skal bidra til å styrke kommunenes langsiktige og systematiske folkehelsearbeid, til å integrere psykisk helse som del av det lokale folkehelsearbeidet og fremme lokalt rusforebyggende arbeid. Barn og unge skal være en prioritert målgruppe. Det skal legges vekt på kunnskapsbasert utvikling og spredning av universelle tiltak blant annet for å styrke barn og unges trygghet, mestring og bruk av egne ressurser. Satsingen skal søke å hindre utenforskap ved å fremme tilhørighet, deltakelse og aktivitet i lokalsamfunnet, og den skal bidra til at alle kommuner innen 2027 har økt kapasitet og kompetanse til å drive et systematisk og langsiktig folkehelsearbeid som

fremmer barn og unges psykiske helse og livskvalitet. Kommunene skal medvirke til og legge til rette for forskning og innovasjon i folkehelsearbeidet.

Hovedinnretningen for programmet er samfunnsutvikling for god folkehelse og innebærer i denne sammenheng befolkningsrettet arbeid og oppmerksomhet mot påvirkningsfaktorer på helse. Utjevning av sosiale forskjeller i barn og unges helse og livskvalitet er en sentral ambisjon i satsingen.

I 2017 ble det etablert en tilskuddsordning til utvikling og utprøving av metoder og tiltak i kommunene, innenfor områdene psykisk helse og livskvalitet og rusforebyggende arbeid. Helse-direktoratet utlyser en tilskuddsordning som fylkeskommunene kan søke på. Fylkeskommunene forvalter midlene til gjennomføring av lokale tiltak i kommunene. 42 mill. kroner ble fordelt i 2017 til 6 ulike fylker. Fylkeskommunene vil motta en tilsvarende sum i en femårsperiode (med forbehold om Stortingets bevilgning). Øvrige fylker skal etter planen innlemmes i programmet etter søknad i 2018 og 2019 (med forbehold om Stortingets bevilgning).

Å redusere sosial ulikhet i helse er en av hovedmålsettingene for folkehelsearbeidet.

Å redusere sosial ulikhet i helse er en av hovedmålsettingene for folkehelsearbeidet. Program for folkehelsearbeid er en strategisk viktig satsing for å styrke det lokale folkehelsearbeidet og for å jobbe systematisk med å fremme barn og unges psykiske helse og det rusforebyggende arbeidet. Helsedirektoratet anbefaler at tiltaket videreføres i en satsing mot fattigdom blant barn. Tiltakene som settes i gang ute i kommunene viser til nå stor grad av variasjon og tiltakene inngår i flere ulike fagsektorer. Det ville vært en styrke for det tverrsektorielle arbeidet mot fattigdom blant barn og programmet å få til en bredere sektoriell forankring og samarbeid.

5.3.3

Styrke kommunale psykiske helse- og rustjenester -psykologer i kommunens helse- og omsorgstjeneste- tiltak 43

Målet med tilskuddsordningen for rekruttering av psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene er å styrke kvalitet og kompetanse i det helhetlige og tverrfaglige kommunale arbeidet innen psykisk helse, rus og vold- og traumefeltet.

Ordningen har en bred innretning og omfatter hele spennet fra system – og samfunnsrettet arbeid, helsefremmende og forebyggende arbeid til lavterskel behandlings- og oppfølgingstilbud. Målgruppene kan være mennesker i alle aldersgrupper med risiko for å utvikle, eller som har utviklet problemer knyttet til psykisk helse, rusmiddelbruk og/eller vold og traumer. Det gjelder både enkeltindivider, familier, pårørende, grupper og hele befolkningen. Andre målgrupper er kommunens ulike virksomheter og dens ansatte, samt arenaer som har betydning for innbyggernes psykiske helse og rusmiddelbruk samt trivsel og mestring.

Det har vært en markant økning i rekruttering av psykologer siden ordningen ble etablert i 2013. Pr. 01.07.17 er det gitt tilskudd til 410 psykologer i 265 kommuner/bydeler.

Kommunene benytter psykologkompetansen ut fra lokale hensyn og behov. Tilbudet skal være gratis, lett tilgjengelig og uten henvisning (lavterskeltilbud). Barn og unge og deres familier er en prioritert målgruppe. I samarbeid med annet personell i kommunen har psykologene en viktig rolle i det tverrfaglige arbeidet med å fremme god psykisk helse og gode levekår for innbyggerne, tidlig innsats og rask hjelp for å forebygge og behandle problemer knyttet til sosial ulikhet i helse.

Psykologene bidrar også med veiledning og fagstøtte til annet personell i kommunen. Psykologene arbeider

i stor grad i tverrfaglige team og de har omfattende samarbeid med andre tjenester, både innad og utenfor kommunen. Det kan eksempelvis være NAV, barnevernstjenesten, skole, barnehage, spesialisthelsetjenesten, PP-tjenesten, fastlege, frivillige organisasjoner med flere. På denne måten har de en unik mulighet til både å identifisere og gi et tilbud til utsatte barn og unge og deres familier.

Ifølge Helsedirektoratet har ordningen høy grad av måloppnåelse og helse- og omsorgstjenestene har fått tilført viktig kompetanse som supplerer og styrker eksisterende kompetanse og tjenestetilbud. Mange barn og unge og deres familier har fått rask og god hjelp, som de ikke nødvendigvis ville fått uten dette tilbudet. Tilskudd til rekruttering av psykologer i barneverntjenesten representerer en mulighet for styrket kvalitet og kompetanse i det tverrfaglige og omfattende arbeidet tjenesten skal utøve. Bekjempelse av fattigdom blant barn er en sentral del av dette arbeidet.

Tilskuddsordningen pågår frem til 2020. Da lovfestes krav om psykologkompetanse i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Midlene skal da inn i rammen til kommunene. Helsedirektoratet vurderer at denne ordningen ikke nødvendigvis bør videreføres i en egen satsing mot fattigdom blant barn. Imidlertid bør det vurderes å opprette en tilsvarende ordning for rekruttering av psykologer innen barnevernstjenesten, hvor det er påpekt knapphet på psykologkompetanse. ►

Nyttige lenker

- [Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid i kommunen har utarbeidet et temahefte om psykologer i kommunen. Her finnes praksiserfaringer, fagartikler mv.
\[https://www.napha.no/hefte_psykolog_kommune/\]\(https://www.napha.no/hefte_psykolog_kommune/\)](#)
- [Helsedirektoratets omtale av tilskuddsordningen
<https://helsedirektoratet.no/nyheter/flere-psykologer-i-kommunene>](#)

5.3.4

Program mot sosial ulikhet i tannhelse - tiltak 45

Den offentlige tannhelsetjenesten er en tjeneste som regelmessig skal møte alle barn, uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn. Tjenesten har som målsetning å påvirke barnets tannhelse- og kostvaner i positiv retning og dessuten bidra til å avdekke vold, overgrep og annen omsorgssvikt.

Til tross for en generelt god tannhelse i befolkningen finnes det fremdeles sosial ulikhet i tannhelse og barn og unge med dårlig tannhelsestatus. Det er disse barna og deres familier som skal gis økt oppmerksomhet gjennom prosjektet. Studier har vist at ulike sosioøkonomiske forhold kan ses i sammenheng med at enkelte individer ikke oppsøker tannhelsetjenesten og dermed ikke får den tannhelsehjelpen de har behov for. Dette gjelder også barn, til tross for at de har rett til vederlagsfri tannundersøkelse og nødvendig tannbehandling. Kjenetegnet som går igjen hos foreldrene der barn ikke møter ved innkalling er en eller flere av følgende faktorer: lav

inntekt, lav utdanning, psykiske eller somatiske helseplager og fødeland utenfor Norden og Vest-Europa.

Det er vist en sammenheng mellom barns og foreldres tannhelse. Når foreldre selv har dårlig tannhelse er det en risiko for at barna «arver» foreldrenes tannhelsestatus. Kostvaner, kunnskap og holdninger hos foreldrene reflekteres dessuten i barnas tannhelsestatus. Prosjektet er i gang med å utrede tematikken nærmere ved å fremskaffe et bredt kunnskapsgrunnlag.

Deretter vil kunnskapen som genereres brukes til å iverksette tiltak for å redusere forekomst av karies hos barn og unge i samarbeid med aktuelle tjeneste- og forskningsmiljøer.

Nyttige lenker

- [Helsedirektoratet. Nasjonal faglig retningslinje for tannhelsetjenester til barn og unge. Retningslinje under utarbeidelse.](#)
- [Socialstyrelsen. Sociala skillnader i tandhälsa bland barn och unga. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013.](#)

Tiltakene vil kunne forventes å resultere i endrede vaner og holdninger, positiv tannhelseutvikling og lavere kariesaktivitet hos barn og unge som blir berørt.

Utredningen kommer i gang i 2018 og vil etterfølges av utprøvingen av ett eller flere tiltak som vil gå over en periode på flere år.

Prosjektet, med utredning og iverksetting av et flerårig program bestående av ett eller flere tiltak, vil gi ny kunnskap om hva som kan være riktige virkemidler for å forebygge ulikhet i tannhelse.

Prosjektet bør ses i sammenheng med utarbeidelsen av ny nasjonal faglig retningslinje for tannhelsetjenester til barn og unge, som er et pågående arbeid i Helsedirektoratet. Første del av retningslinjen har vært på offentlig høring i 2017 og ventes publisert i første kvartal av 2018. Overordnet mål for retningslinjen er optimal tannhelse for barn og unge 0–20 år, samt reduksjon av sosial ulikhet og annen ulikhet i tannhelsen. Retningslinjen skal bidra til at alle barn og unge får tilpassede og gode tann- og munnhelsetjenester uavhengig av bosted, kjønn, diagnose og sosial bakgrunn.

5.4 Oppsummering av utvalgte tiltak – Et godt helsetilbud til alle barn og unge

Tiltakene som er omtalt i dette delkapittelet er store og universelle satsinger knyttet til folkehelse, og treffer også målgruppen i strategien *Barn som lever i fattigdom*.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er tilgjengelig for alle elever og er viktig for å dempe ulikhetene i helse blant barn og unge. De siste årene har det vært en økning av ressurser til helsetjenester for barn og unge. Størstedelen av økningen blir fordelt innenfor veksten av de frie inntektene til kommunene, men en betydelig del gis også som tilskudd knyttet til tre tilskuddsordninger. Helsedirektoratet har i strategiperioden evaluert tilskuddsordningen *Helsestasjons- og skolehelsetjenesten* og gjort endringer i regelverket til ordningen som nå i større grad vektlegger sosial ulikhet i helse enn tidligere. Helsedirektoratet har også foreslått at tilskuddsordningene *Helsestasjons- og skolehelsetjenesten* og *Utvikling av skolehelsetjenesten i videregående skole* slås sammen og at prinsippene i regelverkene videreføres, blant annet at kommuner med store levekårsutfordringer prioriteres. Helsedirektoratet anbefaler at tiltaket videreføres som en del av innsatsen for å bekjempe ulikhet i helse og fattigdom blant barn og unge.

Program for folkehelse i kommunene er en tiårig satsing for å styrke det langsiktige og systematiske folkehelsearbeidet. Utjevning av sosial

forskjeller i barn og unges helse og livskvalitet er en sentral ambisjon i satsingen. Det er etablert en tilskuddsordning som forvaltes av fylkeskommunene og som har som formål å utvikle og prøve ut metoder og tiltak i kommuner innenfor området psykisk helse og livskvalitet og rusforebyggende arbeid. Helsedirektoratet anbefaler at også dette tiltaket videreføres i en videre satsing mot fattigdom i barnefamilier.

Psykologer i den kommunale helse- og omsorgstjenesten er et tiltak for å styrke kvaliteten og kompetansen i psykisk helse- og rusarbeid. Barn og unge er en prioritert målgruppe i denne satsingen. Det har vært en markert økning av psykologer i kommunene siden 2013 og tilskuddsordningen videreføres frem til 2020 da lovfestet krav om psykologkompetanse i helse- og omsorgstjenesten innføres. Tiltaket viser en høy grad av måloppnåelse, men det anbefales ikke at tiltaket videreføres i en egen satsing mot fattigdom blant barn. Erfaringene med psykologer i helse- og omsorgstjenesten viser imidlertid at en slik ordning representerer en mulighet for å styrke tjenestene. Helsedirektoratet foreslår derfor å opprette en tilskuddsordning for å rekruttere psykologer til barnevernstjenesten for å øke kvaliteten og den psykologiske kompetansen i barnevernet.

Det er en sammenheng mellom barns tannhelse og sosioøkonomiske faktorer hos foreldre (Wigen & Wang, 2010). Et utredningsarbeid er i gang og har som formål å fremskaffe kunnskap

om sosial ulikhet i tannhelse hos barn og unge. Kunnskapsgrunnlaget skal brukes som underlag for å iverksette et flerårig program bestående av ett eller flere tiltak som skal bidra til å motvirke slik ulikhet.

Det har ikke vært inkludert tiltak som omfatter seksuell helse i strategien for barn som lever i fattigdom. En god seksuell helse blant ungdom er viktig. Tall fra Danmark viser at ungdom med lavere sosioøkonomisk bakgrunn har flere seksuelle partnere, høyere forekomst av seksuelt overførbare infeksjoner og flere aborter. Det er ikke gjort tilsvarende landsdekkende undersøkelser fra Norge, men Ungdata-undersøkelsen om seksuell helse gjort i 13 kommuner gav en indikasjon på at jenter som vokser opp med foreldre med lav sosioøkonomisk status debuterer tidligere seksuelt, mens prevensjonsbruk var noe lavere blant gutter som vokser opp med foreldre med lav sosioøkonomisk status (Bakken et al., 2016). Disse tallene er imidlertid usikre. Fra og med 2017 har Ungdata med spørsmål om seksuell helse i sin grunnmodul, noe som vil kunne gi svar på om den sosiale gradienten i seksuell helse er lik i Norge som i Danmark. Dagens seksuell helse-tiltak er innrettet for å utjevne sosiale helseforskjeller. Slike tiltak er gratis hormonell prevensjon og kondomer, lavterskel tilbud hos helsestasjon- og skolehelsetjenesten og en bredt utformet og universell seksualitetsundervisning. Helsedirektoratet foreslår at tiltak knyttet til seksuell helse inkluderes inn i en videre satsing for barn som lever i fattigdom. ●

Kapittel 6

Tilgang til arbeidslivet for ungdom og foreldre

6.1 Innledning

Noen grupper er overrepresentert i lavinntektsgruppen i forhold til befolkningen generelt. Særlig gjelder dette de som har liten tilknytning til arbeidslivet. Å styrke foreldres inkludering i arbeidsmarkedet er det viktigste virkemiddelet for å hindre at barn vokser opp i fattigdom. Arbeid gir økonomisk selvstendighet, bidrar til sosial inkludering og styrker foreldrenes posisjon som rollemodeller og forsørgere. Opplæring og utdanning er sentrale virkemidler. Innsatsområdet Tilgang til arbeidslivet for ungdom og foreldre er det området som mest direkte kan bidra til å få familier og ungdom varig ut av fattigdom.

Arbeid er imidlertid ikke alltid tilstrekkelig for å komme seg ut av fattigdom. Det kan være en utfordring for mange i målgruppen for strategien å sikre stabil og varig tilknytning til arbeidslivet og en inntekt som gir økonomisk selvhjulpenhet. De sosiale tjenestene i NAV-kontorene utgjør et sikkerhetsnett for å sikre et nødvendig livsopphold (sosial stønad), bidra til å forebygge sosiale problemer og hjelpe

folk ut av vanskelige livssituasjoner. Formålet med tjenestene er å fremme overgang til arbeid og bidra til sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. I Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen står det at den kommunale sosialtjeneste skal «...bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud».

En årsak til økningen i fattigdom blant barn de siste årene, er økt innvandring. Enkelte innvandrergupper har særlige utfordringer på arbeidsmarkedet på grunn av mangelfull utdanning, eventuelt utdanning som ikke er godkjent i Norge og svake norskkunnskaper. NAV har en sentral rolle i integreringsarbeidet. Innvandrere fra land utenfor EØS-området skal prioriteres av NAV-kontoret ved oppfølging og bruk av arbeidsrettede tiltak.

Det store frafallet fra videregående utdanning har sammensatte årsaker. For noen betyr dette at de fra ung alder kan trenge hjelp og oppfølging over flere år, andre vil trenge hjelp senere hvis ulike utfordringer oppstår. Hjelpeapparatet må jobbe bredt med

målgruppen og vurdere den enkeltes livssituasjon og tenke forebyggende. For enkelte grupper vil praksisnær opplæring kunne styrke motivasjonen for læring og hindre frafall fra skolen. I tilknytning til NAVs ungdoms-satsing og oppfølgingen av stortings-meldingen *Fra utenforskap til ny sjanse* (2015-2016) blir kvalifiserende løp utviklet i samarbeid med skolene. Samtidig samarbeider skolen og NAV om etablering av nødvendige sikkerhetsnett for å unngå at unge blir gående uten arbeid og utdanning, blant annet ved bruk av NAV-veiledere i videregående skole og samarbeidet mellom NAV-kontor og fylkes-kommunens oppfølgingstjeneste.

Under dette innsatsområdet er det satt i gang tiltak som skal hindre at unge i fremtiden blir stående utenfor arbeidslivet. Samtidig prioriteres målrettede tiltak som skal sikre at foreldre som står langt unna arbeids-markedet, blir inkludert. Innsats-området inneholder tiltak for grupper som er utsatt på arbeidsmarkedet, blant annet voksne med innvandrer-bakgrunn og personer som er, eller står i fare for, å bli langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

6.2 Forskning

I det følgende presenteres forskning relatert til innsatsområdet Tilgang til arbeidslivet for ungdom og foreldre som har blitt publisert innenfor strategiperioden. Det fokuseres på arbeid og lavinntekt, innvandreres tilgang til arbeidslivet og ungdom.

Enslige forsørgere, familier med innvandrerbakgrunn og mottakere av økonomisk sosialhjelp er overrepresentert blant lavinntektsgruppene.

6.2.1

Arbeid og lavinntekt

NAV utgir årlige rapporter om utviklingen i fattigdom og levekår i Norge. I rapporten fra 2017 (Lange-land et al. 2017) beskrives en situasjon hvor økt andel i befolkningen med lav inntekt og økt kapital-inntekt for de høyeste inntektsklassene skaper større avstander i folks inntekt. Høyere arbeidsledighet og en økning i innvandrerbefolkningen er blant faktorene som forsterker denne utviklingen. Både blant arbeids-innvandrere og andre innvandrer-grupper er yrkesaktiviteten lavere enn for den øvrige befolkningen. Det er også en sterk vekst i andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere og ulike grupper som mottar korttidssytelser fra NAV. Enslige forsørgere, familier med innvandrerbakgrunn og mottakere av økonomisk sosialhjelp er overrepresentert blant lavinntektsgruppene.

Ytelser etter folketrygden skal sikre økonomisk trygghet i situasjoner der evnen til selvforsørging er bortfalt eller redusert. Inntektsstatistikken viser likevel at mottakere av slike stønader er blant gruppene som i størst grad opplever lavinntekt. ►

Risikoen for vedvarende lavinntekt er over fem ganger så høy i familier uten personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, sammenlignet med befolkningen for øvrig (Langeland et al., 2017). Antall sosialhjelpsmottakere har økt svakt de siste årene, og NAV knytter dette delvis til økningen i levekårsutfordringer blant de mest utsatte gruppene. Prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier* (tiltak 3) er en av innsatsene til Arbeids- og velferdsdirektoratet for å imøtekomme behovene i målgruppen på en kunnskapsbasert måte.

NAV vurderer den økonomiske utviklingen de siste årene, og den forventede utviklingen på arbeidsmarkedet, i retning av at det fortsatt vil være levekårsutfordringer blant ungdom, unge voksne og barnefamilier med innvandrerbakgrunn i tiden framover (Langeland et al., 2017).

6.2.2

Innvandrerens tilgang til arbeidslivet
SSB har utgitt en rekke publikasjoner som tar for seg innvandreres deltakelse i arbeidslivet. De viser at sysselsettingen er lavere blant innvandrerne enn ellers i befolkningen, og at den varierer etter landbakgrunn, innvandringsårsak, botid i Norge og medbragt kompetanse. Utdanning fra hjemlandet kan ha stor betydning for innpass i yrkeslivet. Mange arbeidsinnvandrere har videregående utdanning som gir kompetanse som håndverker, mens flyktninger flest er utdannet på grunnskolenivå, men det er store variasjoner innenfor gruppene. Variasjoner er det også etter kjønn. Det er en større andel kvinner enn

menn som har høy utdanning fra opprinnelseslandet, men kvinner er også sterkt over-representert i gruppen med lite eller ingen utdanning (Egge-Hoveid, 2017). I noen landgrupper medfører dette at yrkesdeltakelsen blant kvinner er særlig lav. I tillegg til innvandringsgrunn, botid og utdanningsnivå spiller også tradisjoner fra hjemlandet en rolle for enkeltes yrkesdeltakelse. Sysselsettingen øker med botiden for alle grupper, men for noen bremser utviklingen kraftig etter 5-6 år i Norge, og for enkelte grupper kommer sysselsettingsandelen aldri særlig over 50 prosent (Bjugstad & Holseter, 2016, Østby, 2016, Revold, 2017).

I et langsiktig perspektiv ser man likevel at for innvandrergруппene med lav sysselsetting, bedrer situasjonen seg kraftig i neste generasjon.

I et langsiktig perspektiv ser man likevel at for innvandrergруппene med lav sysselsetting, bedrer situasjonen seg kraftig i neste generasjon (Østby, 2016). Kvantitative og kvalitative studier viser også at det blant norsk-fødte med innvandrerforeldre ikke er den samme kjønnsforskjellen i sysselsettings-andel som blant innvandrere, men at kvinner deltar i arbeidslivet i større grad (Egge-Hoveid & Sandnes, 2015, Nadim, 2015).

En casestudie utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gir innsikt i hvordan regionale betingelser påvirker innvandreres muligheter og barrierer i regionale arbeidsmarkeder. Prosjektet ser på arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere. I alle de tre regionene som undersøkes er det et økende mangfold med hensyn til sammensetning av arbeidsstyrken. Imidlertid jobber innvandrere og øvrige til dels i forskjellig type bedrifter, i forskjellige deler av bedriftene, i forskjellige sektorer i det offentlige og i forskjellige deler av jobbhierarkiet. Det er flest innvandrere nederst i jobb-hierarkiet (Søholt et al., 2015).

Analysen viser at mange innvandrere har medbrakt kompetanse, men at det kan være utfordrende å få omsatt den medbrakte kompetansen til et norsk arbeidsmarked (Søholt et al., 2015). I alle casene ble kvalifisering trukket fram som sentralt for å styrke sysselsettingen av bofaste innvandrere. Det gjelder for flyktninger som har behov for mer norskundervisning og utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram, og det gjelder for arbeidsinnvandrere som har

begrensede norskkunnskaper. Mange innvandrere er overkvalifiserte og jobber i yrker hvor arbeidsoppgavene er ensformige. Dette viser at det er et uutnyttet potensial for benyttelse av innvandreres medbrakte kompetanse i det norske samfunnet.

En oversikt over den forskningsbaserte kunnskapen om etnisk diskriminering i det norske arbeids-markedet presenterer en rekke studier som synliggjør at mange personer med etnisk minoritetsbakgrunn opplever diskriminering og rasisme i jobbsøkerprosesser. Også norskfødte med innvandrerforeldre, en gruppe som behersker det norske språket og tar høyere utdanning i større grad enn majoritetsbefolkningen på samme alder, rammes. Forskeren konkluderer med at etnisk diskriminering spiller en viktig rolle i minoriteters tilgang til det norske arbeidsmarkedet. Han påpeker mangelen på oppmerksomhet om diskrimineringsmekanismer i debatter om norsk integrasjons- og velferdspolitik, og behov for mer kunnskap om etniske hierarkier i Norge (Midtbøen, 2015).

6.2.3

Ungdom

NAV peker på at det er en økende andel unge og unge voksne med lavinntekt (Langeland et al., 2017). Flere unge har fått en svakere posisjon på arbeidsmarkedet. De ser en tendens til at flere unge, særlig menn i 20-30-årene, står utenfor både arbeidsliv og utdanningssystem. Det har over tid vært en økning i både antall og andel ungdom 15-24 år som mottar midlertidige helserelaterte ytelser (Grødem et al., 2014 sitert i Hardoy et al., 2016). ►

Antallet har fortsatt å øke de siste årene, selv om det andelsmessig ikke er en like klar økning. Omtrent 40 000 unge utenfor utdanning og arbeid får ikke noen offentlig støtte eller har så lav inntekt at de ikke kan leve av den. Disse er avhengig av familie, ektefeller og venner for å klare seg økonomisk.

Unge er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere. Bråthen et al. (2016) beskriver gruppen unge sosialhjelpsmottakere, og ser på kommunenes arbeid med denne gruppen. For noen ungdommer er utfordringene av kortvarig økonomisk karakter, for eksempel at de er arbeidsledige eller at de mangler opptjening i folketrygden, og dermed ikke har rett til ytelser som dagpenger. For andre kan mer sammensatte utfordringer føre til et langvarig behov for hjelp og støtte fra ulike deler av tjenesteapparatet.

Det er ulike årsaker til at unge havner utenfor skole og arbeidsliv og mottar sosialhjelp. Det kan henge sammen med kompliserte livssituasjoner, med problematiske familieforhold, eller med skoleutfordringer som lærevansker, store faglige og sosiale utfordringer, angst, atferdsproblemer og rus. For elever med innvandrerbakgrunn kan utfordringer knyttet til norskkunnskaper og manglende skolegang fra hjemlandet komme i tillegg. Bråthen et al. (2016) påpeker at det å motta sosialhjelp som følge av å stå utenfor skole og arbeidsliv i tenårene, for mange er del av en marginaliserings- eller utstøtingsprosess som har startet tidlig og som har en kompleks karakter. Unge sosialhjelpsmottakere er en utsatt gruppe i det norske samfunnet, og risikerer i tillegg

til dårlige levekår, også stigmatisering og utenforskap som kan føre til langsiktig marginalisering og sosial eksklusjon.

Bråthen et al. (2016) har sett på arbeidet med unge sosialhjelpsmottakere i storbyene og funnet to motiver for arbeidet; å redusere kommunale utgifter og å sikre unges levekår og muligheter. Det siste krever at man ser på arbeidet som gjøres for unge generelt i NAV, fremfor å se på unge sosialhjelpsmottakere isolert. Forskerne anbefaler at sosialhjelp til unge i større grad betraktes som en integrert del av det helhetlige tilbudet av tjenester og ytelser for unge.

6.3 Vurdering av utvalgte tiltak

I dette delkapittelet beskriver vi utvalgte tiltak fra innsatsområdet Tilgang til arbeidslivet for ungdom og foreldre. Hovedvekten ligger på kvalifiseringstiltak for voksne, men også et tiltak for ungdom som står i fare for å falle fra videregående opplæring beskrives.

6.3.1

Jobbsjansen – utvidelse - tiltak 47

Jobbsjansen er en tilskuddsordning for kommuner og fylkeskommuner som forvaltes av IMDi. I 2017 ble det avsatt 100 mill. kroner til ordningen. Jobbsjansen er en videreføring av forsøksordningen Ny sjanse, som ble etablert i 2005 og var virksom til og med 2012. I statsbudsjettet for 2013 ble ordningen gjort permanent under navnet Jobbsjansen.

Det opprinnelige formålet med ordningen var å øke sysselsettingen blant innvandrere som hadde behov

for grunnleggende kvalifisering og sto langt fra arbeidslivet, og som ikke ble fanget opp av andre ordninger. Ny sjanse/Jobbsjansen ble opprinnelig utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen og har bestått av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidspraksis, tiltak og yrkesrettede kurs fra NAV, samt helsefremmende aktiviteter.

Det har over tid vært satset på ulike målgrupper, personer som har mottatt sosialhjelp over en lengre periode, ungdom med innvandringsbakgrunn og hjemmевærende kvinner som ikke mottar sosialhjelp. I de siste årene har ordningen hatt en bred målgruppe, det vil si alle innvandrere (kvinner, menn, ungdom og sosialhjelpsmottakere) i alderen 18–55 år som ikke hadde tilknytning til arbeidslivet, og som hadde behov for grunnleggende kvalifisering, og som ikke var omfattet av eksisterende ordninger.

I 2017 er det gjort betydelige endringer i ordningen, og Jobbsjansen består nå av fire deler som er rettet mot forskjellige målgrupper:

Del A: Kvalifisering av hjemmевærende innvandrerkvinner

Del B: Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom³⁶

Del C: Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram

Del D: Utfasing av ungdomsprosjekter

Kvinner i alderen 18–55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering er en prioritert gruppe i Jobbsjansen. Programmet fokuserer på tidlig praksis på ordinær arbeidsplass. Ordningen omfatter et forpliktende samarbeid med det lokale næringslivet og arbeidsgivere. Ved behov kan deltakere få grunnskole eller elementer av yrkesrettet fagopplæring. Deltakerne mottar stønad mens de deltar i programmet.

Nytt i 2017 er at kommuner, gjennom ordningen, kan tilby et ekstra år med kvalifiseringsløp til personer som har deltatt i introduksjonsprogram i tre år og som har behov for mer kvalifisering. Ordningen gjelder særlig for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn og som derfor ikke kommer i arbeid eller utdanning innenfor den ordinære rammen av introduksjonsprogrammet.

Målet er 75 prosent i arbeid eller utdanning etter avsluttet program.

Tidligere forskning viser at programmer som Jobbsjansen, med individuelt tilpasset kvalifisering, tett oppfølging, helhetlig tilnærming og rask utplassering i praksis gir gode resultater (Proba Samfunnsanalyse, 2016). En studie fra 2015 legger i tillegg vekt på etteroppfølging av tidligere deltakere som har begynt i utdanning eller jobb. Forskerne fant at i praksis er etteroppfølging lite utbredt og ofte avgrenset til en minimumsløsning, selv om overgangen fra program til ordinær aktivitet er en sårbar fase (Maximova-Mentzoni & Widding, 2015). ►

Resultatet i Jobbsjansen har de siste fire årene ligget mellom 55-68 prosent overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program.

Resultatkravet for ordningen har i de siste årene vært at minst 60 prosent av deltakerne skal gå over i arbeid eller utdanning etter endt program. Resultatet i Jobbsjansen har de siste fire årene ligget mellom 55-68 prosent overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Dette anser IMDi for å være gode resultater, tatt i betraktning at mange av deltakerne har vært kvinner som har stått lang fra arbeidslivet.

IMDi har fortsatt fokus på å øke kunnskap om Jobbsjansen, og har igangsatt en større evaluering av ordningen. Den omfatter både en kunnskapsoppsummering og resultatvurdering av tilskuddsordningen Ny sjanse/Jobbsjansen i perioden 2005-2016, i tillegg til en følgeevaluering med vekt på vurdering av ordningens utforming og nye målgrupper frem til utgangen av 2019.

6.3.2

NAV-veileder i videregående skole - tiltak 49

Forsøk med NAV-veileder i videregående skole ble etablert som en del av Ny GIV Oppfølgingsprosjektet i 2013. Høsten 2015 ble forsøket utvidet, og det ble etablert minimum en pilot i hvert fylke. Ved etableringen av 0-24 samarbeidet i regi av Utdanningsdirektoratet inngår forsøk med NAV-veileder i videregående skole som en del av satsingen. Forsøket med piloter fortsetter ut 2018.

Formålet med forsøket med NAV-veiledere i videregående skole er å:

- forebygge frafall i videregående opplæring og integrere ungdom i arbeidslivet
- få kunnskap om behov for, og bruken av tiltak og tjenester fra NAV i kombinasjon med tilrettelagt opplæring fra fylkeskommunen
- prøve ut en modell for tverr-sektorielt samarbeid
- få kunnskap om omfanget av levekårsproblemer og sosiale problemer blant elever i videregående skole

Målgruppen for forsøket er ungdom mellom 15 og 21 år som står utenfor videregående opplæring og arbeidsliv og elever som står i fare for å falle ut av videregående opplæring. Forsøket med NAV-veileder i videregående skole skal nå en begrenset elevgruppe som har behov for NAVs tjenester og tilbud. Gjennom Lov om sosiale tje-

nester omfatter dette råd og veiledning (§17 og 18) samt bistand til bolig og økonomisk sosialhjelp der dette er påkrevd. Målsettingen er at flere elever gjennomfører videregående opplæring og inkluderes i arbeidslivet.

Fra 2013 til 2015 ble det etablert piloter i alle fylker, tre i 2013, fire i 2014 og 12 i 2015. I 2013 og 2014 rekrutterte Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet store yrkesfaglige videregående skoler som jobbet godt med frafallsproblematikk og NAV-kontor i områder med opphoping av levekårsproblematikk og sosiale problemer. I alt 28 videregående skoler deltar i prosjektet og 45 NAV-veiledere er i dag engasjert. Data fra registreringsverktøyet (2016) viser at 1300 elever er registrert og har fått bistand fra NAV-veileder i videregående skole.

Forsøket viser at NAV når en målgruppe som står i fare for å falle ut av videregående opplæring. NAV bistår med ulike hjelpetiltak som råd og veiledning, konfliktløsning i hjemmet, hjelp til å skaffe bolig og i enkelte tilfeller økonomisk stønad etter Lov om sosiale tjenester (rapport, registreringsverktøy, 2017). Underveisevalueringen fra 2016 påpekte at både skole og NAV hadde fått bedre kjennskap til hverandres tiltak og virkemidler og utviklet hensiktsmessige former for samarbeid om utsatte ungdommer (Schafft & Mamelund, 2016).

Prosjektet er inne i sitt siste år (2018), og arbeid med videreføring etter at statlige tilskudd opphører er i gang i flere fylker. Enkelte har gjort forpliktende vedtak om videre drift. Andre kartlegger og vurderer behov. Akershus var den første piloten med fire deltagende kommuner, og det første fylket hvor fylkeskommune og NAV fullfinansierer modellen i ordinær drift.

Nordisk institutt for innovasjon og utdanning (NIFU) fikk i 2016 FOU-midler til å foreta en effektevaluering med tittel *Tett oppfølging: Hvilken effekt har NAV-veiledere i videregående skole på fullføring og elevenes overgang til arbeidsmarkedet?* Forskningen skal gjennomføres fra 2016 til 2018. Rapporten er planlagt ferdigstilt i løpet av 2018.

6.3.3

Kvalifiseringsprogrammet - tiltak 50
Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er en rettighet etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og det er kommunens viktigste arbeidsrettede virkemiddel i oppfølgingen ►

Forsøket viser at NAV når en målgruppe som står i fare for å falle ut av videregående opplæring.

av personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad er en av fem obligatoriske tjenester i NAV-kontoret. Programmets målgruppe er personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som vurderes å ha mulighet til å komme i arbeid gjennom tett og forpliktende bistand og oppfølging. Kvalifiseringsprogrammet skal være tilgjengelig for alle i målgruppen. Primærmålgruppen er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Det er mulig å delta i et kvalifiseringsprogram i inntil 2,5 år, og deltakere mottar kvalifiseringsstønad tilsvarende 2G³⁷.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at å være i arbeid er det beste virkemiddelet for å motvirke fattigdom og sikre sosial inkludering.

Målsettingen er at deltakerne, gjennom tett oppfølging, skal komme i arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer at å være i arbeid er det beste virkemiddelet for å motvirke fattigdom og sikre sosial inkludering. Da KVP ble lansert ble det sagt å være regjeringens viktigste tiltak i kampen mot fattigdom.

Mange av deltakerne i KVP forsørger barn. Programmet er derfor også viktig i bekjempelsen av fattigdom blant barn. På kort sikt ved at deltakerne får en fast og forutsigbar inntekt (KVP-stønaden), og på lengre sikt ved at en stor del av deltakerne kommer i arbeid. Deltakere med barn mottar i tillegg til kvalifiseringsstønaden barnetillegg, og kan søke om andre nødvendige ytelser som klær, bidrag til fritidsaktiviteter med mer. Deltakere kan også motta bostøtte, barnebidrag/bidragforskudd, barnetrygd og eventuelt kontantstøtte. Det samme gjelder engangsstønad ved fødsel og støtte til ekstraavgifter ved deltakelse i tiltak, som dekning av reiseavgifter og stønad til barnetilsyn. Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet er også en prioritert gruppe ved tildeling av midler fra *Tilskuddsordning for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og barnefamilier som er i kontakt med de sosiale tjenestene i NAV*.

Et kvalifiseringsprogram skal være individuelt tilpasset, og det skal legges til rette for at deltakere som forsørger barn skal kunne kombinere foreldrerollen med deltakelse i programmet. Barns behov skal ivaretas særskilt i utformingen av alle tjenester i NAV-kontoret, inkludert Kvalifiseringsprogrammet.

Det har vært en jevn økning i overgangen fra Kvalifiseringsprogrammet til arbeid de siste årene.³⁸ En mulig årsak er at NAV-kontorene har blitt flinkere til å arbeide med deltakerne, men utviklingen på arbeidsmarkedet og hvem som får tilbud om program har også betydning. Det er vanskelig å fastslå hvilke faktorer som er viktigst.

Arbeids- og velferdsdirektoratet melder at det per utgangen av september 2017 var rundt 5 200 deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Dette var 270 færre enn ett år tidligere. Om lag 45 prosent av de som fullførte programmet i første tertial 2017 fikk heltids- eller deltidsarbeid.

Mange av deltakerne i programmet har forsørgeransvar og mange har betydelige levekårsutfordringer. I så måte når programmet strategiens målgruppe. Samtidig anser NAV at det er potensial for å ta inn flere deltakere i programmet enn det som er tilfelle i dag.

NAV's erfaring er at mange av deltakerne har svak tilknytning til arbeidsmarkedet med liten eller ingen arbeidserfaring. Mange sliter også med sosiale, psykiske og/eller rusrelaterte problemer. Svake norskkunnskaper er et hinder for yrkesdeltakelse blant nærmere 30 prosent av deltakerne. Sammen kan slike utfordringer gjøre det vanskelig å nyttiggjøre seg de arbeidsrettede tiltakene (Langeland et al., 2017).

Andre utfordringer i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet er at kommunene og NAV-kontorene prioriterer dette i ulik grad, og at dette medfører varierende kvalitet på arbeidet.

Andelen deltakere som var under 25 år gikk ned fra i overkant av 20 prosent ved programmets oppstart til 13 prosent i 2016. Nedgangen startet samme år som arbeidsavklaringspenger ble innført, og andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) blant de under 25 år har økt fra 2010. Denne tendensen er omtalt i rapporten *Fattigdom og levekår i Norge, Tilstand og utviklingstrekk – 2017* (Langeland et al., 2017). Her pekes det på at de siste årene har vært en betydelig vekst i antall unge AAP-mottakere uten utdanning og arbeidserfaring, mens det har vært en tydelig nedgang i antall deltakere i Kvalifiseringsprogrammet fra samme gruppe. Dette har medført at Kvalifiseringsprogrammet har fått mindre betydning som fattigdomsreducerende tiltak, mens AAP-ordningen har fått større betydning. ►

Dette har medført at Kvalifiseringsprogrammet har fått mindre betydning som fattigdomsreducerende tiltak, mens AAP-ordningen har fått større betydning.

Fotnoter

³⁷ To ganger grunnbeløpet i folketrygden.

³⁸ Rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til strategien Barn som lever i fattigdom pr. juni 2017.

Kvalifiseringsprogrammet er en lovpålagt oppgave rettet inn mot en særskilt målgruppe, og vil fortsette å være et viktig virkemiddel i bekjempelsen av fattigdom i barnefamilier.

For at Kvalifiseringsprogrammet skal fungere best mulig som fattigdomsbekjempende tiltak mener Arbeids- og velferdsdirektoratet at det er viktig at det ses i sammenheng med flere av de øvrige tiltakene i strategien, som for eksempel aktivitetsplikten og tilskuddsordningene som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

6.3.4

Introduksjonsprogram - tiltak 51

Mange nyankomne flyktninger har behov for kvalifisering. Introduksjonsprogrammet er det viktigste enkelttiltaket for at nyankomne flyktninger skal kunne delta i arbeids- og samfunnsliv, og starte sin økonomiske selvstendighet. Flyktninger som gruppe er særlig utsatt for arbeidsledighet og svak arbeidstilknytning, og dermed fattigdom.

Introduksjonsordningen er en lovfestet rettighet med rett og plikt til deltakelse, hvor det gis opplæring i norsk, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. De aller fleste kommuner tilbyr i dag ordningen, som første halvår 2017 omfattet over 25 000 deltakere. Antall deltagere har steget betydelig de siste årene, i 2015 omfattet ordningen nær 18 000 og i 2016 nær 24 000³⁹. Kommunene mottar integreringstilskudd for alle flyktninger og deres familiejenforente de første fem årene etter bosetting.

Tilskuddet dekker blant annet kommunens utgifter til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad.

Introduksjonsprogrammet skal være fulltid og helårlig. Programmet varer i inntil to år etter behov, med mulighet for utvidelse til tre år når særlige grunner taler for det. Programmet omfatter opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Innholdet i programmet skal utarbeides i fellesskap med og tilpasses den enkelte deltaker, samt beskrives og vedtas i individuell plan. Deltakere mottar introduksjonsstønad, men nær halvparten av deltakerne i 2016 var i tillegg avhengig av økonomisk sosialhjelp i kortere eller lengre perioder av programmet.

Regjeringens målsetting er at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller i utdanning ett år etter avsluttet program. SSB fant i 2015 at 58 prosent av deltakerne som avsluttet programmet i 2014, oppnådde målet⁴⁰.

SSB har analysert de faktorene ved introduksjonsordningen som øker sannsynligheten for inntektsgivende arbeid for deltakerne (Blom & Enes, 2015). Alder, kjønn og landbakgrunn er blant de viktigste individvariablene. Menn har betydelig bedre resultater enn kvinner, henholdsvis 66 mot 49 prosent. Det er dermed store kjønnsforskjeller i deltakernes overgang til arbeid eller utdanning etter fullført introduksjonsprogram. Utdanningsnivå, sivilstatus, innvandringsgrunn og avslutningsår spiller også en rolle.

Videregående og høyere utdanning gir økt sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Kvinner som er separert, skilt eller enker, har lavere sjanse for å komme i jobb.

Om lag tre av ti deltakere har ingen skolebakgrunn eller grunnskole som høyeste utdanning (Blom & Enes, 2015). For å oppnå bedre resultater er det nødvendig at kommunene tilbyr grunnskole og videregående opplæring som del av programmet. Over 60 prosent har tilbudet, men i praksis er andelen deltakere med slik skolegang i program svært lav.

Personer som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2011, hadde et inntektsnivå i underkant av 60 prosent av nivået til hele befolkningen i alderen 20 til 50 år. Inntekten for tidligere deltakere øker etterhvert, men inntekts-gapet i forhold til resten av befolkningen lukkes ikke, selv etter fem år. Mange mottar økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsstønning, statlig bostøtte og/eller familierelaterte stønader de første årene etter avsluttet introduksjonsprogram. Imidlertid er det en utvikling mot at lønnsinntekten til tidligere deltakere utgjør en større andel av husholdningens samlede inntekter over tid. Særlig går andelen som mottar sosiale stønader jevnt nedover etter endt introduksjonsprogram, fra 21 prosent ett år etter endt program, til 12 prosent fem år etter (Enes, 2014).

I 2017 kom en evalueringsrapport som analyserte introduksjonsprogram og norskopplæring for nyankomne flyktninger (Djuve et al., 2017). Rapporten dokumenterer de store kommunale variasjonene i hvordan ordningene organiseres og implementeres, og påpeker at noen av disse variasjonene påvirker deltakernes resultater:

Flere består norskprøvene i kommuner hvor voksenopplæringen har:

- Gode samarbeidsrelasjoner med grunnskole, videregående skole og sivilsamfunn
- Bredde i tiltaksvifta (f.eks. hurtigspor, tilbud om nettbasert undervisning, kombinasjonsløp med grunnskolefag og kombinasjonsløp med videregående fag)
- Høy formell kompetanse blant lærerne (andel med utdanning i norsk som andrespråk)

Deltakerne har høyere overgang til arbeid etter endt introduksjonsprogram i kommuner hvor man vektlegger følgende faktorer⁴¹:

- Heldagsprogram, særlig for menn
- Brukermedvirkning, særlig for menn
- Arbeidsretting (arbeidspraksis), særlig for kvinner

Fotnoter

³⁹ Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

⁴⁰ Etter avsluttet introduksjonsprogram regnes tidligere deltakere som sysselsatt ved utført inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken (Blom & Enes, 2015).

⁴¹ Basert på presentasjon av Anne Britt Djuve på Fafo-frokost 31.10.2017.

Forskerne fant at introduksjonsprogrammet i for liten grad inneholder reelt kvalifiserende virkemidler. For enkelte med lavt utdanningsnivå fra hjemlandet, er progresjonen i norsk-opplæringen veldig lav. Praksis i seg selv tilfører ikke formell kompetanse, som er viktig i det norske arbeidsmarkedet. Dermed virker introduksjonsprogrammet best for de som har formell kompetanse med seg til Norge. De som ikke har kompetanse i bunn får heller ikke tilført noen formell kompetanse gjennom programmet, noe som betyr at de får en type tiltak som de ikke klarer å nyttiggjøre seg. Forskerne konkluderer med at det er behov for nye tiltak som gir reell kvalifisering for deltakere som mangler formell kompetanse (Djuve et al., 2017).

Dermed virker introduksjonsprogrammet best for de som har formell kompetanse med seg til Norge.

IMDi følger opp og formidler kunnskap til kommunene om hvordan de kan oppnå bedre resultater. Videreutvikling av nettsiden IMDi.no, direktoratets service- og supportportal for kommunene og det Nasjonale Introduksjonsregister (NIR) er en del av dette arbeidet. Regjeringen har som målsetting at tre av fire kommuner skal ha resultatmål for ordningen. Noe over halvparten av kommunene oppga at de hadde dette i 2016. IMDi tilbyr kompetanseheving for

programrådgivere for at kommunene kan utvikle bedre og mer tilpassede kvalifiseringsløp for nyankomne flyktninger og innvandrere. Ettersom behovet for langsiktig kvalifisering for å stå lenge i arbeid er stort, har utdanningsrettede løp vært et viktig tema i 2017.

IMDi samarbeider med andre relevante myndigheter for å sikre god måloppnåelse for flyktninger som deltar i introduksjonsprogram. I hvilken grad ulike instanser gir tilbud til målgruppen, er avgjørende for om kommunene kan gi et kvalitetsmessig godt introduksjonsprogram i henhold til loven (Blom & Enes, 2015). Opplæring på videregående nivå i regi av fylkeskommunene inngår som tiltak som kan være etterspurt av målgruppen. Fylkesmennene fører tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet gjelder introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og Nasjonalt introduksjonsregister.

6.4 Oppsummering av utvalgte tiltak – Tilgang til arbeidslivet for ungdom og foreldre

Innsatsområdet inneholder tiltak som både på kort og lang sikt skal bidra til at personer i lavinntektsgruppen blir økonomisk selvhjulpne (Jobbsjansen, introduksjonsprogrammet og Kvalifiseringsprogrammet (KVP)). Det inneholder også tiltak av en mer forebyggende karakter som skal bidra til å styrke elevers fremtidige arbeids- og inntektsevne (forsøk med NAV-veiledere i videregående skole, deler av Jobbsjansen).

Arbeids- og velferdsdirektoratets og IMDi's vurderinger av tiltakene som er omtalt under dette innsatsområdet tilsier at tiltakene når målgruppen for strategien, men at det er et forbedringspotensial. Tiltakene bør derfor videreføres i en videre satsing mot fattigdom blant barn.

Introduksjonsordningen og Kvalifiseringsprogrammet er lovpålagte tjenester som følges fortløpende med tanke på behov for endringer, blant annet gjennom tilsyn. Når det gjelder Kvalifiseringsprogrammet er det på bakgrunn av innspill fra fagfeltet levert forslag til regelverksendringer med tanke på å øke tilgjengeligheten for programmet og gjøre programmet mer tilpasset målgruppen. Regelverket knyttet til introduksjonsprogrammet er endret en rekke ganger og i 2016 ble det åpnet for økt bruk av grunnskoleopplæring og videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Evalueringen fra 2017 påpeker behovet for nye tiltak for deltakere som mangler formell kompetanse (Djuve et al., 2017). Jobbsjansen har oppnådd gode resultater ved å bidra til at kvinner som står langt fra arbeidslivet har påbegynt videre utdanning eller kommet i arbeid⁴². Det er igangsatt kunnskapsoppsummering og følgeevaluering av Jobbsjansen. Dette skal gi økt kunnskap og identifisere eventuelle behov for justering av ordningen.

Noen av tiltakene i innsatsområdet retter seg direkte mot ungdom. Rapportering fra forsøket med NAV-veiledere i

videregående skole viser at tiltaket når en målgruppe som står i fare for å falle ut av videregående opplæring, og bistår med ulike hjelpetiltak. Når det gjelder vurderingen av behovet for eventuelle endringer er det for tidlig å uttale seg om dette, men denne vurderingen vil bli gjort i forbindelse med en analyse av erfaringsmaterialet som ligger til grunn for registreringsdataene.

Tidlig og helhetlig innsats styrker muligheten for å klare seg selv uten tiltak senere i livet. NAV har sammen med andre aktører mye kunnskap om hva som fører til at unge blir langvarige trygdemottakere, og det er sannsynligvis store forebyggingsmuligheter. Prosjektet *Helhetlig oppfølging av*

lavinntektsfamilier (tiltak 3) imøtekommer forebyggingsperspektivet ved at prosjektet jobber med hele familiens behov på de fire målområdene; arbeid, bolig, økonomi og barnas situasjon.

I en videre satsing vil det være aktuelt å inkludere flere tiltak som ikke er med i den foreliggende strategien. Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår for eksempel at økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning ved NAV-kontor inkluderes i en videre satsing. Økonomisk rådgivning inngår som en sentral del av NAV-kontorets kommunale tjenester. Det er etablert flere interkommunale samarbeidsprosjekter knyttet til økonomisk rådgivning etter lov om sosiale tjenester i NAV. ●

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår for eksempel at økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning ved NAV-kontor inkluderes i en videre satsing.

Fotnoter

⁴² Rapportering fra IMDi til strategien Barn som lever i fattigdom pr. 1.6.2017.

Kapittel 7

Forskning og statistikk

7.1 Innledning

Kunnskapsinnhenting knyttet til barn som lever i fattigdom er verken begrenset til tiltakene i innsatsområdet Forskning og statistikk eller til strategien som helhet. Som vi ser i del 2 er det også mye forskning på relevante temaer utenfor strategiens rammeverk. Vi vet stadig mer om situasjonen til utsatte barn og familier, og hvilke konsekvenser fattigdom har på barns oppvekst og fremtid.

Dette kapitlet har en annen oppbygning enn de andre kapitlene der vi startet med å se på forskning og gjorde en vurdering av tiltakene. Her går vi rett på tiltakene fordi de presenterer ny forskning og statistikk innenfor innsatsområdet, i tillegg til tilrettelegging av kunnskap for kommunene.

Mer informasjon om forskning på fattigdom blant barn i Norge og Norden før denne perioden kan du finne i: Kunnskapsgrunnlag Barnefattigdom (Bufdir 2016) og Oppvekstrapporten 2017 Økte forskjeller- gjør det noe? (Bufdir, 2017).

7.2 Vurdering av utvalgte tiltak

7.2.1

Mer kunnskap om barnefattigdom i kommunene - tiltak 52

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har utviklet en nettressurs, www.barnefattigdom.no, som presenterer jevnlig oppdatert statistikk på ulike indikatorer knyttet til barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Nettstedet viser utviklingen over tid, og gjør det enkelt å sammenligne ulike fylker, kommuner og bydeler. Hensikten med nettstedet er å gi kommunene lett tilgjengelig informasjon som kan være med på å bygge et kunnskapsgrunnlag om situasjonen lokalt.

Som et supplement til indikatorverktøyet, skal det også utvikles en veileder for tverrsektorielt arbeid mot barnefattigdom, som kommunene skal kunne nyttiggjøre seg av i sitt arbeid. En god del kommuner arbeider allerede målrettet og har god kjennskap til utsatte grupper barn, unge og familier. Deres arbeidsmetoder kan ha stor overføringsverdi til andre kommuner som ikke har kommet så godt i gang med sitt arbeid for barn som lever i

Mer informasjon om forskning på fattigdom blant barn i Norge og Norden før denne perioden kan du finne i: *Kunnskapsgrunnlag Barnefattigdom* (Bufdir 2016) og *Oppvekst-rapporten 2017 Økte forskjeller-gjør det noe?* (Bufdir, 2017).

fattigdom. Målsetningen med tiltaket er å gjøre kunnskap om temaet og om hvordan arbeidet kan innrettes, kjent i tjenesteapparatet.

Bufdir står ansvarlig for tiltaket, men arbeidet gjøres i samarbeid med direktoratene tilknyttet strategien. Også en rekke andre aktører, som kommuner, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og frivillige organisasjoner involveres i arbeidet. Gjennom innspillsmøter med bred deltakelse har Bufdir innhentet innspill til veilederens innhold.

Veilederen vil inneholde to sentrale deler. For det første vektlegges helhetlig planlegging av arbeid mot fattigdom for å bedre oppvekstvilkårene til barn og unge gjennom forankring i kommunenes formelle plansystem. Ulike faser i dette arbeidet vil bli beskrevet i veilederen, som for eksempel planlegging, kartlegging og medvirkning. På denne måten fremheves viktigheten av å sikre politisk og administrativ forankring av kommunens arbeid med barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. For det andre skal veilederen gi eksempler på ulike tiltak og innsatser som noen kommuner allerede har prøvd ut, og som kan være til nytte og inspirasjon for andre kommuner.

Veilederen skal primært rette seg mot kommunene, men også andre aktører, som frivillige organisasjoner, skal kunne ha nytte av den. Samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor vil også bli et tema i veilederen. Målet er at kommuner, i samarbeid med andre, skal stå bedre rustet til å håndtere og imøtekomme de økende forskjellene i samfunnet.

Veilederen skal ferdigstilles i 2018. Veilederen kan bli et verktøy for kommuner som ønsker å bygge opp en varig innsats for barn, unge og familier med lav inntekt, men dette fordrer at veilederen gjøres kjent. Bufdir er avhengig av å samarbeide med andre aktører for at kommuner over hele landet skal få kjennskap til veilederen, og vil legge opp til samarbeid med andre statlige, kommunale og frivillige aktører om formidling og informasjonsspredning.

7.2.2

Definere kunnskapshull og tiltak som kan dekke prioriterte områder - tiltak 53

En sentral målsetting med strategien *Barn som lever i fattigdom* er å motvirke at barn og unge som vokser opp i fattigdom selv blir fattige som voksne. Det finnes en del kunnskap om sosial reproduksjon av fattigdom (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2017a), men i dette tiltaket etterspørres mer konkret kunnskap om hva slags innsats – herunder målrettede tiltak – som motvirker en slik reproduksjon. Forskningen som gjennomføres som del av flere av tiltakene i strategien søker å finne svar på nettopp dette. Et eksempel er studien av Arbeids- og velferdsdirektoratets program for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Her skal man se på effektene av å innføre en modell med familiekoordinatorer som har barnas situasjon som ett av fire målområder i arbeidet med familiene. I tillegg vil prosjektet se på samarbeid i kommunen/bydelen som et element knyttet opp mot koordinering av tjenester til familiene. ►

Et annet eksempel er evalueringen av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom som skal identifisere og systematisere særegenheter og karaktertrekk ved tiltak som i særlig grad bedrer mulighetene for bred sosial deltakelse på viktige arenaer og som bidrar til å skape et mer inkluderende fritidsmiljø. I tillegg har Bufdir satt i gang et forskningsprosjekt som skal skaffe kunnskap om barnevernets innsats overfor barn og familier med lav sosioøkonomisk status og om denne innsatsen bidrar til at det går bedre med barna det gjelder på lang sikt. Forskerne skal blant annet se på hvilke tilnærminger og metodikk barnevernet benytter seg av overfor familiene, og helt konkret se på hvordan barnevernets tiltak og samarbeidsformer kan styrke barn og familiers levekår. Prosjektet startet opp i 2017, og skal vare til 2021.

Felles for prosjektene er at de skal studere i hvilken grad ulike etater jobber for å sikre et helhetlig perspektiv i arbeidet for barn som opplever fattigdom.

7.2.3

Minoritetsjenter og idrettsdeltakelse - tiltak 54

Tiltaket minoritetsjenter og idrettsdeltakelse har hatt som formål å framskaffe kunnskap om hvorfor jenter med innvandringsbakgrunn deltar mindre i idrett enn andre unge. For å framskaffe slik kunnskap ble det gjennomført en undersøkelse av NOVA i samarbeid med Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor og Norges Idrettshøgskole. Undersøkelsen konkluderte med at idrettsbevegelsen fortsatt har en vei

å gå for å øke rekruttering og hindre frafall blant minoritetsjenter, særlig innenfor ungdomsidretten. Datagrunnlaget til Ødegård et al. (2016) er en spørreundersøkelse blant 20.000 Oslo-ungdom. Den gir et godt oversiktsbilde over viktige faktorer for deltakelse og frafall. Familiens økonomi og utdanningsnivå er noe av forklaringen på forskjeller i deltakelse mellom ungdom med og uten minoritetsbakgrunn, men også foreldrenes holdninger og engasjement rundt trening og idrett spiller inn. Mens det meste av ulikheten mellom gutter med og uten minoritetsbakgrunn kan tilskrives sosioøkonomiske ressurser, er forklaringsbildet for minoritetsjenters deltakelse mer komplisert. Manglende interesse for trening og religiøs identitet trekkes fram som noen forklaringsfaktorer, men bildet er sammensatt. Forskerne peker imidlertid på at det er nødvendig å se på de mer dypereliggende mekanismene for innenfor- og utenforskap, som for eksempel betydningen av individuelle og familiære sosiale nettverk, kjønnsbetingede kulturelle idealer, idrettens organisering, elitisering av idretten og ungdommens medbestemmelse i en voksenstyrt idrettskontekst.

7.2.4

Samordnet datagrunnlag fra SSB - tiltak 56

SSB har samordnet datagrunnlag for å gi en årlig, registerbasert boforholdsstatistikk som knytter sammen opplysninger for personer/husholdninger og deres boliger. Statistikken skal gi bedre informasjon og oversikt over barnefamilier og lavinntektshusholdningers boforhold. Tallene skal

oppdateres årlig slik at man får et bilde av utviklingen over tid. Statistikken skal bidra til å målrette virkemidlene mot vanskeligstilte på boligmarkedet generelt og barnefamilier spesielt. Statistikken vil gi mer kunnskap om boforholdene til husholdninger med barn. Bolig- og inntektsopplysninger skal kobles sammen, og vil kunne si noe om ulikheter i boforhold etter inntekt.

Statistikken ble publisert for første gang høsten 2016, da for situasjonen i 2015. Det er nå to årganger i statistikkbanken. Husbanken arbeider i ulike fora med å gjøre statistikken kjent, særlig for kommunene. Den er et sentralt kunnskapsgrunnlag i boligsosial planlegging og for utforming av nye tiltak både i stat og kommune. Statistikken benyttes både i presentasjoner og i møter med kommunene, og da særlig om barnefamilier og data knyttet til leieandeler og trangboddhet. Statistikken knyttes til Veiviseren.no, som er en digital verktøykasse utviklet for kommunene, men også for ansatte i direktoratene, fylkesmannsembetene, samarbeidspartnere og brukerorganisasjoner.

Statistikken skal forbedres fortløpende for å imøtekomme brukernes behov. Videre er det vanskelig å utlede direkte resultater av tiltaket for forebygging og reduksjon av fattigdom i barnefamilier. Samtidig er det viktig med et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å forebygge og redusere fattigdom blant barn. Tiltaket bidrar til dette. Statistikken er i løpende drift, så det må vurderes om dette er et utviklingstiltak eller løpende statistikk. Tiltaket bør ses i sammenheng med tiltak 52 om mer kunnskap om

barnefattigdom i kommunene, samt arbeidet med veiviseren.no og med styringsinformasjon i strategien *Bolig for velferd*.

7.2.5

Forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (tiltak 58)

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor driver forskning på områdene deltakelse og frivillig innsats, frivillig sektor i endring og rammevilkår. Senteret har i tre forskningsrapporter rettet fokus mot ungdoms politiske engasjement og sivilsamfunnsdeltakelse:

- Samfunnsengasjert ungdom. Deltakelse i politikk og samfunnsliv blant unge i Oslo.
- Idrettsdeltakelse og trening blant unge i Oslo
- Levende drabantbyer. Ungdoms deltakelse i fritidsaktiviteter i flerkulturelle oppvekstmiljø

Forskningsprosjektene var igangsatt av Kulturdepartementet i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet og er tilgjengelige på www.sivilsamfunn.no.

Et viktig resultat i rapporten *Idrettsdeltakelse og trening blant ungdom i Oslo - Barrierer, frafall og endringer over tid* (Ødegård et.al 2016) er at blant 13 -19 åringer i Oslo, er det idretten som tydeligst skiller seg ut med store forskjeller i hvem som deltar og ikke. Særlig minoritetsjenter og unge med ►

lave sosioøkonomiske ressurser deltar i langt mindre grad enn unge fra resurssterke hjem. Et positivt utviklingstrekk er at flere unge i dag svarer at de har vært innom idretten i oppveksten. Dette skyldes først og fremst at barneidretten har styrket sin posisjon.

Det overordnede bildet er at dagens unge framstår som like aktive, om ikke mer aktive, enn ungdomsgenerasjoner for 10–20 år tilbake. Valgdeltakelsen blant førstegangselgere har økt markant ved de siste valgene, og deltakelse i frivillige organisasjoner synes å ha holdt seg på et stabilt, høyt nivå det siste tiåret. Samfunnsengasjementet har økt mest blant jenter. Det er små forskjeller i politisk deltakelse mellom ungdom fra familier med høye og lave sosioøkonomiske ressurser. Unge som vokser opp med foreldre som selv er, eller har vært, organisasjonsaktive, og som unge diskuterer politikk og samfunnsspørsmål i hjemmet, er av større betydning for unges deltakelse i organisasjoner enn å vokse opp i et velstående hjem (Ødegård & Fladmoe, 2017.). Forskerne av rapporten sier at det fortsatt er behov for forskning om hvilke faktorer som påvirker barn og unges frivillige organisasjonsdeltakelse og politiske engasjement. For eksempel forskning om betydningen av sosiale medier, nye initiativer og arenaer for deltakelse, de kommunale ungdomsrådernes rolle, ungdomspartienes rekruttering fra ulike sosiale lag, og bakgrunnen for identitetsbasert engasjement og politisk mobilisering. Forskerne sier også at det er viktig å følge ungdoms deltakelsesmønster over tid.

7.2.6

Sluttevaluering av

Groruddalssatsingen - tiltak 59

2016 var siste år for statens og Oslo kommunes felles tiårige områdesatsing i Groruddalen. Satsingen er blitt sluttevaluert for å belyse resultater og måloppnåelse. Evalueringen ble gjennomført som et felles prosjekt mellom staten og Oslo kommune. Evalueringsprosjektet ble ledet av Plankontoret for Groruddalssatsingen i Oslo kommune, og ble ferdigstilt i 2016.

Sluttevalueringen av Groruddalssatsingen (Agenda Kaupang, 2016) gjorde en helhetlig vurdering av de fire programområdene i satsingen. Under oppsummeres vurderingene av hva evalueringen finner at er oppnådd under Programområde 3, Bolig, bo og stedsutvikling (områdeløft). Husbanken har vært involvert i dette programområdet gjennom tilskuddsforvaltning og tett samarbeid med de aktuelle områdene i Groruddalen. Blant målsetningene for programområdet var at lokal tilhørighet blant befolkningen skulle økes og omdømmet forbedres, og at bo, oppvekst og nærmiljøer skulle være gode og oppleves som trygge.

Programområde 3 har vært en blanding av sosiale og fysiske prosjekter, og dreier seg i stor grad om å styrke og mobilisere sivilsamfunnet og organisasjonslivet gjennom aktiviteter, arrangementer, medvirkningsprosesser og kurs. Det er gitt prosjektmidler til bygging og opprustning av møteplasser og aktivitetssområder, som idrettsplasser, lekeområder og parker. Ungdomstiltak har blitt vektlagt. Evalueringen finner at bydelene opplever at tiltakene under

programområde 3 har bidratt svært positivt for utviklingen lokalt. Spesielt relevant for forebygging av fattigdom blant barn kan nevnes styrking av sosiale nettverk og økt grad av tillit i lokalsamfunnet. Alnaskolen trekkes fram som et tiltak som i særlig grad har bidratt til å skape nye positive rollemodeller, løfte enkeltindivider, og bidra til økt trivsel, trygghet og økt lokal deltagelse (Agenda Kaupang, 2016).

Agenda Kaupang fant at satsingen har medført mer frivillighet, et positivt syn på nabofellesskapet og økt tilfredshet med møteplasser. Det ser også ut til at innbyggerne som bor i områdene hvor det er gjennomført områdeløft er systematisk mer fornøyd enn innbyggerne i bydelene som helhet (Agenda Kaupang 2016). Oppvekstmiljø for barn blir rapportert å ha blitt noe bedre i de første fire områdeløftene, men ikke i de fire siste. Husbanken ser ikke bort fra at det kan ha sammenheng med at satsingen har vart kortere i de fire siste områdeløftene.

Oslo kommune og staten har nå inngått et nytt samarbeid i Groruddalen, som strekker seg over nye ti år. Samarbeidet er en videreføring av Groruddalsatsingen 2007–2016. Hovedmålet for den nye Groruddalssatsingen er å bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder i Groruddalen der behovene er størst. Målet er å få flere beboere i disse områdene til å bli økonomisk selvstendige og aktivt deltagende i lokalsamfunn og storsamfunn. Det er tre delprogram under Groruddalsatsingen 2017–2026: Delprogram oppvekst og utdanning, delprogram sysselsetting og delprogram nærmiljø.

7.3 Oppsummering utvalgte tiltak – Forskning og statistikk

Det er igangsatt flere forskningsprosjekter som søker å fylle kunnskaps-hull knyttet til hva slags innsatser som motvirker reproduksjon av fattigdom. Tiltakene i innsatsområdet Forskning og statistikk har blant annet gitt oss økt kunnskap om ungdomsdeltakelse og frivillig sektor, om langvarig områdesatsing og bedre og mer tilgjengelig statistikkgrunnlag på flere områder. De fleste av studiene fra tiltakene i innsatsområdet er avsluttet (54, 56, 57, 58, 59), og flere av dem foreligger i rapporters form.

Vi har fått økt kunnskap som kan bidra i det videre arbeidet på området. Resultater og funn fra forskningen må formidles og implementeres i praktisk arbeid, slik at videre innsatser og tiltak bygger på oppdatert kunnskap. Enkelte av tiltakene pågår fortsatt, og skal utvikles videre. Som nevnt ovenfor, gjelder dette tiltak som skal gi lett tilgang til relevant informasjon til kommunene (tiltak 52). www.barnefattigdom.no har vært en vellykket satsing for å tilgjengeliggjøre viktig informasjon for kommuner som ønsker å sette i gang med målrettet arbeid mot fattigdom i barnefamilier. Veilederen for tverrsektorielt arbeid mot barnefattigdom skal ferdigstilles i 2018 og supplere statistikkverktøyet med utfyllende kunnskap og veiledning til kommunene. ●

Kapittel 8

Ansvars- og kompetansedeling – stat, kommune og frivillig sektor

8.1 Innledning

Samarbeid mellom sektorer som er i kontakt med barn og ungdom, og mellom det offentlige og frivillig sektor, er nødvendig for å styrke arbeidet mot fattigdom i barnefamilier. Ansvars- og kompetansedeling mellom stat, kommune og frivillig sektor er tematisert i mange av tiltakene i strategien. Barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, ofte i kombinasjon med andre utfordringer, har behov for en offentlig sektor som kan samarbeide på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer.

I dette kapittelet presenteres først forskning som har relevans for tiltakene under dette innsatsområdet, så fortsetter vi med en vurdering av noen utvalgte tiltak.

8.2 Forskning

Riksrevisjonen påpekte i sin undersøkelse av barnefattigdom i 2014 at det er behov for større grad av samarbeid mellom statlige aktører. Forskning om samarbeid mellom ulike sektorer,

forvaltningsnivå og frivilligheten for å motvirke negative konsekvenser blant barn og unge i familier med dårlig råd er begrenset. Vi har imidlertid funnet noen rapporter som belyser problemstillinger som er relevant for innsatsområdet.

En undersøkelse om hvilke typer data kommuner og fylkeskommuner trenger som grunnlag for planstrategiarbeidet, slik at det kan legges til rette for en politikk som utjevner sosial ulikhet blant barn og unge, beskriver sosial ulikhet som en type *wicked problem* (gjenstridige problemer) (Berglia, 2015). Kjennetegnet på slike problemer er blant annet at de angår flere sektorer og at det er vanskelig å dele opp problemene i ansvarsområder. De berørte sektorene har gjerne ulik problemforståelse, og årsaksforhold kan være uklare og til dels ukjente (Difi, 2014). For å imøtekomme kommunenes og fylkeskommunenes behov for data om fattigdom i barnefamilier har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) utarbeidet indikatorer som blant annet kan brukes i planstrategiarbeidet.⁴³

8.2.1

Helhetlig oppfølging

Utsatte barn og unge har som oftest behov for tiltak fra mer enn en tjeneste, og kommunene har et stort og lovpålagt ansvar for at disse tjenestene henger sammen. Dette stiller krav til samordning av tjenestetilbudet. En undersøkelse av helhetlig organisering av tjenester for barn og unge i kommunene har gjennom kvalitativ og kvantitativ tilnærming undersøkt hvordan kommuner arbeider med utsatte barn og unge, og hva de vektlegger for å sikre kontinuitet og god og effektiv tjenesteytelse for brukerne gjennom tverrsektoriell og tverrfaglig samhandling og samarbeid (Kaurstad et al., 2015). Funn i prosjektet viser at kontinuerlig arbeid for å skape en samhandlingskultur i kommunen og felles verdier blant ledelse og ansatte er helt avgjørende for samhandlingen om utsatte barn og unge. Tilføring og bygging av kompetanse på alle nivå ble identifisert som suksesskriterier. Det er nødvendig med forankring av arbeidet i kommunale strategi- og plandokumenter, og budsjettløsninger og infrastruktur må legge til rette for samarbeid.

Fløtten og Grødem (2014) har utarbeidet en kunnskapsoppsummering av helhetlige tiltak mot barnefattigdom. Gjennomgangen av tiltak i Norge og Norden viser at det har vært implementert få innsatser som sørger for en systematisk, helhetlig oppfølging av hele familier i betydningen at de omfatter samtlige familiemedlemmer, at eventuelle tiltak

rettes mot ulike livsområder og at de som følger opp familien koordinerer sin innsats. De tiltakene som finnes er små, lokale, og ofte ikke evaluert på en kvalitativ god måte. Forskerne påpeker likevel noen momenter som fremstår som særlig relevante i utviklingen av helhetlige tiltak: Tett oppfølging, myndiggjøring, kompetanse og egnethet blant ansatte, koordinering og samarbeid på tjenestesiden, fokus på helhet – ikke deler. Samtidig påpeker de at slike helhetlige tiltak, hvor man går tungt inn i enkeltfamilier, er en type tiltak som er forbeholdt de aller mest svakstilte familiene som har utfordringer langt utover lav inntekt, som for eksempel vold, psykiske problemer, rus eller generell marginalisering. Det vil si at slike tiltak kun bør være en del av arbeidet med fattigdomsbekjempelse. Rapporten til Fløtten og Grødem dannet utgangspunktet for utvikling og igangsetting av prosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier* (tiltak 3).

Både i Norge og i Norden gjøres det forsøk på helhetlig innsats overfor utsatte barnefamilier i kommuner. Asker velferdslab er et pilotprosjekt med målsetning om å gi innbyggere med en vanskelig livssituasjon et samordnet og helhetlig tjenestetilbud. Det foreligger ikke noen evaluerings- eller forskningsresultater fra dette prosjektet. Fra Danmark har vi en rapport fra Furesø kommune (Hjelmar, 2017) som viser resultater fra en helhetsorientert innsats for utsatte familier. Med helhetlig innsats menes her at de tar utgangspunkt i de ►

forholdene som har en betydning for familiens samlede livssituasjon, og ikke enkeltindividene i familien. Rapporten viser til at forsøket både hadde positive (særlig for barna) og negative resultater, men det er ikke mulig å si noe om effektene av den helhetlige innsatsen i prosjektet. Forskerne konkluderer med at det er behov for mer forskning for å få belyst hva helhetlige innsatser egentlig innebærer og hva effektene er.

8.2.2

Barn med funksjonsnedsettelse

Funksjonsnedsettelse hos enten foreldre eller barn, kan medføre en livssituasjon som gir risiko for fattigdom. Tjenestetilbudet til familier som har barn med funksjonsnedsettelse varierer mye fra kommune til kommune, både med hensyn til hvilke tjenester som tilbys, og i hvilket omfang tjenestene tilbys. En undersøkelse viser at sosioøkonomisk bakgrunn og utdanning har betydning for tilgangen på tjenester i disse familiene. Informasjon om tjenester og hjelpeapparat oppleves av mange å være mangelfull, tilfeldig og personavhengig (Demiri & Gundersen, 2016). Dette medfører mye ansvar for foreldrene, som må finne, utløse og koordinere tilgjengelig hjelp. Ressurssterke foreldre (med god økonomi og utdanning) finner lettere fram i tjenesteapparatet og er mer rutinerte på å klage på avslag, og får dermed tjenestene det er behov for på plass raskere enn i familier der foreldrene har dårligere økonomi og lavere utdanning. Utfordringene synes å gjelde i enda større grad for foreldre med innvandrerbakgrunn, for eksempel på grunn av dårligere kjennskap til tjenesteapparat og svake

norskkunnskaper. Rapporten viser også at i mange av disse familiene, er belastningen med å koordinere tjenester ofte lagt på mor. Mange mødre reduserer derfor yrkesaktiviteten sin. Dette påvirker selvsagt familieøkonomien, og kan bli særlig utfordrende for familier som har lav inntekt fra før.

På tross av tiltak som individuell plan og koordinator, viser resultatene fra undersøkelsen at det er behov for tiltak som blant annet sikrer at foreldre får informasjon og riktige tjenester til rett tid. Undersøkelsen viser også til at kommunene har fått flere oppgaver uten at ressursene øremerkes, samtidig som lovverket også tolkes ulikt i kommunene. Forskerne peker på utfordringer på strukturelt nivå, og mener det er behov for politikk som sikrer tilstrekkelige ressurser, kompetanse og rammer for hjelperne, slik at foreldre systematisk får den hjelpen de trenger (Demiri & Gundersen, 2016).

8.2.3

Samarbeid mellom frivillig og offentlig sektor

Frivilligheten er omfattende i Norge. Tall fra SSB om ideelle og frivillige organisasjoner anslår at frivillig arbeid utgjør 140 000 årsverk, med en verdi på den ulønnede innsatsen som ble beregnet til 71,9 milliarder kroner i 2014. En undersøkelse som blant annet så på forskjellen i omfanget av frivillighet mellom kommuner, fant at variasjonen i aktivitetsnivå mellom kommunene primært forklares med at innbyggernes sammensetning varierer fra kommune til kommune (ulikt utdanningsnivå, alderssammensetning mm) (Wollebæk et al., 2015).

Ressurssterke foreldre (med god økonomi og utdanning) finner lettere fram i tjenesteapparatet og er mer rutinerte på å klage på avslag, og får dermed tjenestene det er behov for på plass raskere enn i familier der foreldrene har dårligere økonomi og lavere utdanning.

Feltstudier gjennomført på Veitvet i Oslo, Møhlenpris i Bergen, Fjell i Drammen og Saupstad i Trondheim viser at en tydelig rolle og arbeidsfordeling mellom frivillige, offentlige aktører og lokale myndigheter er en nøkkel i integrasjonsarbeidet. Lokale myndigheter kan spille en viktig rolle som tilrettelegger og koordinator for samarbeid på tvers av grupper, organisasjoner og nettverk i lokalsamfunnet. Tiltakene må forankres og utvikles gjennom de nettverk som finnes lokalt. Dette kan bidra til å sikre samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner uten at det går på bekostning av organisasjonenes autonomi (Ødegård et al., 2014).

I strategien *Barn som lever i fattigdom* står det at kommuner og frivillige bør etablere gode samarbeidsrelasjoner. En undersøkelse fra det boligsosiale

området viser at det offentlige ikke har klare svar på hvilken rolle frivillig sektor bør ha (Ervik & Lindén, 2016). På den ene siden trekker offentlige aktører frem frivillighet som viktig, og ser et spesielt stort potensial i småskalafrivillighet (ubetalt frivillig innsats). Betydningen av tilskuddsordninger blir også ofte løftet fram. Imidlertid sier noen ideelle organisasjoner at slike ordninger kan utfordre deres verdigrunnlag, identitet og autonomi, og skape konkurranse mellom ideelle organisasjoner og kommunene, og de ideelle organisasjoner seg imellom, i stedet for å fremme samarbeid. Rapporten gir eksempler på hvordan småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap har bidratt til innovasjon i det boligsosiale arbeidet, og den diskuterer mulige utfordringer forbundet med sosialt entreprenørskap og bruk av metoder fra forretningsverdenen. ►

8.2.4

Områdesatsing

Områdeløft som for eksempel i Groruddalen og Tøyen i Oslo og Indre Laksevåg og Ytre Arna i Bergen er igangsatt fordi noen bydeler har særskilte levekårsutfordringer. Groruddalssatsingen er den første i sitt slag i Norge og omtales i strategien. IMDi skriver i en rapport om tverrsektorielt samarbeid i områdesatsning at sektorene er gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå resultater, og at det statlige samarbeidet i områdesatsingene har ført til bedre kjennskap på tvers av sektorer om ulike strategiske satsinger og virkemidler. IMDi beskriver også den organisatoriske kompleksiteten i områdesatsinger som krevende. Det er en kontinuerlig oppgave å finne en balanse mellom operativ effektivitet og en tilstrekkelig bred medvirkning som sikrer forankring av arbeidet i alle de involverte sektorene (IMDi, 2014). Sluttrapporten fra Groruddalssatsingen viser videre til etablering av nye samarbeidsformer mellom bydeler og kommunale og statlige etater, hvor særlig bydelenes rolle har blitt tydeliggjort, og dermed styrket tiltakenes lokale forankring (Agenda Kaupang, 2016). Også frivilligheten har blitt styrket. Frivillige lag og foreninger har vært involvert i beboermedvirkningsinitiativ, og lokalt samarbeid mellom offentlige tjenester og frivillige organisasjoner har vært nødvendig for både rekruttering og gjennomføring av tiltak finansiert av folkehelsemidler (IMDi, 2014). Antall nyetablerte frivillige organisasjoner og andelen av befolkningen i områdeløftene som deltar i frivillige organisasjoner har økt.

8.3 Vurdering av tiltak

I dette delkapittelet gir vi en kort beskrivelse og vurdering av utvalgte tiltak fra innsatsområdet Ansvars- og kompetansedeling – stat, kommune og frivillig sektor.

8.3.1

Stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap på fattigdomsfeltet - tiltak 61

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning som skal stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap rettet mot bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon i Norge. Målgruppen for ordningen er personer som er sosialt og økonomisk vanskeligstilte, som enten opplever eller står i fare for å oppleve fattigdom og sosial eksklusjon, herunder personer som står svært langt fra arbeidsmarkedet. Målgruppen omfatter også barn som lever i fattigdom. Tilskuddet skal få virksomheten i gang for at den skal bli levedyktig og bærekraftig etter noe tid. Det gis tilskudd til virksomheter som bidrar med nye løsninger i arbeidet med å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon, herunder nye løsninger i arbeidet med å gi alle muligheter til å komme i arbeid og å bedre levekårene for de vanskeligst stilte. Mottakerne av tilskudd er ideelle virksomheter som er registrert i Frivillighetsregisteret, som i de fleste tilfeller er avhengige av et tett samarbeid med lokale myndigheter og etater for å lykkes.

I 2016 ble det innvilget tilskudd til 28 virksomheter over ordningen. Halvparten av disse har barn og unge i

målgruppen. Virksomhetene er relativt forskjellige og ulikt innrettet. Enkelte har etter kort tid et konkret tilbud til barn som opplever fattigdom eller som er i risikozonen, mens andre arbeider for å etablere og utvikle et tilbud for målgruppen, men der det vil ta tid før målgruppen får et konkret tilbud.

Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer at tilskuddsordningen har bidratt til at sosiale entreprenører får testet ut nyskapende løsninger med mål om å bedre levekårene for utsatte barn og unge. Selv om aktiviteten og enkelte av initiativene virker lovende, er det er foreløpig tidlig å si noe om effektene av aktiviteten for barn som lever i fattigdom.

En tverrdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av Arbeids- og sosialdepartementet gjennomgår forslag i en rapport fra Nordisk Ministerråd om innsatser for sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Norden, og vurderer hvordan innsatsen i Norge på området kan videreutvikles.

8.3.2

Forenkling av tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner - tiltak 63

I 2015 ble det etablert mål for forenkling av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. Overordnet mål er at det skal være enkelt for frivillige organisasjoner å søke og rapportere på tilskudd fra staten. Kulturdepartementets veileder for forenkling av statlige tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner skal bidra til forenkling og være et redskap for forvaltere av statlige tilskudd til frivillig sektor.

Revidert utgave kom i 2017. Veilederen er et verktøy i forenklingsarbeidet for tilskudd til frivillige organisasjoner knyttet til oversikt over ordninger, koordinert forvaltning og effektive søknads- og rapporteringsprosesser.

Kulturdepartementet har også utarbeidet en oversikt over aktuelle tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner, som er tilgjengelig på www.regjeringen.no/frivilligtilskudd. En samlet oversikt over ordninger bidrar til at det blir enklere for organisasjonene å finne frem til aktuelle ordninger. Oppfølging skjer i det enkelte departement.

Tiltakene skal forenkle samhandlingen mellom organisasjoner og myndigheter for at organisasjonene kan bruke mer tid på aktivitet i organisasjonen og mindre tid på søknader og rapportering.

8.4 Oppsummering av utvalgte tiltak - Ansvars- og kompetansedeling: stat, kommune og frivillig sektor

Gjennom tiltakene i innsatsområdet settes fokus på samordning og forenkling av statlige tilskuddsordninger. Dette blant annet for å gjøre det enklere for kommuner og andre aktører som søker om midler til sine aktiviteter fra tilskuddsordningene. I tillegg er det gitt muligheter for aktører som ønsker å tenke nytt og inkludere sosialt entreprenørskap i arbeidet mot fattigdom. De nye initiativene trenger noe mer tid før de kan vise fram hvilke resultater som er oppnådd. •

Kapittel 9

Organisasjonenes synspunkter

9.1 Innledning

Regjeringens strategi *Barn som lever i fattigdom* fokuserer på frivillige organisasjoners bidrag og rolle. Organisasjonene møter barna og deres familier direkte, og har kunnskap om utfordringer og muligheter. Frivillige organisasjoner er sentrale i arbeidet med å tilrettelegge for deltakelse blant barn og unge på ulike fritidsarenaer. Organisasjonene er også viktige mottakere av tilskuddsmidler fra en rekke tiltak i strategien.

Frivillige organisasjoner var med på å gi innspill i arbeidet med å utforme strategien, og har dermed påvirket innholdet i strategien, særlig innenfor innsatsområde 3 Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett.

Frivillige organisasjoner har mot slutten av strategiperioden også blitt invitert til å komme med sine synspunkter på arbeidet med strategien.⁴⁴ Med sin kompetanse og erfaringer med arbeid direkte for og med barn og unge er deres stemmer viktige når vi skal oppsummere arbeidet og se på veien videre. Nedenfor presenteres noen

av synspunktene som kom frem på et møte mellom frivillige organisasjoner og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)⁴⁵.

9.2 Om fattigdom

Samarbeidsforum mot fattigdom påpeker at Norge de siste 15-20 årene har gått gjennom en stor velstandøkning, men at ikke alle har tatt del i denne velstandøkningen. Samarbeidsforum mot fattigdom består av 12 organisasjoner som representerer mennesker som er vant til å stå utenfor og som daglig treffer fortvilte foreldre. De opplever mediediskusjoner om ulike definisjoner og målemetoder knyttet til fattigdom som en avsporing av debatten. Alle er enige om at ulikhetene i samfunnet øker.

Røde Kors deler bekymringen rundt definisjonsdebatten:

«For oss som jobber tett på målgruppen er det fortvilende å se at det brukes krefter på å jobbe med definisjoner som bare reduserer antallet barn med problemer (...) Vår frykt er at hverdagen til barna det gjelder ikke blir annerledes bare ved å endre en definisjon. I vårt arbeid møter vi barn og unge som vokser opp i fattigdom. Vi lytter til deres historier og deres fortvilelser – om hva de kan være med på, og hva de ikke kan. Om hvordan de må overta rollen som voksne i hjemmet, fordi mamma eller pappa er syke og ikke orker. Å vokse opp i fattigdom handler ikke bare om å få muligheten til å være med i fritidsaktiviteter. Det handler også om å få lov til å være et bekymringsløst barn. Vi er usikre på om en ny definisjon vil endre barnas hverdag».

Barnetrygden har ikke endret seg siden 1996, og har gradvis mistet sin betydning for barnefamiliers økonomi. En utredning om offentlig støtte til barnefamiliene var til høring høsten 2017, og UNICEF påpeker at hvordan regjeringen i fremtiden vil legge opp arbeidet med offentlig støtte til barnefamilier vil ha stor innvirkning for holdninger med vedvarende lavinntekt.

Organisasjonene i Samarbeidsforum mot fattigdom ser hvordan foreldres økonomiske utfordringer også medfører utelukkelse fra fritidsordninger. Selv om det finnes en rekke ordninger for støtte til deltakelse og utlånsholder med mer, kan det for enkelte være vanskelig å finne ut av disse ordningene. Å finne særlige møteplasser krever at en er frisk, har overskudd og tid til å finne ut ting. Samarbeidsforumet støtter universelle ordninger.

9.3 Overordnede synspunkter på strategien

På et generelt nivå er det flere organisasjoner som mener at det er positivt at regjeringen har igangsatt en egen strategi for barn som lever i fattigdom. Strategien kan ses på som et første steg i riktig retning for å koordinere viktige innsatsområder, med et ønske om å gjøre det beste for barna. Røde Kors påpeker at en felles strategi kan være ►

Fotnoter

⁴⁴ På innspillsmøte i september 2017 deltok Den norske Turistforening, Frivillighet Norge, KFUK-KFUM, Nasjonal dugnad mot utenforskap og fattigdom blant barn og unge/ALLEMED, Norges idrettsforbund, Røde Kors, Samarbeidsforum mot fattigdom, UNICEF.

⁴⁵ Møtet ble avholdt 15. september.

med på å gjøre de aktuelle tilbudene mer synlige og tilgjengelige for de som trenger det mest. Norges Idrettsforbund (NIF) fremhever det som viktig at strategien vektlegger barns deltakelse i fritidsaktiviteter, og at det er et eget kapittel som tar opp dette. Flere organisasjoner trakk særlig fram fokuset på tverrsektorielt samarbeid, og samarbeid mellom direktorat og departement som positivt.

Selv om enkelttiltak fungerer godt, er det usikkerhet knyttet til om strategien endrer barnas situasjon på en varig måte.

Samtidig hadde organisasjonene flere kritiske bemerkninger til strategien. Overordnet etterlyses det større fokus på hvordan strategien kan adressere fattigdommen, som i praksis handler om å styrke inntektsgrunnlaget til familiene. De 64 tiltakene anses ikke som tilstrekkelig for å få med alle barna i velstandsøkningen. Selv om enkelttiltak fungerer godt, er det usikkerhet knyttet til om strategien endrer barnas situasjon på en varig måte. Strategien kritiseres for å fokusere mest på å lindre familiens situasjon, ikke å endre den.

En annen kritikk er at strategien kunne hatt klarere prioriteringer og en tydeligere overordnet strategi. NIF savner en tydeligere fremstilling av hva som virker best og er viktigst for å gi barn og unge gode oppvekstvilkår uavhengig av familiens økonomi. Røde Kors fremhever at mye ansvar legges ut til enkelte aktører uten en tydelig beskrivelse av hvordan tiltakene skal følges opp eller kobles sammen. Flere organisasjoner mener det gjenstår en del arbeid for å skape en klarere overordnet strategi, og ikke bare en sammenstilling av tiltak.

Regjeringen skriver i strategiens forord at det viktigste virkemiddelet for å motvirke fattigdom, både på kort og lang sikt, er å sørge for at flest mulig er i arbeid. Flere av organisasjonene møter familier hvor foreldrene av ulike grunner har store utfordringer med å komme seg i arbeid. Røde Kors påpeker at det er viktig at det legges til rette for at alle kan få bidra på sitt nivå, selv om man ikke er i arbeid, slik at man kan fremstå som gode rollemodeller for sine barn.

9.4 Frivillighetens rolle

Organisasjonene er opptatt av frivillighetens rolle og at deres bidrag må verdsettes. Den norske turistforening (DNT) Oslo understreker at «for å løfte inkluderingsarbeidet, mener vi det er behov for en større aksept for at det å bygge opp frivillighet, og det å skape inkludering, det er en administrativ jobb som krever ressurser.» Alt arbeid DNT Oslo gjør er prosjektorganisert, og det gjelder også mange andre organisasjoner. Det gir liten grad av forutsigbarhet, og gjør det vanskelig å jobbe systematisk og godt. Flere av organisasjonene ønsker muligheter for støtte til driftsmidler, ikke bare aktivitetsmidler.

KFUK-KFUM er opptatt av frivillighetens rolle knyttet til et helhetlig perspektiv. Deltakelse i frivillige aktiviteter, enten som medlem eller deltaker, kan være viktige bidrag for å bygge kompetanse, nettverk og styrke psykisk helse. «Det handler om å sette inn innsatsen på å bygge innenfor skap, fremfor å forebygge utenfor skap – når det allerede har skjedd.»

Frivillighet Norge trekker fram viktigheten av å skape gode strukturer lokalt – for å skape møteplasser mellom frivilligheten og kommunen. Frivillighet Norge har de senere årene jobbet mye sammen med kommuner for å skape slike strukturer.

Også NIF er opptatt av et godt samarbeid mellom frivillighet og kommune. NIF har som et av sine hovedmål å redusere økonomiske hindringer for barn og unges deltakelse. De arbeider for å øke bevisstheten i egen organisasjon

om økonomi som barriere, blant annet gjennom ALLEMED. I en rapport fra Strategiutvalget for idrett (2016), pekes det på utfordringer knyttet til betaling av kontingenter, treningsavgift, utstyr, reisekostnader mm. Det er behov for et alternativ der idrettslag som ikke klarer å løse utfordringen internt kan få bistand fra kommunen. Det er et viktig poeng at slik støtte ikke skal innebære byråkratiske ordninger som for eksempel involverer barnas foreldre.

Organisasjonene ga klare tilbakemeldinger på viktigheten av medvirkning, av at barn og unges stemmer blir inkludert og hørt.

9.5 Medvirkning

Organisasjonene ga klare tilbakemeldinger på viktigheten av medvirkning, av at barn og unges stemmer blir inkludert og hørt. Flere trakk fram barnehøringen som ble gjennomført av Redd Barna i forbindelse med utviklingen av strategien som et positivt grep.

Organisasjonene er opptatt av at barn og unges perspektiver blir ivarettatt. Det ble fremmet ønske om at det innhentes erfaringer og kommentarer fra barn selv knyttet ►

til om tiltakene i strategien treffer de faktiske utfordringene som barna står i. Organisasjonene fremhevet at barneperspektivet er en naturlig del i mye av deres arbeid, for eksempel i arbeidet med Nasjonal dugnad mot utenforskap og fattigdom blant barn og unge (NDFU), ALLEMED, Forandringshuset til KFUK-KFUM og annet. Disse satsingene har et rettighetsperspektiv, og ung medvirkning står sentralt i prosessene. Det ble påpekt at både Barneombudet og andre aktører har mye erfaring med ekspertgrupper i målgruppen, og at slike prosesser burde kobles på strategiarbeidet, for å innhente erfaringer og kommentarer fra barn selv.

9.6 Organisasjonenes kommentarer og synspunkter på tiltakene i strategien

9.6.1

9.6.1 NAVs helhetlige oppfølging av lavinntektsfamilier - tiltak 3

Både Røde Kors og DNT Oslo har gode erfaringer med Arbeids- og velferdsdirektoratets prosjekt om helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Noen av Røde Kors-foreningene i de 29 kommunene som er med i prosjektet blir kontaktet av familiekoordinatorer som ønsker å gi familiene de jobber med flere tilbud. DNT på sin side opplever veldig godt samarbeid med NAV-familie i bydeler i Oslo som er med i prosjektet om helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. DNT og NAV jobber sammen, noe som fører til tettere oppfølging av familiene i forkant av aktiviteter. Men DNT er klare på at arbeidet krever ressurser fra både frivillighet og kommune.

9.6.2.1

Tilskuddsordninger

Om tilskuddsordninger generelt, ble forutsigbarhet trukket fram som et viktig element. Noen ordninger krever at midler benyttes innenfor ett år, selv om flere har blitt mer fleksible. Frivillighet Norge kjenner til at det er meget krevende for små organisasjoner å søke på ulike tilskuddsordninger. Støtte til driftsmidler ville være til hjelp. UNICEF på sin side, trekker fram behovet for å se på hvordan de ulike tilskuddsordningene, nasjonalt og regionalt, samlet sett, bidrar til å gi barna nødvendig hjelp og støtte. De har fått tilbakemeldinger fra både kommuner og regionale myndigheter om at det er vanskelig å se tiltakene som tilbys i sammenheng.

9.6.2.2

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom - tiltak 28

Flere organisasjoner har erfaring som mottaker av tilskudd knyttet til den nasjonale tilskuddsordningen mot barnefattigdom. Ordningen gjør at de kan tilby aktiviteter, men de har også kritiske synspunkter på innretning og forvaltning av ordningen.

Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom har gitt Røde Kors en mulighet til å utvide og kvalitetssikre tiltaket Ferie for alle. I 2016 reiste 3400 barn og voksne på 76 ferieopphold sammen med 543 frivillige. Røde Kors måtte dessverre gi avslag til i underkant av 5.000 barn og voksne som ønsket en ferie.

KFUK-KFUM har de siste årene gjennomført en rekke aktiviteter og interne tiltak for økt inkludering.

Uten midler fra tilskuddsordningen til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og stimuleringsmidler fra Kulturdepartementet, hadde ikke KFUK-KFUM nådd så mange med sine tiltak. Forandringshusene i Haugesund og Grønland er ettertraktede tilbud. Mange hundre ungdommer bruker deres aktivitets-tilbud. De viser til at det er kort vei fra midlene som deles ut til konkret aktivitet. Tett samarbeid mellom ulike frivillige organisasjoner og første-linje i kommunen har vært en viktig forutsetning. Man har også klart å ta hensyn til uorganiserte initiativ.

NIF påpeker at endringene som ble gjort i ordningen i forkant av utlysningen i 2017, ved at tiltak som «primært har deltakelse i ordinære idrettsaktiviteter som målsetting» ikke lenger er utelukket fra tilskuddsordningen, har åpnet opp for at tilskuddsordningen kan gi flere anledning til å delta i organisert fritidsaktivitet. Tidligere regelverk stimulerte idrettslag til å lage egne idrettsaktiviteter på siden av det ordinære idrettstilbudet for å kunne få støtte fra ordninga. Endringen har tatt bort denne negative konsekvensen av det gamle regelverket.

DNT påpeker det utfordrende i at tilsagn kommer for sent på året, slik at man ikke får utnyttet potensialet. De ønsker søknadsfrist i desember med tilsagn i januar. De viser også til at det krever mye administrative ressurser å samarbeide med kommunen og for å nå ut til målgruppen. DNT mener kommunen må ta større ansvar for

rekruttering. For å få til stabile samarbeidsmodeller med kommunen, trengs det også stabile ordninger for midler til frivilligheten. DNT har mye aktivitet som er åpen for alle, men bindeleddet til kommunen må fungere bedre. De ønsker også at midler fra ordningen skal kunne gå til nødvendig utstyr for deltakelse, for eksempel personlig utstyr som ullundertøy, som ikke alle har.

En av Røde Kors sine hovedutfordringer i arbeidet med tiltak, særlig i Ferie for alle, er å komme i kontakt med rett person i kommunen. Alle kommuner som søker om midler fra nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom må dokumentere at de har en knutepunktfunksjon. Røde Kors har stor tro på at knutepunktfunksjonen kan være med på å løse denne floken. De har gode erfaringer fra Skien hvor knutepunktansvarlig inviterer alle aktuelle parter inn til både workshop for søknadsskriving og rapportskrivning. Dette gjør at kommunale tiltak og frivillige lag får en arena å møtes på.

NIF ser også at knutepunktfunksjonen er et viktig verktøy som gir en kontaktfunksjon mellom kommune og frivillighet. Samtidig påpeker de at det er viktig at Bufdir følger opp knutepunktfunksjonen både gjennom de krav som blir satt for å få støtte fra ordningen, og gjennom å utvikle og formidle verktøy og ressurser til knutepunktfunksjonen. De som har denne rollen i kommunene får da best mulig forutsetninger til å følge opp målene i Fritidserklæringen. ►

9.6.2.3

Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn - tiltak 29

Røde Kors fremhever tilskuddsordningen for åpne og inkluderende møteplasser som et svært godt tiltak. Forutsigbarheten i midlene som deles ut gjennom denne ordningen muliggjør langsiktig arbeid. Røde Kors mener det bør åpnes for at tilskudd kan gis over flere år også for Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. De påpeker imidlertid at slik ordningen fungerer i dag, er det vanskelig å få dekket driftsmidler. Å starte opp aktiviteter for barn og unge krever driftsmidler på sikt. De mener det bør være mulig å søke om dette også, for en lengre periode, dersom tiltaket kan vise til gode resultater.

9.6.2.4

Tiltak mot barnefattigdom på frivillighetsfeltet - tiltak 31

ALLEMED er et viktig og nyttig verktøy for å sikre godt arbeid med målgruppen. Organisasjonene er opptatt av at NDFU⁴⁶ som har utviklet verktøyet, er avhengig av videre økonomisk støtte for å kunne fullføre dette arbeidet. NIF påpeker nødvendigheten av støtte til videre arbeid med formidling av både organisasjons- og kommuneversjonen av verktøyet. De mener verktøyene vil være en særlig viktig ressurs for både frivillige organisasjoner og kommuner i flere år framover dersom det sikres ressurser til videre formidling, oppfølging og utvikling.

9.6.2.5

Tilskudd til lokale lag og foreninger - tiltak 32

Tilskudd til lokale lag og foreninger, også kjent som Lokale aktivitetsmidler (LAM), er en støtteordning som går direkte til idrettslagene. NIF sier at bedre rammevilkår for idrettslagene gjør de bedre i stand til å holde nede kostnadene for deltakelse i idrett. Men NIF påpeker at denne ubyråkratiske ordninga ikke vil kunne være en garanti for at alle barn kan delta uavhengig av familieøkonomi.

9.6.2.6

Inkludering i idrettslag - tiltak 34

Tiltaket inkludering i idrettslag er en tilskuddsordning som omfatter storbyområder med særlige utfordringer knyttet til å rekruttere barn og ungdom til idrettslagene. Denne ordningen er et godt eksempel på egne tilpassede virkemidler for geografiske områder med særlige utfordringer. Det er etter NIFs mening helt avgjørende å ha slike strukturelle tiltak i områder med særlige utfordringer.

NIFs Idrettslagsbrosjyre på 9 språk er omtalt i strategien. Etter at strategien ble skrevet, har brosjyren blitt oversatt til 7 nye språk, og er nå tilgjengelig på 16 språk. Brosjyrene kan lastes ned på NIFs nettsider (<https://www.idrettsforbundet.no/tema/inkludering-i-idrettslag/>).

9.6.2.7

Fritidsaktiviteter for alle (Fritidserklæringen) - tiltak 39

Flere av organisasjonene som har gitt innspill til denne rapporten er blant partene som har signert Fritidserklæringen. Erklæringen viser partenes intensjon og vilje for å jobbe for at alle barn skal få mulighet til å delta jevnlig i fritidsaktiviteter på linje med andre. Det er Røde Kors' oppfatning at Fritidserklæringen er det tiltaket i strategien som har hatt regjeringens største offentlige fokus. Røde Kors har ved flere anledninger spilt inn at barn og unge må spørres og høres bedre i dette arbeidet.

NIF påpeker at det er viktig at arbeidet fremstilles på riktig måte. Fritidserklæringen gir ingen rett til deltakelse, som det i noen sammenhenger har blitt gitt inntrykk av. Det er et stort potensial i arbeidet med Fritidserklæringen, men det krever en betydelig satsing fra alle parter i tiden fremover for å få effekt ut av arbeidet.

NIF mener nøkkelen til å lykkes med målene i erklæringen ligger i å finne lokale løsninger som sikrer samarbeid mellom kommune og organisasjoner. De ser Kulturdepartementets midler til pilotprosjekter som et viktig eksempel på hvordan man kan finne gode lokale løsninger. Disse prosjektene skal skape grunnlag for et systematisk og varig samarbeid mellom frivillige, offentlige instanser og andre relevante aktører.

Sekretariatet for Fritidserklæringen (som ligger i Bufdir) og oppfølgingsmekanismene for erklæringen er etter NIFs mening avgjørende for å realisere målene i Fritidserklæringen.

Å få flere kommuner til å ta del i målene til Fritidserklæringen er den viktigste prioriteringen i det videre arbeidet mener NIF. Det gjelder å:

- Utfordre kommuner til å ta tak i temaet
- Formidle erfaringer som gjør det lettere for den enkelte kommune å finne sine mekanismer for oppfølging
- Samle og gjøre tilgjengelig informasjon om hver enkelt kommunes oppfølging av (målene i) Fritidserklæringen.

9.6.2.8

Helse - tiltak 40 og 43

Røde Kors presenterte i september 2017 rapporten Sosial Puls om de største humanitære behovene i Norge. Hovedfunnet viser at mange av de største humanitære behovene i Norge er knyttet til oppvekst. En god barndom varer hele livet. På samme måte vil fattigdom og sosial nød i oppveksten prege hvilket liv en får som voksen. Røde Kors peker på tiltak 40 Styrking av helsetjenesten og skolehelsetjenesten og 43 Styrking av kommunale psykiske helsetjenester som viktige tiltak, og understreker at det er behov for fortsatt økt innsats når det gjelder helsetjenester i kommunen.

9.6.2.9

Folkehelse og forebygging av ensomhet - tiltak 38 og 42

Røde Kors viser til tiltakene for frivillig arbeid for å forebygge ensomhet og bidra til sosial inkludering (38) og Program for folkehelse i kommunene, satsing på barn og unge (42), og håper på gode, forutsigbare og langsiktige støtteordninger som kan sikre tiltak som gir ungdom trygge, gode møteplasser hvor de kan utvikle seg. De viser til sin egen satsing Fellesverket, som er et møtested for alle de ungdommene som ønsker, men mangler et sted å gå i fritiden sin. Fellesverket finnes nå i åtte byer i Norge med til sammen 11 hus (Trondheim, Ålesund, Bergen, Porsgrunn, Tønsberg, Drammen, Sandvika og Oslo), og retter seg mot ungdom i alderen 13-20 år.

9.6.2.10

Mer informasjon til kommunene - tiltak 52

Røde Kors gir gode tilbakemeldinger til strategiens tiltak mer kunnskap om barnefattigdom i kommunene. Indikatorer på barnefattigdom er etter Røde Kors' erfaring et svært nyttig og velbrukt verktøy som hjelper både det offentlige og frivilligheten til å få bedre kunnskap om lokale utfordringer. Røde Kors er også fornøyd med at det skal utvikles en veileder for tverrsektorielt arbeid mot barnefattigdom. Måten Bufdir har fått innspill fra kommuner og frivillighet på har sikret bred forankring og kunnskap fra mange ledd⁴⁷, noe Røde Kors tror vil bidra til at veilederen vil treffe godt når den er ferdig. ►

Fotnoter

⁴⁶ Nasjonal dugnad mot utenforskap og fattigdom blant barn og unge.

⁴⁷ Bufdir arrangerte to innspillmøter høsten 2016 der en rekke frivillige organisasjoner, kommuner og representanter fra staten deltok.

9.6.2.11

Minoritetsjenter og idrettsdeltaking - tiltak 54

NIF viser til at tiltaket minoritetsjenter og idrettsdeltaking har gitt ny og nyttig kunnskap om både minoritetsjenter og -gutters deltakelse i idrett. Tiltaket har resultert i en rapport med informasjon som er særlig viktig og nyttig for idrettens videre arbeid. Rapporten viser blant annet at flertallet av jenter med minoritetsbakgrunn har vært med i et idrettslag, selv om de fremdeles

har en markant lavere deltakelse i idrett sammenlignet med jenter med majoritetsbakgrunn. For idretten viser rapporten en sterk positiv utvikling, der både deltakelse generelt og blant minoritetsjenter spesielt har økt mye. NIF mener slik type forskning gir viktig kunnskap, og representerer en type tiltak som idretten og frivilligheten ikke kan gjøre selv. Kunnskapen er avgjørende for at idretten skal kunne jobbe mer med temaet, og sikre at alle i NIF er opptatt av dette.

UNICEF mener det er behov for en ny levekårsundersøkelse blant barn og unge.

9.7 Kunnskapsbehov

UNICEF mener det er behov for en ny levekårsundersøkelse blant barn og unge. Dette for å skaffe bedre kunnskap om hvilke tiltak som må iverksettes i fremtiden. Dette begrunnes med at mange av de store utfordringene knyttet til å sikre levekårene for barn i Norge er overlappende, i særdeleshet fattigdom blant barn, barn og unges psykiske helse, frafall i skolen, mobbing og barns omsorgsvilkår. Levekårsundersøkelsen skal sikre en bedre koordinert innsats, skaffe tilveie bedre kunnskap om levekår for barn i Norge og hvilke særlige utfordringer barn i risikogrupper opplever.

KFUK-KFUM er opptatt av at helhetlige tiltak løftes fram, og at tiltak som er virkningsfulle skaleres opp. De ser behov for å flytte midler til tidligere i oppfølgingsløpet for å forhindre utenforskap og uheld, med den begrunnelse at tidlig innsats er samfunnsøkonomisk besparende. I Sverige er det prøvd ut sosiale investeringsfond hvor midler flyttes fra normale budsjettposter til forebyggende innsats i et eget investeringsfond som skal se på langtidseffekter, noe som også kan prøves ut i Norge.

9.8 Innspill til fremtidig innsats

UNICEF understreker at myndighetene i større grad må adressere hvorfor barn vokser opp i familier med lavinntekt, og ikke bare forsøker å redusere eller begrense de negative konsekvensene som fattigdommen kan ha. Dette er et spørsmål som krever politiske løsninger, men UNICEF

mener også at direktoratene i større grad kan adressere ulik kommunal praksis knyttet til sosialstønadssatser, ulik praktisering av inkludering av barnetrygd i inntektsberegningen og hvordan man skal måle og fastsette familiens ekstraavgifter ved å ha barn. Det er på disse punktene ulik praksis i norske kommuner, som kan bidra til at barn ikke får innfridd sine rettigheter og det blir uforsvarlige forskjeller mellom ulike kommuner. UNICEF mener det er avgjørende at disse spørsmålene adresseres for å sikre barn likeverdige oppvekstvilkår.

NIF viser til idrettens strategiutvalg som sier at «for å nå visjonen om idrettsglede for alle må flere trenere, oppmenn og ledere se denne utfordringen før barnet har sluttet. Flere må vite hvordan utfordringen kan løses, og flere må vite at de kan kontakte kommunen. Kommunikasjonen mellom idretten og det offentlige på kommunenivå er avgjørende, og de gode eksemplene med godt samarbeid mellom lokale idrettslag og kommuner må gjøres synlig og tilgjengelig» (2016, s. 53).

KFUK-KFUM mener det er viktig at forskjellige prosjekter og modeller som prøves ut følges opp videre. Tiltak man vet fungerer bør styrkes og skaleres opp. Det er viktig å tørre å satse på innovasjon for å finne bedre løsninger enn det vi ser i dag, på tvers av tiltaksområdene. Av helt konkrete oppfølgingspunkter trekker KFUK-KFUM fram ferdigstillelse av veileder for tverrsektorielt arbeid, som de håper vil bli et verktøy som kommunene og frivilligheten vil ha nytte av. I tillegg må innholdet i

knutepunktfunksjonen tydeliggjøres, og det bør utarbeides retningslinjer for hvordan kommunen skal kunne lenke målgruppen til alt det som er av gode eksisterende tilbud i kommunene. Her er det et stort potensial.

DNT Oslo er opptatt av frivillighetens rolle i oppfølging av sårbare ungdommer, og nytenkning og kulturendring i offentlig sektor. For de som kjenner på utenforskap, som er utenfor skole, utenfor arbeid, har lite nettverk, har svake norskkunnskaper, er i usunne miljøer, kan frivilligheten representere en nøytral arena uten «tiltaksstempel». Her kan man skape mestringsopplevelser og nettverk i sunne aktiviteter og miljøer. Det er viktig med større fleksibilitet i det offentlige møte med frivilligheten.

Det er viktig med større fleksibilitet i det offentlige møte med frivilligheten.

I tillegg peker Samarbeidsforum mot fattigdom på opplæring i hverdagsøkonomi og gjeldshåndtering som viktige tiltak for å bekjempe fattigdom. Dette kan styrke familienes evne til å få mest mulig ut av pengene, og få ned opplevelsen av å være fattig. Informasjonstiltak som kan være med på å bryte ned tabuer rundt økonomiske vanskeligheter, motivasjon til å ta tak i gjeldsproblem og praktisk, konkret informasjon om hvilke hjelpebehov som finnes trekkes også fram. •

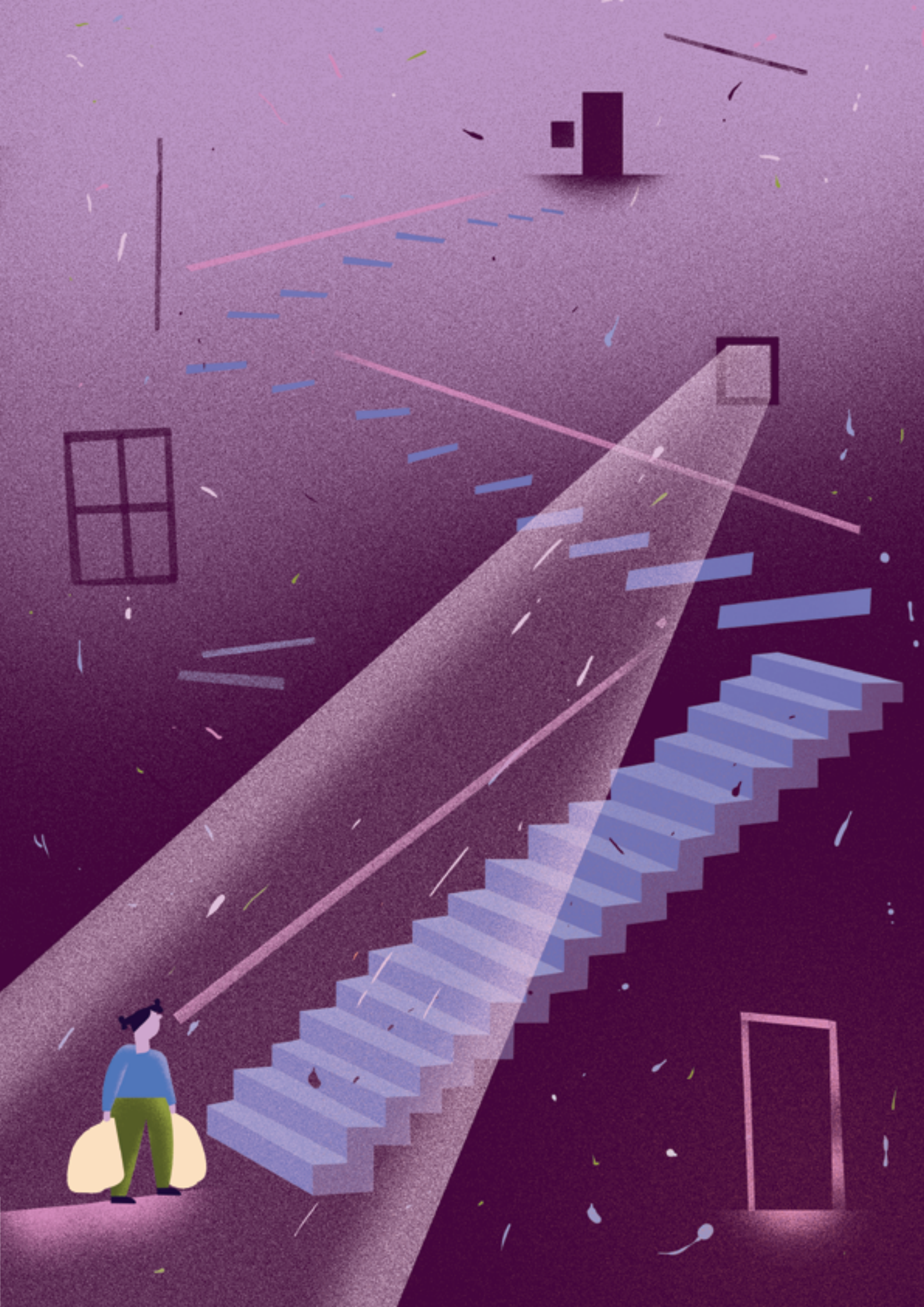
Samarbeidsforum mot fattigdom har utviklet nettsiden 1av10barn.no, hvor de blant annet legger fram fire krav som skal motvirke fattigdom:

- At barnetrygden prisjusteres og er universell
- At vanskeligstilte skal ha lovfestet rett til varig bolig
- At livsoppholdssatsene oppjusteres til et anstendig nivå (SIFO-satser)
- At barnefamiliene sikres en forutsigbar inntekt de kan leve av

Sara Maria Mørk

Gjennom mine øyne

Hentet fra antologien «I morgen er aldrig
en ny dag» utgitt av Ordsælv forlag
i 2016, initiert av Nordisk Ministerråd
for kultur og Nordisk barne- og
ungdomskomiteé (NORDBUK).



TENK DEG AT du er et barn på 13 år. Da tenker du sikkert en ung sjel med latter og alt godt i livet, med venner og lek, og livet er slik det skal være for et barn på 13 år. I en perfekt verden hadde dette vært noe alle hadde. Men dessverre er det ikke slik for alle som vokser opp i dag, selv ikke i et av verdens rikeste land, Norge.

Jeg er en av de uheldige som ikke hadde en bekymringsfri oppvekst. Allerede som 13-åring lå jeg i sengen og bekymret meg over penger. Jeg er vokst opp i et hjem med en mor og tre jenter. Mamma jobbet ikke, så vi levde på støtte fra staten. Mamma hadde fysiske plager som gjorde at hun ikke kunne jobbe, og siden det bare var oss, levde vi på den billigste måten vi kunne.

Det er noen år siden jeg flyttet ut hjemmefra, men den leiligheten vil jeg aldri glemme. Det var en liten leilighet, ikke så langt unna flyplassen. Vi bodde i 4. etasje i en hvit blokk. Skolen lå fem minutter unna. Jeg var eldst, og fikk mye ansvar. Jeg husker alt slitet: Å dra på butikken og handle, å bære varene opp til 4. etasje, å gå ut med søppelet.

Jeg har en søster som er fire år yngre og en som er ni år yngre. Jeg tok egentlig vare på dem. Og min mor. Mamma gjorde så godt hun kunne, men det var ikke lett, hun var alene og slet selv. Så da ble det til at jeg fikk en rolle som ekstra-mamma. Jeg handlet mat og lagde middag. Jeg lagde matpakke og fulgte til skole og barnehage, før jeg selv gikk på skolen. Så som dere skjønner, så var det ikke bare penger som var problemet hos oss. Men penger var roten til mange av problemene, både i familien og ellers.

Jeg tror at mamma ble deprimeret av å leve i overlevelsesmodus. Hun måtte søke om støtte til alt hvis det var noe vi trengte. Og det at hun ikke kunne gi oss alt det vi trengte på egen hånd, det må ha knekt henne ganske godt. Vi kan kanskje ikke si at vi var fattige hvis vi sammenligner oss med dem i Afrika, men etter norsk standard var vi fattige. Vi levde på tilbud og billigprodukter, vi levde på usunn mat fordi det var billigere enn sunn mat. Det tok på for vår lille familie å slite så mye med å få endene til å møtes, noe som knakk mamma helt.

En av de verste stundene vi hadde i den lille leiligheten vår, var når syke bilen måtte komme. Når mamma ble hentet på bære, og kjørte avgårde med blålys. Og jeg sto alene tilbake. I tankene var jeg glad for at søstrene mine var borte. Men jeg holdt rundt meg selv. Vetskremt sto jeg tilbake på trappen, alene. Ville mamma noen gang komme hjem? Jeg satt der så stille, helt til bestemor kom for å ta vare på meg. Det var så godt å ikke være alene lenger, men jeg kunne ikke gråte. For da ville bestemor bryte sammen, og noen måtte ta vare på henne også.

Men vi hadde så mange lykkelige stunder. Som den dagen vi laget såpe til julegaver. Og sølte såpe på middagen, og den smakte godt og rent, med et hint av roser. Eller den gangen da katten til mamma falt ned fire etasjer, men klarte seg fint uten fallskjerm. Alle de mange filmkveldene, med godteri og brus og bare oss fire.

Hva skal man gjøre i en vanskelig situasjon? Det vet man ikke før man er oppi det. Jeg forstår ennå ikke hvordan jeg klarte det. Det var et av de mest inntrykksfulle øyeblikkene i mitt liv. Jeg var 13 år.

Det er som det skjedde i går. Jeg sto oppe i gata og så ned mot blokken vår. Jeg så ambulansen kjøre av gårde. Jeg tenkte at det kanskje var den gamle naboen vår. Snart forsto jeg, at det var det ikke.

Jeg satte meg på sykkel, men idet jeg skulle til å sykle av gårde, kom det en bil mot meg i stor fart og bråbremsset rett ved siden av meg. Det var min eks-stefar som kjørte, og han så sint ut.

”Hvorfor holdt du deg ikke hjemme som jeg sa?”

Han spyttet ordene mot meg. Jeg ble plutselig usikker. Jeg hadde jo vært hjemme. Men mamma sa at jeg kunne gå ut og leke med vennene mine, så jeg hadde syklet bort til bestevennen min og hadde vel vært borte en times tid.

”Mamma sa jeg kunne gå ut og leke”, svarte jeg irritert.

Han var ikke faren min, og ikke gift med mamma heller, så hvorfor skulle han bestemme over meg?

”Moren din har prøvd å ta livet av seg.”

Han spyttet ordene mot meg, igjen.

”Kom deg hjem, Nå!” sa han, før han kjørte av gårde.

Det neste jeg kan huske, er at jeg sto i gangen hjemme. Jeg så inn på soverommet til mamma, alt virket normalt. Vinduet var dekket til, rommet lå i mørke. Sengen var ikke oppredd, og det lå klær på gulvet. På nattbordet sto det et glass og en bok, og på gulvet ved nattbordet, lå det en pilleeske.

Kanskje var det fordi det bare var meg hjemme, at jeg nesten knakk sammen. Bare nesten. De to små søstrene mine var i campingvognen sammen med beste-foreldrene, heldigvis.

Jeg ringte til bestevennen min, og spurte om han kunne si til læreren at jeg ble borte noen dager. Jeg ringte til tante og fortalte hva som hadde skjedd, og spurte om hun kunne komme og hente meg. Jeg ringte pappa for å få noen trøstende ord, noe jeg trengte sårt, men jeg fikk ikke svar.

Jeg satt der alene, og så kom sjokket etter den siste timen.

Hvordan kunne dette skje?

Var dette noe jeg hadde gjort?

Var det fordi jeg hadde gått ut igjen?

Hva kom til å skje nå?

Er ikke mamma glad i oss lenger?

Kommer mamma noen gang hjem?

Jeg skvatt til da jeg så tante foran meg. På et tidspunkt hadde jeg visst hentet bamsen og ryggsekken min og gått ned. Jeg kastet meg i tantes armer, og da kom tårene til hele jeg ristet. Og endelig fikk jeg den klemmen jeg trengte så sårt.

Det er øyeblikk som jeg ikke husker så mye av. Det var som verden spolte forbi meg, og jeg sto i pause. Jeg la meg ned i baksetet i bilen til tante, det luktet av tobakk og sigarer. Men det var så betryggende at jeg nesten sovnet. Det roet kaoset som herjet i hele meg. Jeg var trygg, jeg var et sted sammen med dem som var glad i meg. Jeg ble sendt inn til tante og satt i sofaen der, ble "tvangsforet" med en brødskive og litt juice. Da telefonen min ringte og det var pappa, ble jeg så glad. Kanskje han ringte for å trøste meg og si at han var glad i meg. Den dag i dag angrer jeg på at jeg svarte. Jeg husker ikke ordrett hva han sa, men dette var det han kom frem til: Han hadde vært på sykehuset og snakket med mamma, og hun hadde sagt at jeg hadde tatt penger fra mammas pengebok, og derfor hadde hun tatt alle tablettene.

«Dette er din feil, så ikke gjør det igjen», avsluttet han med.

Jeg satt i trappen og tårene kom på nytt, bena var blitt som gelé og jeg klarte ikke stå.

Tante kom og så til meg etter en stund, og ble veldig sint da jeg fortalte hva pappa hadde sagt til meg. Hun forlangte å få nummeret hans, og sa at dette ikke var min feil. Hun måtte roe seg litt ned før hun ringte pappa og sa til han, at det han hadde gjort var dårlig gjort.

Den kvelden lå jeg og så i taket på rommet til søskenbarnet mitt. Jeg lå på en madrass og følte meg nummen og fikk ikke sove. Det var som om jeg hadde gått en lang fjelltur og alt av muskler verket, hele kroppen veide flere tonn.

Da kom det eldste søskenbarnet mitt inn og satte seg sammen med meg. Vi snakket lenge, om videregående skole, hva jeg ville gjøre på bursdagen min, bare koselige ting som ikke hadde noe med mamma å gjøre. Det var ingen som sa at mamma var dum, eller hvor synd det var på meg. Av hele denne dagen, var denne siste samtalen noe jeg aldri kommer til å glemme.

Det var en hard barndom. Men da jeg var 18 år forandret alt seg. Jeg var en overvektig jente, kun kledd i svart. Mobbet inn i depresjon og angst, full av suicidale tanker. Livet var et eneste mørke. Jeg var eldst, og hadde altfor mye ansvar hjemme. Fordi mine to yngre søstre slet med diagnoser, var det dem vi måtte ta vare på. Jeg ble gjemt i bakgrunnen. Dette var en tid i mitt liv der jeg var så nedbrutt. For meg besto en dag av angst og mørke, ingen lyspunkter. Så hadde jeg ikke møtt han den gangen, er det ikke sikkert jeg hadde vært i live i dag. Det var faktisk en mann som ville ha meg, selv med alle mine problemer. Selv med all den bagasjen jeg bar på, så likte han den jeg var. Første gang jeg så han, satt jeg på en benk sammen med min beste venninne, og han kom rasende inn på parkeringsplassen. Spilte Kaptein Sabeltann så høyt som mulig over anlegget i bilen. Det var da livet mitt forandret seg. Jeg sendte en melding på Nettby og han svarte, etter det utviklet det seg. Og de neste 6 månedene ble livet mitt så mye bedre. Hverdagen ble lysere, dag for dag.

I august 2010 flyttet jeg inn hos han, og etter det har det vært lite mørke i min hverdag. Det måtte litt tilvenning til, før jeg så på dette som hjemme. Jeg var sikker på at han ikke orket mer, at han, som alle de andre, ville dra fra meg, finne ut at jeg var ikke verdt det.

Det var da jeg flyttet inn hos han at jeg så hva jeg hadde gått glipp av. Bare det å spise pålegg som ikke var det billigste, var fantastisk. Det å kjøpe ost som faktisk smakte noe, var så mye bedre enn det billigmerket vi brukte hos mamma.

Jeg startet å nyte livet. Han ga meg et nytt syn på livet. Men alt var ikke en dans på roser. Han var den som måtte lære meg å styre økonomien, hvordan man håndterer penger, for det hadde jeg ikke lært.

I dag har jeg og kjæresten forlovet oss. I september 2015 fikk vi en vakker datter. Jeg har bil, hund og fast jobb. Vi har alt vi trenger, og litt til.

Så budskapet i denne teksten er, at uansett hvor mørkt det ser ut, uansett hvor langt nede du er, så er ikke solen så langt unna.

Hvis jeg klarer det, klarer du det også.

Hva er lykke? For meg er lykke å skrive, utrykke meg selv, å kunne få tankene i bokstaver. For meg er lykke smilet til datteren min - det er det beste i verden. Smilet hennes kan gjøre en dårlig dag flott, og latteren varmer hjertet.

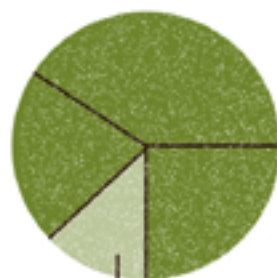
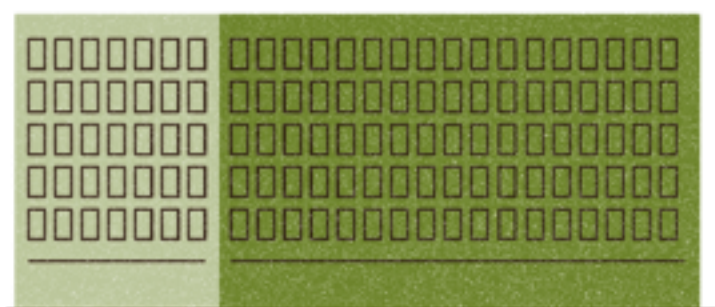
For meg er lykke kjæresten min, ordene med kjærlighet fra han. Ligge med hodet i fanget hans, og bare se på tv. Lykke kan være solen, og varmen den gir deg. Eller en god venn, som kjenner deg på godt og vondt.

Dette er noen av mine lykkelige øyeblikk, noen av mange. Det er disse minnene jeg tenker på når jeg har en dårlig dag, disse minnene får meg til å smile.

Lykke er familie.

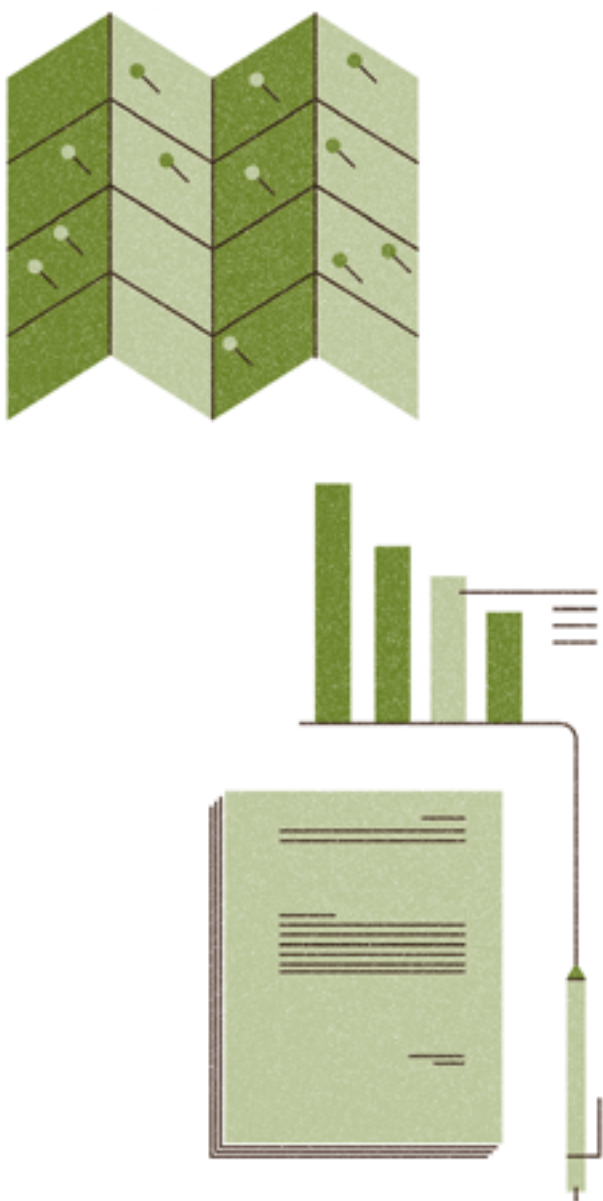
Lykke er kjærlighet.

Lykke er deg.



Del 3

Perspektiver i arbeid mot fattigdom,
erfaringer fra strategiperioden
og veien videre



Regjeringens strategi *Barn som lever i fattigdom* har vart i tre år (2015-2017). Direktoratene har gjennom arbeidet med strategien rettet oppmerksomheten mot konsekvenser av å vokse opp i familier med vedvarende lavinntekt. Arbeidet har også bidratt til å løfte tematikken i den offentlige debatten. I løpet av disse årene har direktoratene fått nyttige erfaringer og kunnskap, og vi har avdekket utfordringer i arbeidet. Utfordringene ligger ikke bare på tiltaksnivå, men også på et overordnet nivå, som for eksempel hvordan vi organiserer tverrsektorielt arbeid.

I denne delen skal vi først løfte blikket og ta for oss noen utvalgte perspektiver vi anser som viktige i arbeidet mot fattigdom. I kapittel 10 kommer vi inn på juridiske og samfunnsøkonomiske perspektiver, kommunenes arbeid med fattigdom blant barn, frivillig sektors rolle og behovet for tverrsektorielt samarbeid. Deretter diskuterer vi i kapittel 11 erfaringene vi har fått fra tre års arbeid med strategien, før vi i kapittel 12 kommer med oppfølgingspunkter fra det enkelte innsatsområde og anbefalinger for videre arbeid.

Kapittel 10

Perspektiver i arbeid mot fattigdom

10.1 Innledning

Fattigdom blant barn er et komplekst fenomen som griper inn i de fleste samfunnsområder, slik vi har sett eksempler på i del 2. I dette kapittelet vil vi trekke frem noen perspektiver fra arbeidet med strategien som har vært en del av diskusjonene rundt fenomenet fattigdom blant barn, men som i ulik grad er knyttet til tiltakene i strategien. Diskusjonene har tatt utgangspunkt i spørsmål om barns rettigheter, samfunnsøkonomiske konsekvenser, hvilke tiltak som er mest effektive i kampen mot fattigdom, hva gjør kommunene, hvilken rolle skal frivilligheten ha og hvorfor er det vanskelig å samarbeide på tvers av sektorer? Kapittelet har ikke som mål å svare på alle disse spørsmålene, men perspektivene som trekkes fram kan være et grunnlag for videre arbeid mot fattigdom.

10.2 Barns rettigheter og statens plikter

Strategien *Barn som lever i fattigdom* inneholder en høring blant barn og unge om hvordan det er å vokse opp med lite penger i Norge. Høringen

ble gjennomført av Redd Barna, og de skriver blant annet: «Barna snakket først om mangelen på det mest nødvendige som mat, husly og klær. Samtalen gikk fort over til at det største problemet i Norge er at man ikke er lik de som vokser opp i mer resurssterke familier. Det å være utenfor og ikke passe inn, var gjennomgående i alle høringene. Barna var opptatt av at man med dårlig råd ikke er lik de andre i miljøet sitt» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, s. 84).

Barnekonvensjonen

Artikkel 27

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

FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Artikkel 11

1. Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til å ha en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til fortløpende å få sin levemåte forbedret. Konvensjonspartene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre virkeliggjørelsen av denne rett, og erkjenner i den anledning den vesentlige betydning av internasjonalt samarbeid grunnet på frivillighet.

Norge har forpliktet seg til å oppfylle rettighetene i Barnekonvensjonen. Artikkel 27 omhandler barns rett til en tilstrekkelig levestandard, men også andre artikler kan knyttes til arbeidet med barn som lever i fattigdom⁴⁸. FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) beskriver rettigheter knyttet til en god oppvekst, og Grunnloven har en egen paragraf (104) som omtaler barns rettigheter spesielt

Grunnloven

§ 104.

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. 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.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. 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.

Staten har altså plikter ifølge konvensjoner og lover for å sikre barn en god oppvekst (se boks). Men hva betyr en *tilstrekkelig* eller en *tilfredsstillende* levestandard og hva innebærer en *nødvendig* økonomisk trygghet i Norge i 2017?

De fleste barna i familier med lavinntekt har foreldre med liten eller ingen yrkestilknytning⁴⁹. Økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er en skjønnsmessig ytelse, jf. lovens § 18 første ledd. De kommunale sosiale tjevnestene i NAV-kontoret har både

rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden. Det er utarbeidet veiledende retningslinjer, men de må betraktes som et veiledende utgangspunkt for det skjønn som skal utøves. Det er imidlertid lagt inn en føring om at stønadsbeløpet ikke skal være høyere enn hva mottakeren kan forventes å få gjennom ordinært arbeid⁵⁰. I Barneombudets rapport til FNs barnekomité peker de blant annet på at barnas situasjon ikke i tilstrekkelig grad har blitt kartlagt når NAV har vurdert søknader om økonomisk sosialhjelp til familier (Barneombudet, 2017). ►

Fotnoter

⁴⁸ Artikkel 26 om sosial sikkerhet og artikkel 31 om hvile og fritid.

⁴⁹ Barn i husholdninger med lavinntekt uten noen yrkestilknyttede: 55,28 prosent (www.barnefattigdom.no).

⁵⁰ Se rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Hovednummer 35 – 2012 punkt 4.18.

SIFOs minimumsbudsjett for forbruksutgifter kan være et utgangspunkt for å nærme seg begrepene tilstrekkelig, tilfredsstillende og nødvendig (Borgeraas, 2016). Minimumsbudsjettet ser på konkrete forbruksnivåer og forsøker å identifisere et realinntektsmål som skal reflektere et minimumsnivå av hva en familie kan klare seg med²¹. Minimumsbudsjettet kan benyttes til å vurdere rimeligheten av eksisterende offentlige økonomiske livsoppholdssatser. Borgeraas fant at «de statlige anbefalte normene for økonomisk sosialhjelp er lavere enn minimumsberegningene. Dette antyder at disse normene er for lave til å kunne ha et forsvarlig livsopphold» (2016, s.9).

Borgeraas fant at «de statlige anbefalte normene for økonomisk sosialhjelp er lavere enn minimumsberegningene. Dette antyder at disse normene er for lave til å kunne ha et forsvarlig livsopphold».

FNs komité for barns rettigheter ga i 2016 en uttalelse med det formål å styrke forståelsen av hvilke forpliktelser konvensjonen innebærer med hensyn til barns rettigheter og landenes økonomiske prioriteringer. Barnas rettigheter, og særlig de utsatte barna, skal ivaretas i alle økonomiske prioriteringer som berører dem. Uttalelsen sier videre at bevilgende myndigheter ikke kan omprioritere eller redusere midler på eksisterende poster dersom dette vil redusere barns økonomiske, sosiale eller kulturelle rettigheter. Det heter at myndighetene kontinuerlig bør vurdere hvordan budsjetter påvirker ulike grupper av barn, og de skal sørge for at budsjettbeslutningen gir de beste resultatene for flest antall barn, og særlig bør det legges vekt på utsatte barn (FN, 2016). Uttalelsen gir ikke svar på hva som utgjør en nødvendig økonomisk trygghet, men den sier at barns rettigheter skal tas hensyn til i statenes økonomiske prioriteringer.

Tilstrekkelig, tilfredsstillende og nødvendig økonomisk trygghet som en rettighet for barn avveies mot politiske prioriteringer. Konvensjonene legger en minstandard for vernet av barns rettigheter, også det som gjelder økonomiske rettigheter. I Norge har vi en grunnlovsbestemmelse (§104) som gir barn et særlig vern. Barn er avhengig av sine foreldre og de har ikke selv mulighet for å bedre sin egen sosioøkonomiske situasjon. Inkorporeringen av barnekonvensjonen i norsk lov ble begrunnet med at den ville styrke

konvensjonens stilling nasjonalt og internasjonalt og forbedre etterlevelsen av konvensjonen i praksis⁵². Barns særskilte rett til sosial trygghet er utformet som en positiv rettighet, og kan i prinsippet prøves rettslig av domstolene.

Forholdet mellom rettigheter, hvilke plikter staten har og fattigdom blant barn er kompleks⁵³, og vi kan ikke gi svar på spørsmålet om hva en tilstrekkelig eller en tilfredsstillende levestandard og en nødvendig økonomisk trygghet betyr. Men vi kan vise til at hovedanliggendet med barnekonvensjonen er at det skal tas hensyn til barns beste.

Barnekonvensjonen:

Artikkel 3 – Barns beste

1. 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.

Artikkel 12 – Barnets rett til å gi uttrykk for sin mening

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.

Barn har også rett til å gi uttrykk for sine meninger og bli hørt i saker som angår dem (barnekonvensjonen art. 12). For å gi uttrykk for sine meninger, også om hva som er barns beste, må barn ha kunnskap om at de faktisk har slike rettigheter, de må ha arenaer hvor de får uttrykke dem og hvor de får hjelp til å gjøre dem kjent. Barneombudet har en selvsagt rolle i dette arbeidet som talsmann for barn og unge. I Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité heter det at «Til tross for flere svært positive skritt for å sikre bedre implementering av barnekonvensjonen

i Norge, gjenstår det viktige tiltak på flere områder. Barn i sårbare situasjoner har størst risiko for å oppleve brudd på sine rettigheter» (Barneombudet, 2017, s.3). Fylkesmennenes satsing, Sjumilssteget, gir bistand til kommuner som ønsker å jobbe for å implementere barnekonvensjonen i sitt arbeid på en god måte. Satsingen representerer et viktig arbeid for å sikre barns rettigheter i Norge.

Når det gjelder arbeidet med barn som opplever fattigdom er det viktig å få barnas stemmer frem, lytte til deres anbefalinger og ta deres råd på alvor. Barn og unges synspunkter bør inkluderes også i en eventuell videre satsing. ►

Fotnoter

⁵¹ Minimumsbudsjette ligger på et lavere nivå enn fattigdomsmålene EU60 og OECD50 som er redegjort for i del 1.

⁵² Ot.prp.nr.45 2002-2003 punkt.4.3.3.

⁵³ For en grundigere diskusjon se blant annet masteroppgave «Ingen rettigheter i Norge? Om rettssikkerhet og fattigdom» Khan (2016), Det juridiske fakultet, UiO.

10.3 Samfunnsøkonomiske gevinster ved å hindre ulikhet

Ulikhet i et samfunn har en rekke negative konsekvenser både for fattige og rike (Wilkinson & Pickett, 2016), og i Norge er det en tverrpolitisk enighet om at ulikheten ikke skal bli for stor. *Hvordan* ulikheten skal forhindres kan diskuteres, men målet om at vårt samfunn fortsatt skal være godt og trygt både for de som har mye og de som har mindre, er det enighet om. Det kan også argumenteres for at vårt samfunn ikke har råd til at ulikheten blir for stor. Det er store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til at noen grupper faller utenfor utdanningsløpet og arbeidslivet, det gjelder særlig barn og unge fordi konsekvensene av å falle utenfor tidlig i livet fører til store kostnader for samfunnet i et livsløpsperspektiv. Forebygging for å hindre marginalisering og utenforskap er derfor nøkkelen til et velfungerende samfunn også i framtiden, både samfunnsøkonomisk og for livskvaliteten for enkeltmenneskene.

«Those seeking to reduce deficits and strengthen the economy should make significant investments in early childhood education» James J. Heckman⁵⁴, professor i økonomi og Nobelprisvinner i økonomi 2000.

Heckmans poeng er at det lønner seg for et samfunn å investere i barndommen, og jo tidligere i barndommen, jo bedre. Et av tiltakene i strategien er Nurse Family Partnership (tiltak 4), som er et internasjonalt anerkjent program. Førstegangsforeldre i særlig krevende livssituasjoner får oppfølging

fra tidlig i svangerskapet og frem til barnet fyller to år. Programmet er fortsatt under utprøving i Norge, men målet er at tiltaket skal bidra til å hindre uheldig sosial arv og økonomisk marginalisering. Dette, i tillegg til et tilgjengelig og godt barnehagetilbud, kan stå som eksempler på forebygging etter Heckman`s anbefaling.

Gevinstene kan også være store for samfunnet når vi setter inn forebyggende tiltak overfor ungdom. Rasmussen et al. (2010) skriver blant annet om gevinster ved å redusere antallet ungdom som faller utenfor skole og arbeidsliv:

Ved å sette inn nye tiltak som reduserer antallet marginaliserte ungdom som ender utenfor arbeidslivet med 100 personer, tjener samfunnet 1,1 milliard kroner i nåverdi. Uttrykker en dette i kroner per år, så kan gevinsten være på rundt 40 millioner kroner per år å få ungdommer i et forløp som gjør at de får en arbeidstilknytning som voksne (Rasmussen et al., 2010, s. 5).

Vi vet altså at å investere i barn og unge ved å sette inn tiltak tidlig i livet har store positive konsekvenser og store gevinster for samfunnet. Direktoratene har iverksatt mange programmer og tiltak som skal virke forebyggende, blant annet BTI-modellen⁵⁵ som er en samhandlingsmodell

for tjenester som møter gravide, barn, unge og foreldre det er knyttet bekymring til, og 0-24-programmet som skal bidra til å forebygge frafall i skolen. Det er viktig å synliggjøre de

samfunnsøkonomiske konsekvensene av forebyggende tiltak overfor beslutningstakere. I statlig sektor er utredningsinstruksen et godt instrument for å kartlegge konsekvenser av nye reformer, regelendringer og investeringer. I utgangspunktet er alle statlige tiltak som har virkninger utover egen virksomhet omfattet av utredningsinstruksen, som inneholder minimumskrav til utredning. Der man kan se for seg at et tiltak kan få vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse (Direktoratet for økonomistyring, 2016).

Utredningsinstruksen punkt 1.1

Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å:

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

10.4 Universelle og selektive/målrettede velferdsordninger

Når vi vet at det lønner seg med forebygging og tidlig innsats, er det rimelig å stille spørsmål om hvilke tiltak som motvirker marginalisering og utenforskap blant barn, unge og deres familier? Vi tar utgangspunkt i debatten om universelle og selektive/målrettede ordninger.

Universalisme som begrep benyttes både for å beskrive et prinsipp for omfordeling og som et karaktertrekk ved en velferdsstatsmodell (NOU 2017: 6). Begrepet knyttes ofte til diskusjoner om hvordan velferdspolitikken skal utformes for å redusere fattigdom og ulikhet. Universelle tiltak er i utgangspunktet offentlige strategier og tiltak som retter seg mot alle, uten å skille mellom grupper og individer. Når begrepet brukes om velferdsytelser, snakker vi både om sosiale overføringer (kontantytelser) og om offentlige tjenestetilbud.

Som supplement, eller i motsetning til, universelle velferdsordninger, har vi selektive, eller målrettede ordninger. Dette er ordninger eller modeller som iverksettes når politikken rettes mot bestemte grupper eller når de universelle ordningene ikke strekker til.

10.4.1

Oppslutning om velferdsordninger

Utvalget om offentlig støtte til barnefamiliene tar i sin utredning (NOU 2017: 6) for seg diskusjonen om tillit ►

Fotnoter

⁵⁴ James J. Heckman: Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy <https://heckmanequation.org/resource/invest-in-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-the-economy/>

⁵⁵ Bedre tverrfaglig innsats (BTI) http://tidliginnsats.forebygging.no/Global/BTI_brosjyre_2017.pdf

og legitimitet knyttet til ulike velferdsordninger. De viser til forskning som knytter universelle velferdsordninger til samfunn med høy grad av tillit.

Universelle ordninger sender signaler til borgerne som underbygger den sosiale tilliten gjennom å gi borgerne rettigheter, mens selektive velferdsordninger ofte skaper legitimitetsspørsmål knyttet til verdige og ikke-verdige mottakere (NOU 2017: 6, s. 50).

Internasjonale studier trekker fram Norden, og i særlig grad Norge, som et samfunn med et høyt nivå av sosial tillit. I de nordiske landene har ambisjoner om å skape like muligheter på felt som arbeid og utdanning bidratt til å skape universelle ordninger. Utvalget om offentlig støtte til barnefamiliene skriver at «universelle ordninger antas i seg selv å ha positive egenskaper, blant annet for oppslutningen om velferdsstaten og dens legitimitet» (NOU 2017: 6: 251).

Velferdsordninger er avhengig av oppslutning i befolkningen for å kunne bestå over tid. Bay og Pedersen (2015) har undersøkt den norske befolkningens holdninger til ulike velferdsordninger. De fant at ytelser som går til grupper med svak posisjon på arbeidsmarkedet har svakere oppslutning enn ytelser som kommer alle til gode. Videre kom de fram til at støtten til de ulike ordningene varierer med den økonomiske statusen til de som blir spurt. Støtten til ordninger rettet mot de svakeste er lavest blant de som har høyest utdanning og inntekt. Forskerne mener at ved å gi inntektsgraderte trygder og subsidierte universelle tjenester også til middelklassen, sikrer man både

oppslutning om velferdsstaten og en betalingsvilje til ordninger som bidrar til omfordeling til de svake.

10.5 Samarbeid på tvers av sektorer

Fattigdom er en type gjenstridig problem (wicked problem) som kjennetegnes av at det involverer flere sektorer og at det er vanskelig å dele opp problemene i ansvarsområder. Ofte har berørte sektorer ulik problemforståelse, og årsaksforhold kan være uklare og til dels ukjente (Difi, 2014). I tillegg ligger det også i begrepet gjenstridig problem at samfunnet endrer seg og tradisjonelle måter for å håndtere problemer er ikke lenger tilstrekkelige. Da strategien *Barn som lever i fattigdom* ble lagt frem i 2015 var det seks departementer som var ansvarlig for strategien. I 2016 gikk IMDi fra å være et fagorgan under Barne- og likestillingsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet, så ved utgangen av strategiperioden har strategien syv eierdepartement⁵⁶.

Med utgangspunkt i erfaringene fra strategiperioden vil vi peke på noen utfordringer når det gjelder samarbeid på tvers av sektorene på departements- og direktoratsnivå.

10.5.1

Problemforståelse

Arbeidet med å følge opp strategien har ligget til direktoratene⁵⁷, i tillegg til Kulturdepartementet som ikke har et eget fagdirektorat. Samhandlingen mellom direktoratene har vært lagt til en arbeidsgruppe som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har koordinert, og oppdraget ble gitt til

direktoratene gjennom tildelingsbrev⁵⁶ eller andre oppdragsbrev. Et hovedanliggende for arbeidsgruppen har vært å rapportere om de ulike tiltakene i strategien to ganger i året. Tiltakene i strategien er av svært ulik karakter, og mange er tiltak som allerede var iverksatt uavhengig av strategien. En første utfordring var å synliggjøre hvordan tiltakene henger sammen med arbeidet med fattigdom i barnefamilier.

En annen utfordring er sektor-tenkningen der det er lett å peke på andre sektorer som den ansvarlige og eier av problemet. Denne strategien har blitt karakterisert som BLD/Bufdir sin strategi og de andre departementene/direktoratene som bidragsytere snarere enn eiere. I IMDi sitt tildelingsbrev for 2015 heter det for eksempel at «IMDi må være forberedt på å bidra i arbeidet med en strategi i arbeidet mot barnefattigdom». Denne typen formulering vektlegger ikke eierskap til strategien, og gir ikke tilstrekkelige insentiver til å se arbeidet med barn som lever i fattigdom som et gjenstridig problem som må finne tverrsektorielle løsninger. Det er også viktig å peke på at ingen bør samhandle for samhandlingens egen skyld, men at samhandling er et virkemiddel for å oppnå et resultat.

10.5.2

Forankring

Når samhandling er vanskelig kan det skyldes manglende forankring. Strategien *Barn som lever i fattigdom* er regjeringens strategi, og er forankret på høyeste politisk nivå. Men hvor godt har den vært forankret på ledelsesnivå i departementer og direktorater, og har arbeidet vært tilstrekkelig prioritert for å gjøre samhandling mulig for de som sitter med ansvar for oppfølging og koordinering nedover i systemet? Forankringen har vært ulik og arbeidet har blitt prioritert i ulik grad. I Bufdir har strategien og arbeidet med barn som lever i fattigdom vært godt forankret i ledelsen. Oppgaven ble gitt i tildelingsbrev til Bufdir. Direktøren har både innad i organisasjonen, og utad mot andre direktorat og befolkningen generelt, løftet problemstillinger og tiltak knyttet til strategien. En slik forankring gjør det lettere å prioritere arbeidet nedover i organisasjonen, og dermed utløses tid til samhandling og oppgaveløsninger med andre direktorater og samarbeidspartnere. På Oppvekstkonsferansen 2017 stilte direktørene fra fem direktorater⁵⁹ opp til diskusjon om ulike problemstillinger rundt barnefamilier som ►

Fotnoter

⁵⁶ Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

⁵⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Husbanken og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

⁵⁸ Husbankens tildelingsbrev i 2015 viste ikke direkte til strategien, men de ble bedt om å prioritere innsatser og virkemidler knyttet til vanskeligstilte barnefamilier.

⁵⁹ Hege Nilssen fra Utdanningsdirektoratet, Sigrun Vågang fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Libe Riber-Mohn fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Bjørn Guldvog fra Helsedirektoratet og Mari Trommald fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

lever med vedvarende lavinntekt. At direktørene sammen utfordrer sektortenkningen er et godt grep for å forankre arbeidet i organisasjonene, og vise hvorfor samhandling er nødvendig.

En utfordring direktoratene står overfor i arbeidet med tverrsektorielle strategier er at oppdragsgiverne i departementene ikke i tilstrekkelig grad er samordnet. Det hjelper i liten grad at et departement ber sitt direktorat om å samhandle med andre direktorat, dersom andre departement ikke gir tilsvarende oppdrag til sine direktorat. Et felles tildelingsbrev for tverrsektorielle strategier kan være en mulig løsning, men utgangspunktet må være at strategien er godt forankret i de ulike eierdepartementene.

Mål- og resultatstyringen i forvaltningen klarer i liten grad å gjenspeile og fremheve arbeid som gjøres på tvers av ulike sektorer. Styringsparametere og resultatmål er i hovedsak sektorspesifikke og det rapporteres deretter. Slik kan verdifullt arbeid på tvers av sektorene bli usynlig og dermed nedprioritert. Det er behov for å se på hvordan samarbeid og samhandling mellom sektorer kan få en plass i måten forvaltningen styres på.

10.5.3

Strategier mot samme målgruppe

I løpet av de tre årene strategien har vart, har det vært flere andre tverrsektorielle strategier med samme eller nærliggende målgruppe. Det handler for eksempel om 0-24 samarbeidet, Bolig for Velferd og En barndom varer livet ut – tiltaksplan for å bekjempe

vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom. Det er nedsatt arbeidsgrupper fra (mer eller mindre) de samme direktoratene knyttet til hver av disse strategiene. Strategiene har i flere tilfeller overlappende tiltak, for eksempel når det gjelder samordning av tilskuddsordninger og FoU-arbeid. Det kan være positivt at samme tiltak knyttes til flere strategier fordi det viser tiltakenes sammenhenger og kompleksitet, men det kan også bety mer byråkrati og rapportering.

For en best mulig samhandling og samordning vil det være et godt grep at departementer og/eller direktorat gjør en gjennomgang av de ulike strategiene og ser på mulighetene for samordning på allerede etablerte samhandlingsarenaer. I en slik gjennomgang bør man stille følgende spørsmål: Hvem er målgruppen for satsingen, hvilke sektorer bør «eie» strategien og hvilke sektorer kan bidra ved behov, hvordan bør strategiarbeidet organiseres – og ikke minst – hvordan bør den forankres?

10.5.3.1

Inkludering av sektorer

Erfaringene fra arbeidet med strategien har vist at fattigdom blant barn er et gjenstridig problem, og at det er nødvendig med samhandling mellom en rekke sektorer for å hindre marginalisering, utenforskap og at fattigdom går i arv. Alle direktoratene og Kulturdepartementet som har samarbeidet i strategiperioden har også en nødvendig plass i en videreføring av arbeidet. Når vi ser på målgruppen utsatte barnefamilier bør arbeidet videre inkludere Kriminalomsorgsdirektoratet. Barn av innsatte er en utsatt gruppe,

det handler om utenforskap hos barn og tap av inntekt for familiene når foreldre sitter i fengsel. Kriminalomsorgsdirektoratet vil kunne tilføre kunnskap og erfaring inn i arbeidet, og bidra til å belyse nye sider av fattigdommen.

10.6 Kommunenes arbeid for barn som lever i fattigdom

I Norge har vi kommunalt selvstyre som innebærer at kommunene har råderett over lokale anliggender innenfor de begrensningene som settes i lov og forskrift. Det betyr at kommuner selv kan bestemme om, og hvordan, de skal arbeide for å hindre fattigdom og utenforskap. Kommunene med sin lokalkunnskap og sine velferdstjenester har mange virkemidler for å hindre de negative konsekvensene fattigdom har for barn og unge.

Kommunenes egen organisasjon KS har en satsing for å forhindre og forebygge utenforskap, som blant annet skyldes fattigdom (KS, 2016a). Et viktig budskap fra KS er at konsekvensene av utenforskap er store både for de det gjelder (barn, unge og voksne) og for samfunnet – og at et godt inkluderingsarbeid krever lokalt tilpassede løsninger (Hansen, 2015). Som en del av arbeidet med utenforskap har KS utarbeidet et idéhefte med eksempler på god praksis for å hindre utenforskap og fremme inkludering (KS 2016b).

Flere kommuner har startet opp et systematisk arbeid mot fattigdom blant barn. For eksempel fikk Askøy,

Bergen, Fjell, Kvinnherad og Ullensvang i 2015 skjønnsmidler fra Fylkesmannen i Hordaland for å utvikle strategier mot fattigdom i barnefamilier. Dette er en femårig innsats, hvor første fase var at kommunene skulle tilegne seg kompetanse og kunnskap om fattigdom i barnefamilier og kartlegge situasjonen i egen kommune. I en rapport fra Askøy kommune beskrives arbeidet med kartleggingen (Askøy kommune, 2016). De har blant annet skaffet statistikk, gjennomført intervjuer i ulike tjenester om hvordan de arbeider med fattigdom i barnefamilier og de har fått innspill fra Askøys barn og unge om utfordringer knyttet til det å oppleve fattigdom. Dette er ett eksempel blant mange som viser kommuner som igangsetter systematisk arbeid og tilpasser satsingen etter sine behov. Andre grep som flere kommuner har tatt, er å utarbeide egne handlingsplaner mot barnefattigdom, og å forankre arbeidet mot fattigdom blant barn i langsiktige kommuneplaner.

Med det lokale selvstyret som bakteppe kan vi spørre hvordan vi på statlig nivå kan bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan arbeide for å hindre fattigdommens negative konsekvenser for barn og unge. Mange kommuner arbeider godt med denne problematikken, og som idéheftet fra KS og eksemplet fra Hordaland viser, er det viktig å løfte frem gode eksempler til inspirasjon for andre. I 2018 skal Bufdir ferdigstille en nettbasert veileder om hvordan kommuner kan arbeide mot fattigdom i barnefamilier, og den vil ►

også inneholde en eksempelsamling fra kommuner som har erfaring fra arbeid med fattigdom blant barn. Indikatorene på www.barnefattigdom.no er et annet eksempel på hvordan staten kan tilrettelegge for kunnskaps-spredning, slik at kommuner har et faktabasert grunnlag når de skal finne lokale løsninger på deres utfordringer.

Lokale løsninger på utfordringer knyttet til barn som opplever fattigdom har også noen risikofaktorer. Tjenestetilbud og omfang av tiltak varierer stort fra kommune til kommune (Riksrevisjonen, 2014). I én kommune kan familien følges opp med samordnede tjenester og tilbud om fritidsaktiviteter, mens nabokommunen mangler en slik tilnærming til fattigdomsproblematikken. UNICEF kartla i 2016 kommunenes prioriteringer og tilbud til barn innen feltene barnehage, grunnskole, kommunehelsetjeneste og barnevern, og fant store forskjeller mellom kommuner. Utgangspunkt for undersøkelsen var et prinsipp i barnekonvensjonen som sier at alle barn skal ha tilgang til nødvendige tjenester basert på deres individuelle behov, uavhengig av hvor de bor (UNICEF, 2016).

Fylkesmannen er et viktig bindeledd mellom kommuner og direktorater/ departementer. I arbeidet med å videreformidle kunnskap og gode eksempler kan fylkesmennene bruke sine allerede etablerte arenaer. Fylkesmannen har også stor lokal kunnskap om hvordan kommuner arbeider med fattigdom blant barn, kunnskap som bør videreformidles til direktoratene.

10.7 Frivilligheten som alliansepartner i arbeidet mot fattigdom

Frivilligheten er en viktig alliansepartner for det offentlige i arbeidet for barn som opplever fattigdom. Fattigdom blant barn er et gjenstridig problem, og tradisjonelle løsninger på slike problem er ikke lenger tilstrekkelig. Her kommer frivilligheten inn som en viktig aktør og arena som kan bidra der det offentlige ikke har de rette virkemidlene for å inkludere barn og unge, og for å hindre marginalisering og utenforskap. Frivilligheten er stor i Norge, og har mange virkemidler for å hindre at barn og unge skal oppleve de negative konsekvensene av fattigdom.

Det er viktig å understreke at det er stat og kommune som har ansvaret. Frivillighetens innsats skal og bør være et viktig supplement til det offentlige. Det er også viktig å understreke at frivillighet ikke er gratis. Frivilligheten påpeker at det koster å administrere frivillighet, og at det offentlige må være villig til å finansiere dette. Strategiens mange tilskuddsordninger er et svar fra det offentlige at de anerkjenner dette. Tilskudd har imidlertid også noen utfordringer. Midler kommer ofte sent på året og det kan være omfattende krav til søknader og rapportering. Mange organisasjoner, og særlig de mindre, har hverken tid til å søke om midler eller tilstrekkelig kunnskap om de mange tilskuddordningene. Forenkling av søknadsprosesser, rapporteringskrav og mer langsiktig

prosjektstøtte er viktige virkemidler for å gjøre frivilligheten i stand til å være den alliansepartneren som det offentlige ønsker i arbeidet for barn som opplever fattigdom.

Et annet poeng med å ha frivilligheten som alliansepartner, er at den også består av organisasjoner som representerer mennesker som har førstehånds kjennskap til det å leve i fattigdom. Deres stemme er viktig fordi de vet «hvor skoen trykker». Mange organisasjoner har i dag en viktig rolle som kritikere av tiltak som det offentlige iverksetter, og kan potensielt bidra til å forbedre det offentlige tilbudet. På den måten kan frivilligheten og det offentlige ta skrittene fra hva Jakob Torfing⁶⁰ kaller et *motstandsdemokrati* til et *medspillsdemokrati*, der offentlige og private partnere inngår i et samarbeid for sammen å definere problemer, og designe og implementere bedre løsninger.

Frivilligheten er og bør fortsatt være en del av arbeidet mot fattigdom. Men det offentlige tilbudet skal ikke gjøre seg avhengig av frivilligheten. Frivillighet er basert nettopp på frivillighet, med de risikoene det kan føre med seg. For eksempel kan kontinuiteten i et tiltak være utfordrende fordi organisasjoner legges ned, sentrale personer kan gå ut av organisasjonen, eller de frivillige får ikke tilstrekkelig opplæring til de oppgavene de har tatt på seg.

Innsatsområdet Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett omfatter en rekke tiltak som skal støtte opp om, og stimulere til, innsats som skal bidra at alle kan delta i fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske bakgrunn. Bak dette ligger en erkjennelse av at aktiviteter i regi av de frivillige organisasjonene er sentrale i barn og unges oppvekstmiljø. Deltakelse i frivillige organisasjoner – eller i aktiviteter som organisasjonene arrangerer – gir tilgang til opplevelser, mestring, venner og sosial tilhørighet. Det skjer mye uformell læring på de sosiale møteplassene som frivillige organisasjoner skaper, og barn og unge utvikler sosial kompetanse og utvider sine nettverk. •

Fotnoter

⁶⁰ Jakob Torfing, professor ved Roskilde School of Governance: Seminar Ung Ut, KRUS, Lillestrøm 28. september 2017.

Kapittel 11

Erfaringer fra arbeidet

11.1 Innledning

I dette kapittelet diskuterer vi erfaringer fra arbeidet med strategien, både hva som har lyktes og hva som har vært vanskelig. Vi ser på kritikk som har vært rettet mot strategien, og til slutt hva slags tiltak som er viktig å ha med i et videre arbeid for barn som lever i fattigdom.

11.2 Tiltakenes relasjon til fattigdom

Mange av tiltakene i strategien eksisterte før strategien ble iverksatt, og vil også fortsette etter at strategiperioden er over, uavhengig av hvordan arbeidet for barn som lever i fattigdom tas videre. Strategien har etter direktoratenes mening likevel hatt en viktig funksjon da den har ført til en større oppmerksomhet på fattigdom i barnefamilier innenfor alle de involverte sektorene. Å samle relevante tiltak i en egen strategi har synliggjort kompleksiteten og bredden i arbeidet. Det har i strategiperioden blitt tilført mer penger, flere stillinger og mer kompetanse til en rekke av tiltakene, blant annet til psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene,

skolehelsetjenesten og familievernkantorene. Strategien har inneholdt både universelle og målrettede tiltak, og ny metodikk har blitt utviklet og prøvd ut. Vi har fått ny kunnskap innenfor en rekke felt, og for flere tiltak pågår fortsatt kunnskapsutviklingen, både gjennom følgeforskning og evalueringer.

Tiltakene under innsatsområdene er av ulik karakter. Noen er tidsbegrensede forsøk, mens andre er varige, lovpålagte ordninger. Vi har i denne rapporten vist at enkelte tiltak har lyktes godt i å bidra til å bedre situasjonen for barn og deres familier. Samtidig har vi sett at tiltakene i ulik grad har tilknytning til fattigdomsfeltet, og at de i ulik grad kan måles ut fra dette. Flere av tiltakene eksisterte i forkant av strategien, og fattigdomsbekjempelse var derfor i ulik grad vektlagt i tiltakenes utforming eller målsettinger. En første utfordring da arbeidet startet var å synliggjøre hvordan tiltakene henger sammen med arbeidet med fattigdom i barnefamilier. I et videre arbeid bør en presisering av fattigdomsperspektivet i de respektive sektors tiltak forankres tydelig på departementsnivå og ikke kun fremkomme i strategien.

Strategien har vektlagt kunnskapsutvikling på flere felt. Særlig har man vært opptatt av å finne ut hvilke tiltak som konkret bidrar til å bedre barns situasjon. Vi har kommentert relevant forskning innenfor omtalen av de ulike innsatsområdene i del 2, og identifiserte kunnskapshull er gjort rede for i oppsummeringene av innsatsområdene i kapittel 12.

11.3 Et felles rammeverk

Strategien har dannet et rammeverk for å se de ulike innsatsområdene og tiltakene i sammenheng. Det er satt søkelys på hvordan økonomiske helsemessige og sosiale utfordringer spiller sammen og forsterker hverandre. Strategien og oppfølgingen av denne har gjort det enklere å sette økende ulikheter og betydningen av fattigdom på agendaen i den offentlige debatten.

Strategien har hatt en felles rapportering på tiltak i ulike sektorer, og dermed bidratt til et helhetlig bilde av arbeidet som gjøres. Samtidig har de ulike tiltakenes varierende relasjon til fattigdomsfeltet gjort at det for enkelte tiltak har vært utfordrende å vise fram resultater eller konsekvenser for målgruppen barnefamilier med lav inntekt.

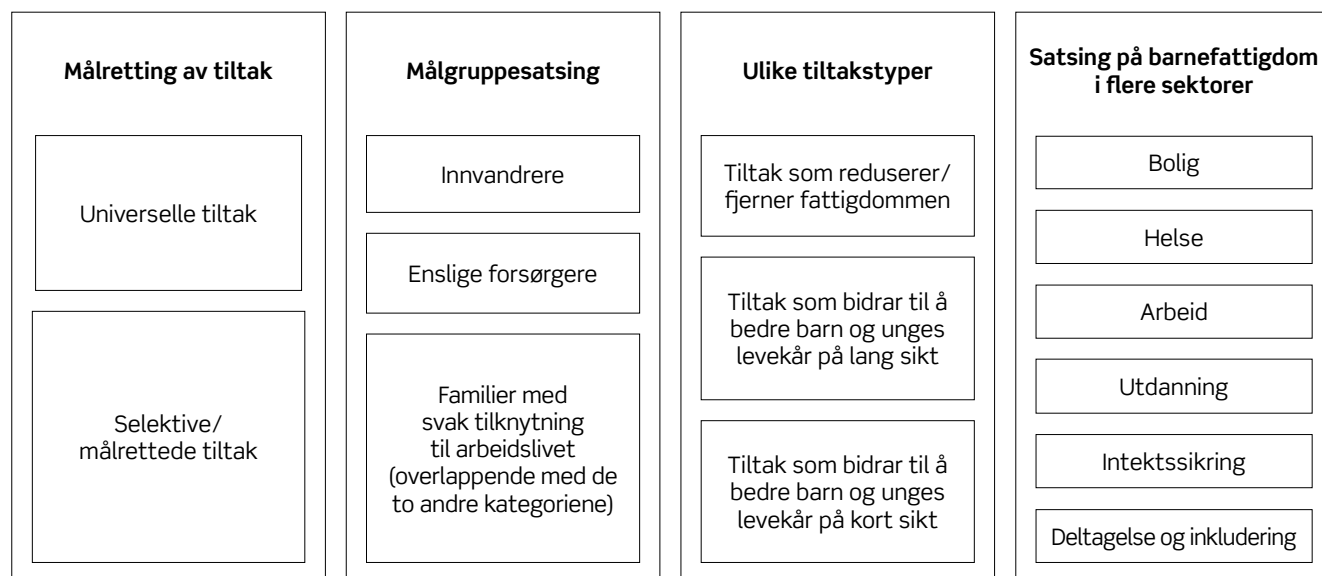
Det har i strategiperioden vært krav om rapportering på de 64 tiltakene hvert halvår. Dette har vært ressurskrevende, uten at det nødvendigvis har fremkommet store endringer fra gang til gang. Fra direktoratenes ståsted anses årlig rapportering på en strategi av denne typen som tilstrekkelig.

Vi ser også at selv om de involverte sektorene er forpliktet til deltakelse i oppfølgingen av strategien, er det en styrke for det tverrsektorielle samarbeidet at oppdraget tydeliggjøres i tildelingsbrevene gjennom hele strategiperioden. Dette for å forhindre at oppdraget nedprioriteres over tid.

Som vi har sett i del 2, anbefales det at mange av tiltakene tas med videre i en eventuell ny satsing. Det er likevel noen av tiltakene som oppfattes som mindre sentrale, som ikke nødvendigvis må videreføres innenfor dette rammeverket. Flere tiltak er også ferdigstilte. I disse tilfellene bør det vurderes om det er nødvendig med videreutvikling, implementering og/eller evaluering.

11.4 Typer tiltak

Strategien har hatt tiltak av ulike størrelse og karakter. Den har inneholdt både universelle og selektive tiltak, den har hatt tiltak som har som mål å redusere fattigdom og bedre levekår her og nå, og den har hatt ulike målgrupper og mange sektorer som er involvert i arbeidet. Hvis vi ser framover – hva vil være den beste måten å arbeide og organisere arbeidet på, og hvilke typer tiltak bør vektlegges? Figuren nedenfor er et forsøk på å vise hvordan man kan kategorisere tiltakene i strategien på ulike måter. Figuren er ikke uttømmende, men tar for seg elementer vi anser som sentrale. ►



11.4.1

Universelle/selektive tiltak

Tiltakene i strategien er både universelle og målrettede/selektive. På grunnlag av erfaringene fra strategiarbeidet, kunnskapsgrunnlaget og samarbeidet med ulike parter og organisasjoner, mener vi at universelle ordninger er viktige for å få med alle, for å skape legitimitet og tillit til ordningene og for å unngå stigmatisering av grupper. Universelle ordninger har også større sannsynlighet for å vare over tid. Dette skaper forutsigbarhet både for målgruppe og tjenesteapparat.

Som tillegg til de universelle ordningene ser vi likevel behov for målrettede/selektive tiltak rettet mot ulike grupper med særlige behov. Dette gjelder innenfor flere sektorer. Målrettede/selektive tiltak bør støtte opp om universelle ordninger/målsetninger.

11.4.2

Forebygging, dempe konsekvenser og fjerne fattigdom

Noe av kritikken som har kommet fram mot strategien, er at den ikke i tilstrekkelig grad er rettet mot å motvirke og fjerne årsakene til at barn opplever fattigdom, og at det ikke tas nødvendige strukturelle grep.⁶¹ I et leserinnlegg i Dagsavisen stilles det spørsmål om strategien, ved å fokusere på forebygging og å dempe negative kon-

sekvenser av fattigdom, er mer rettet mot fattigdomslindring fremfor fattigdomsbekjempelse.⁶² Skattepolitikk og ulike velferdsordninger som adresserer inntektssituasjonen til familiene utover lønnsinntekten utgjør deler av helhetsbildet som strategien har blitt kritisert for å ikke adressere i tilstrekkelig grad. Innretningen på ordninger som barnetrygd, foreldrebetaling i barnehage og skolefritidsordning, barnetillegg i trygdeytelser og bostøtte har avgjørende betydning for barnefamilier med vedvarende lav inntekt. Under et innspillsmøte om strategien med ulike organisasjoner, kom det fram synspunkter som uttrykte usikkerhet om tiltakene i strategien er egnet til å endre barnas situasjon på en varig måte, selv om enkelttiltak kan fungere godt. Flere organisasjoner uttrykte også bekymring for personer som ikke klarer å stå i jobb, når strategien trekker fram høy sysselsetting som det aller viktigste virkemiddelet for å bekjempe fattigdom og motvirke sosial eksklusjon.⁶³

Strategien prioriterer økt forebyggende innsats for å motvirke at fattigdom går i arv fra foreldre til barn, og tiltak som skal dempe negative konsekvenser for barn og unge som vokser opp i fattigdom. Strategien avgrenses videre ved at det slås fast at «denne strategien beskriver ikke regjeringens brede innsats innenfor arbeidslivs- og ►

⁶¹ Fellesorganisasjonen (FO) (www.fo.no).

⁶² «Bekjempelse eller lindring?» (<http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/bekjempelse-eller-lindring-1.927327>)

⁶³ Innspill fra møte mellom frivillige organisasjoner og direktorat om arbeidet med strategien Barn som lever i fattigdom 15.09.17.

velferdspolitikken». Samtidig inneholder strategien tiltak rettet mot barnefamiliens inntektssituasjon, altså fattigdomsreduserende tiltak. Innsatsområdet Tilgang til arbeidslivet for ungdom og foreldre har flere kvalifiseringstiltak for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, noen særskilt rettet mot personer med innvandrerbakgrunn. Bostøtten er som vi har sett også med i strategien. I tillegg var nedsettelsen av utvalget som skrev NOU'en om offentlige overføringer til barnefamilier (2017: 6) et eget tiltak i strategien. Økt barnetrygd og gratis barnehage er andre eksempler på tiltak som kan bidra til å redusere fattigdom. Oppfølgingen av anbefalingene i NOU'en vil kunne få stor betydning for barnefamilier med vedvarende lav inntekt.

Dersom strategien skal videreføres, vil det være behov for å gå nøye gjennom tiltaksporteføljen. En anbefaling kan være å sile ut tiltak med lite omfang og de som har mindre direkte relevans for tematikken. Ut fra erfaringene med strategiarbeidet, og innspill og kritikk som har kommet fram, anbefaler vi at tiltak som reduserer/fjerner fattigdom blant barn styrkes i en videre innsats.

11.5 Satsing mot fattigdom i barnefamilier i flere sektorer

Gjennom arbeidet med strategien har vi fått ulike typer innspill. På den ene siden etterlyses det et mer helhetlig bilde på hva som kan bidra til å avskaffe fattigdom. På den andre siden

etterspørres en mer spisset strategi-innsats, for eksempel rettet mot barns deltakelse. Faktorene som påvirker situasjonen til fattige familier er mange. En strategi for barn som lever i fattigdom kan ikke omfatte alt, og det er nødvendig å gjøre avgrensinger. Ulike avgrensninger kan alltid gjøres til gjenstand for diskusjon, derfor blir det viktig å formidle valgene som tas på en tydelig måte.

I tillegg til en egen satsing for barn som opplever fattigdom er det viktig å se på andre relevante innsatser som også bidrar til å motvirke fattigdom blant barn i Norge. Hva skal høre hjemme i en satsing for barn som lever i fattigdom, og hvilke tiltak hører hjemme i andre satsinger?

Flere av de forebyggende tiltakene inngår i andre store tverrsektorielle satsinger. Dette gjør at man lettere ser sammenhengen mellom de ulike innsatsene. Spørsmålet er likevel hva man oppnår gjennom et slikt grep. Det bør ses nøye på om det er hensiktsmessig å inkludere samme tiltak i flere innsatser/strategier, slik det er gjort i dag⁶⁴.

Som nevnt ovenfor i diskusjonen om samarbeid på tvers av sektorer er det et alternativ å inkludere fattigdomsperspektiver og levekår som en del av andre tverrsektorielle satsinger. Dette vil kreve høy grad av bevissthet og samordning på departementsnivå hvor disse satsningene som oftest har sin forankring. Det skaper også et større behov for å se de ulike satsingene i sammenheng.

11.6 Fokus på utvalgte målgrupper

Barn som opplever fattigdom utgjør en heterogen gruppe, med ulike typer utfordringer. Statistikken viser imidlertid at det er noen grupper som har særlig risiko for å oppleve fattigdom, barn av enslige og barn av innvandrere og generelt familier med svak tilknytning til arbeidslivet (overlappende med de to andre kategoriene).

Som vist i del 1, har enslige forsørgere med småbarn hatt en svakere inntektsutvikling enn andre. Enslige forsørgere, særlig kvinner, har økt risiko for lavinntekt. Det er derfor viktig å være bevisst på hvilke typer tiltak som er best egnet for å forbedre den økonomiske situasjonen til enforsørger-familier. Dette dreier seg blant annet om tiltak knyttet til økonomiske overføringer, som ivaretar enslige forsørgere i særlig grad.

Andelen barn med innvandrerbakgrunn i gruppen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt har økt betydelig de senere årene. De utgjør i dag over halvparten av barna i gruppen. Det er derfor vesentlig å videreføre tiltak som skal sikre at flest mulig kan benytte barnehage, at språkundervisningen i skolen er tilgjengelig og god, og at ungdom som kommer til Norge i ungdomsskolealder gis en mulighet til å opparbeide gode nok språklige og faglige forutsetninger for å få utbytte av

videregående skole. Dette er sentrale forebyggende tiltak. Når det gjelder tiltak som skal bidra til å redusere/fjerne fattigdom er foreldrenes inntektssituasjon avgjørende. Introduksjonsordningen, Jobbsjansen og Kvalifiseringsprogrammet har vært en del av strategien. Det er viktig at disse ordningene videreutvikles og suppleres slik at flere foreldre kommer i arbeid.

Samtidig må tiltaksporteføljen ta høyde for at ikke alle klarer å stå i jobb. Det finnes flere grunner til at enkelte kan ha store utfordringer med å komme seg i arbeid, men felles er at de er i en særlig utsatt posisjon, både økonomisk og helsemessig, noe som igjen kan gå ut over barna deres. Gruppen med svak tilknytning til arbeidslivet er delvis overlappende med de to ovenfor nevnte gruppene. •

Fotnoter

⁶⁴ For eksempel har 12 av tiltakene i strategien Barn som lever i fattigdom (2015-2017) samtidig stått som tiltak i En god barndom varer livet ut – Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014-2017).

Kapittel 12

Oppfølgingspunkter og anbefalinger fra innsatsområdene og arbeidet med strategien

12.1 Innledning

Direktoratene og Kulturdepartementet har i denne rapporten redegjort for arbeidet med oppfølgingen av strategien, med innsatsområdene som utgangspunkt. Det er ikke gjort en fullstendig gjennomgang av alle de 64 tiltakene i strategien, kun utvalgte tiltak. Tiltakene er blant annet valgt på grunnlag av at de kan vise til gode resultater, er viktige for målgruppen og/eller møter særlige utfordringer. Med bakgrunn i vurderingene fra del 2, og erfaringene fra arbeidet i del 3, har vi kommet fram til noen oppfølgingspunkter og anbefalinger for videre arbeid. Disse presenteres nedenfor, organisert etter innsatsområdene i strategien.

12.2 Oppfølgingspunkter og anbefalinger fra innsatsområdene

12.2.1

Forebygge ved å styrke utsatte barnefamilier

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) anbefaler en gjennomgang av de foreldre-støttende tiltakene. Erfaringene

fra strategiarbeidet viser at det kan være aktuelt å styrke levekårs-perspektivet i de forebyggende satsingene, herunder foreldre-veiledningsprogram og bistand for barnefamilier til å etablere seg i egnede boliger i trygge bomiljøer. Samtidig kan enkelte tiltak fases ut fra fattigdomssatsingen.

- Det er behov for mer kunnskap om foreldrestøtte og foreldreveiledning til lavinntektsfamilier.
- Det er identifisert kunnskapshull knyttet til bruk av hjelpetiltak i barnevernet, også knyttet til barn med innvandrerbakgrunn. Det er også behov for å se nærmere på hvordan barnevernets hjelpetiltak inngår som del av et samlet tjenestetilbud til barn, ungdommer og familier. Bufdir har i 2017 igangsatt et nytt prosjekt som skal undersøke hvordan barnevernet ser på levekårsutfordringer blant familiene de har kontakt med, og hvordan de jobber med denne tematikken.
- Oppfølgingen av forslagene i NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamilier vil kunne få avgjørende

betydning for mange lavinntektsfamilier. For eksempel vil økt barnetrygd kunne redusere antall barnefamilier med lav inntekt. En forbedret bostøtte vil gi flere utsatte barnefamilier en stabil og god bosituasjon. De ulike offentlige overføringene til barnefamilier må ses i sammenheng for at de skal kunne bidra til å motvirke fattigdom i barnefamilier.

- Flere tiltak i innsatsområdet gjelder utvikling av modeller for systematisk arbeid i kommunene. Eksempler er helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (tiltak 3) og tidlig hjelp til barn av rusmisbrukere og psykisk syke (tiltak 5), som i 2018 samordnes med Bedre tverrfaglig innsats (BTI). Dette er tiltak som skal bidra til å skape gode rammevilkår for samarbeid på tvers av tjenesteområder. Tiltak og modeller som prøves ut, og som etter hvert kan vise til gode resultater, bør gjøres tilgjengelig for flere kommuner.
- Kommunene bør gjennom helhetlig planlegging inkludere boligsosiale løsninger i ordinær boligutvikling og samtidig planlegge for tjenester på tvers av sektorer. Samarbeid på tvers av sektorer for å gi vanskeligstilte barnefamilier helhetlig hjelp til å få, og opprettholde, et godt boforhold er av sentral betydning. Samtidig er det identifisert kunnskapshull knyttet til konsekvenser av den norske boligmodellen for ulike innvandrergupper når det gjelder integrering, marginalisering og segregering.

12.2.2

Gjennomføre skoleløp – barnehage og skole

- Å lykkes i utdanningsløpet har blitt stadig viktigere i Norge. Det å ha fullført videregående skole er nærmest en forutsetning for å få og stå i jobb. For å motvirke at fattigdom overføres mellom generasjoner, er det avgjørende at skolen lykkes i å gi alle barn og unge en reell mulighet til å utnytte de mulighetene til utvikling og valg som er tilgjengelige i norsk skole. Dette forutsetter et fokus på sterke universelle tilbud, kombinert med tidlig innsats og tett oppfølging for de som trenger det.
- Det er en differanse mellom hvor mange som har rett til gratis kjerne-tid i barnehage og hvor mange som benytter seg av ordningen. Erfaringene fra avsluttede forsøk med gratis kjernetid i barnehage bør tas med i videre arbeid. Ny tilskuddsordning for at kommunene kan drive oppsøkende virksomhet overfor minoritetsspråklige familier som ikke bruker barnehage er et eksempel på dette. Evaluering av ordningen med gratis kjernetid for lavinntektsfamilier i 2018 vil gi ytterligere innspill til videreutvikling av ordningen.
- Redusert foreldrebetaling står sentralt i forsøk med gratis deltids skolefritidsordning. Fra forsøket på Mortensrud vet vi at foreldre også er opptatt av at barna skal få et godt aktivitetstilbud og at barna skal bli bedre i norsk. Skolens fokus på sammenhengen mellom ►

undervisningen i klassen og aktivitetene på skolefritidsordningen har også betydning for deltakelse. Ordningen skal evalueres i 2018. Dersom evalueringen av ordningen viser til gode effekter, bør det vurderes en oppskalering av ordningen nasjonalt.

- For å styrke mulighetene til å lykkes på skolen for barn med tiltak i barnevernet er det viktig å sikre god implementering av tiltakene Skolelos, Digitalt kurs til ansatte i barnevern og skole og veilederen Samarbeid mellom skole og barnevern. Det bør videre jevnlig gjennomføres kartlegging av holdninger blant ansatte i skole og barnevern.
- Jobbsjansens ordning med mer grunnskoleopplæring til nyankomne ungdommer (del B) er et nytt tilbud til en særlig utsatt gruppe. IMDi fikk i 2017 i oppdrag å implementere ordningen, og skal bidra til å gjøre denne kjent og spre erfaringer fra forsøkene til andre kommuner. Dersom ordningen etter hvert kan vise til gode resultater i kommuner/fylkeskommuner, bør denne skaleres opp.
- I det videre arbeidet for barn som opplever fattigdom, er det sentralt at innsatsen i barnehage og skole holdes oppe og at fokuset på tidlig innsats og videreføring av de tverrfaglige tiltak som viser seg mest virkningsfulle. Skolen kan ikke lykkes alene, men må jobbe tverrfaglig og tverrsektorielt slik som pekt på i o-24 satsingen.

12.2.3

Deltakelse og inkludering – fritid, kultur og idrett

- Ti av tolv tiltak innenfor innsatsområdet er tilskuddsordninger, både ordninger der målgruppen er barn og unge i lavinntektsfamilier og ordninger som inkluderer alle uavhengig av sosioøkonomisk status. Oppfølging, endringer og evalueringer av tilskuddsordninger har blitt gjennomført i strategiperioden, og dette vil også være et viktig arbeid fremover for å sikre at formålet med ordningene blir ivarettatt på en best mulig måte.
- I tillegg til økonomiske virkemidler bør kommuner og frivillig sektor ha gode verktøy for hvordan de lokalt kan legge til rette for deltakelse på fritids-, kultur- og idrettsarenaer for barn og unge fra lavinntektsfamilier. ALLEMED er et eksempel på et godt verktøy som bør formidles videre.
- Bufdir anser at tiltaket Fritidsaktiviteter for alle (Fritidserklæringen) har ført til økt fokus på barrierer for deltakelse og kunnskap om deltakelse blant de involverte, både kommuner og frivillige organisasjoner. Tiltaket ses i sammenheng både med Kulturdepartementets tilskuddsordning Tiltak mot barnefattigdom på frivillighetsfeltet og Bufdir sin ordning Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, som tilbyr midler til kommuner som ønsker å iverksette prosjekter som støtter opp om målsettingene

i Fritidserklæringen. Det gjenstår å få flere kommuner til å ta del i målene til Fritidserklæringen.

- Det bør gjøres en innsats for å formidle erfaringer fra kommuner som jobber godt med å inkludere barn i fritidsaktiviteter. Utvikling av veileder for tverrsektorielt arbeid mot barnefattigdom er et eksempel på verktøy som kan bidra i dette arbeidet.
- Forskningsrapporter bekrefter at familiers sosioøkonomiske situasjon er en viktig faktor for om barn og unge deltar i fritidsaktiviteter eller ikke. Det er fortsatt behov for forskning som undersøker og identifiserer deltagelsesbarrierer og frafallsmekanismer som skaper utenforskap blant barn og unge, og særlig blant ungdom med minoritetsbakgrunn.

12.2.4

Et godt helsetilbud til alle barn og unge

- Strategien har lagt vekt på styrking av helsestasjons- og skolehelse-tjenesten blant annet gjennom rammetilskudd til kommunene. Helsedirektoratet bør følge med på kommunenes allokering av midler til disse tjenestene, samtidig som de sikrer at aktuelle tilskudds-ordningene innrettes på en slik måte at kommuner med store levekårsutfordringer prioriteres.
- Helsedirektoratet påpeker viktigheten av at utjevning av sosiale forskjeller i barn og unges helse og

livskvalitet inngår i kommunenes folkehelsearbeid. Dette er en sentral ambisjon i den tiårige satsingen Program for folkehelse i kommunene som skal styrke det langsiktige og systematiske folkehelsearbeidet.

- Tiltaket Psykologer i kommunehelsetjenesten har barn og unge som en prioritert målgruppe. Helsedirektoratet anbefaler at tiltaket ikke videreføres i en egen satsing for barn som lever i fattigdom. Erfaringene med psykologer i helsetjenesten viser imidlertid at en slik ordning representerer en mulighet for å styrke tjenestene. Helsedirektoratet foreslår derfor å opprette en tilskuddsordning for å rekruttere psykologer til barnevernstjenesten for å øke kvaliteten og den psykologiske kompetansen i barnevernet.
- Det er igangsatt et arbeid med å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag om sosial ulikhet i tannhelse hos barn og unge. Kunnskapsgrunnlaget skal brukes som underlag for å identifisere ett eller flere tiltak som skal inngå i et program for å motvirke slik ulikhet.
- Det er identifisert kunnskapshull og behov for mer forskning. Når det gjelder psykiske helseplager blant ungdom er det nødvendig med flere tverrsnittstudier som går over tid. Det er også behov for å se på nye risikofaktorer som for eksempel ungdoms bruk av sosiale medier og betydningen av ungdommens forhold til skole. ▶

12.2.5

Tilgang til arbeidslivet for ungdom og foreldre

- Det er identifisert flere utfordringer knyttet til overgangen til arbeid for deltakere i flere av kvalifiseringsprogrammene. For eksempel får flere av deltakerne i kvalifiseringsprogrammene deltidsarbeid av lite varig karakter, og forblir avhengig av stønader etter endt program. Det er behov for å vurdere endringer og tillegg til ordningene, slik at deltakerne i større grad kan lykkes på arbeidsmarkedet og bli økonomisk selvstendige.
- Det er varierende kvalitet på arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet (KVP) i ulike kommuner. NAV anser at det er potensial for å ta inn flere deltakere i programmet enn det som er tilfelle i dag. Det er på bakgrunn av innspill fra fagfeltet levert forslag til regelverksendringer med tanke på å øke tilgjengeligheten for programmet og gjøre det mer tilpasset målgruppen.
- Regelverket knyttet til introduksjonsprogrammet er endret en rekke ganger og i 2016 ble det åpnet for økt bruk av grunnskoleopplæring og videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Det er behov for å følge opp at denne muligheten faktisk benyttes av kommunene. Evalueringen fra 2017 (Djuve et al., 2017) påpeker et fortsatt behov for nye tiltak for deltakere som mangler formell kompetanse.
- Resultatene i Jobbsjansen vurderes som gode, og ordningen anses som et godt tiltak for innvandrerkvinner som står langt fra arbeidsmarkedet. Det er imidlertid fortsatt et forbedringspotensial i ordningen. Jobbsjansen fikk ny innretning i 2017, og det er igangsatt følgeevaluering av ordningen. Evalueringen skal gi kunnskap og identifisere eventuelle behov for justering og videreutvikling av ordningen.
- Rapporteringen viser at forsøket med NAV-veiledere i videregående skole når en marginalisert ungdomsgruppe som står i fare for å falle ut av videregående opplæring, og de bistår med ulike hjelpetiltak. Forsøket er inne i sin avsluttende periode i 2018. Det vil derfor ikke være aktuelt å foreta store endringer i rammebetingelsene. Eventuelle justeringer i forbindelse med videre registrering av oppfølging av ungdommene i prosjektet vil bidra med kunnskap om vi når målsettingene og målgruppen for forsøket.
- Årsakene til at mange deltakere i NAVs tiltak opplever at de faller utenfor er sammensatt, noe som i de fleste tilfeller krever bred, samordnet innsats og koordinering. Forutsatte familier vil samordnet innsats fra ulike deler av hjelpeapparatet bidra til å styrke de ulike tiltakene. Det er derfor også viktig å se tiltakene under innsatsområdet tilgang til arbeidslivet i sammenheng med tiltak under andre områder som retter seg spesielt mot barn og barnefamilier. Eksempler på andre viktige tiltak er helhetlig

Det er fortsatt behov for mer kunnskap om hvordan igangsatte tiltak virker.

oppfølging av barnefamilier og tilskuddsordninger rettet inn mot bekjempelse av fattigdom blant barn.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning ved NAV-kontor inkluderes i en videre satsing.

12.2.6

Forskning og statistikk

- Det er fortsatt behov for mer kunnskap om hvordan igangsatte tiltak virker. Det kan blant annet være aktuelt å undersøke hvordan flere sektortjenester forholder seg til barn, unge og familier med lavinntekt, i tillegg til de som allerede har igangsatt prosjekter og undersøkelser (NAV og barnevern).
- Fattigdom blant barn er et komplekst område hvor mange ulike aktører, med ulike innfallsvinkler,

jobber tett opp mot hverandre, noen ganger også overlappende. Dette gjelder både sektorspesifikke satsninger og satsinger innenfor tverrsektorielle programmer. For eksempel har 0-24-programmet, strategien Bolig for velferd og strategien Barn som lever i fattigdom alle fokus på forskning, med delvis samme interessefelt. Kunnskapsproduksjon og koordinering bør fortsatt være tema i en videre satsing for barn som opplever fattigdom.

12.2.7

Ansvars- og kompetansedeling: stat, kommune og frivillig sektor

- Det er behov for mer forskning for å få belyst hva helhetlige innsatser egentlig innebærer og hva effektene er. NAVs prosjekt helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier er ett eksempel på slik forskning.

- Forskning viser at sosioøkonomisk bakgrunn og foreldres utdanning har betydning for tilgangen på tjenester i familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Utfordringene synes å gjelde i enda større grad for foreldre med innvandrerbakgrunn. Det er behov for tiltak som sikrer tilstrekkelige ressurser, kompetanse og rammer for hjelperne, slik at foreldre får den hjelpen de trenger, til rett tid.
- Tiltak som bidrar til systematisk samarbeid mellom kommuner og frivillighet bør styrkes, sammen med fokus på forenkling av samhandlingen mellom organisasjoner og myndigheter.
- Sosialt entreprenørskap som bidrag til å bedre levekårene for utsatte barn og unge er nytt i Norge. Arbeidet bør følges opp videre, blant annet gjennom oppfølging av tilskuddsordningen og innhenting av nordiske erfaringer.
- Innsatsen for barn som lever i fattigdom er kun en av flere rettet mot utsatte barn og unge og deres familier. En bevissthet rundt det faktum at det er flere helhetlige og tverrsektorielle satsninger med til dels like målgrupper er nødvendig. Dette gjelder også for tiltak som ligner hverandre, og noen ganger er samme tiltak med i flere satsinger/strategier. I en videre innsats for barn som lever i fattigdom er det viktig å utarbeide gode forvaltningsmessige løsninger på disse overlappingene. •

Anonym jente

Styrken kan ingen ta ifra meg

Hentet fra antologien «I morgen er aldrig
en ny dag» utgitt av Ordsælv forlag
i 2016, initiert av Nordisk Ministerråd
for kultur og Nordisk barne- og
ungdomskomiteé (NORDBUK).



MAMMAEN MIN ER modig, sterk, og ganske fantastisk. Det året hun fylte atten, begynte mamma på «Mekken» i Sandnessjøen, det som nå er teknikk og industriell produksjon. I Sandnessjøen møtte hun også pappa, og flyttet sammen med ham. Hun fødte meg et halvt år før hun fylte tjue. Ett år og ti måneder senere fikk jeg en lillebror.

Jeg vet egentlig ikke så mye om pappa og hans oppvekst. Han har hatt litt forskjellige jobber, men jeg ikke sikker på hva slags jobber det er. Jeg skulle ønske jeg hadde et bedre forhold til pappaen min, men det er for sent nå. Jeg er glad i han, men ikke like mye som jeg er redd han. Han kunne bli veldig sint for bare små bagateller.

Mammaen min har slitt med angst og depresjoner siden hun var i tenårene. Det at hun ble sammen med pappaen min, hjalp heller ikke. Han var ikke snill med henne. Etter et selvmordsforsøk, valgte hun å søke hjelp for å bli bedre. Hun hadde prøvd å få hjelp fra barnevernet før det ble så ille, men da fikk hun beskjed om at de ikke hadde kapasitet.

Først bodde vi en periode hos bestemor og bestefar, men de var slitne. Så da bodde vi alene med pappa, og litt i et avlastningshjem, men det varte ikke lenge før pappa sa at han ikke klarte oss alene. Avlastningshjemmet ble da et fosterhjem. Å bo i fosterhjem var ikke så ille i seg selv. Vi hadde alt det vi trengte, og de tok godt vare på oss. Men siden vi ble frivillig plassert i fosterhjem, hadde barnevernet ikke så mye de skulle ha sagt så mamma ville at vi skulle få flytte hjem igjen.

Før vi flyttet inn i fosterhjem, hadde vi veldig dårlig råd. Det har mamma fortalt. Pappa var den som hadde ansvaret for regningene, men pengene ble brukt på alkohol. Min far var alkoholiker, og han mente at siden han tjente pengene, var det han de skulle brukes på.

Det var ikke så nøye om vi hadde mat eller bleier. Jeg og lillebror hadde mindre enn fem skift med klær hver, men mamma sørget for at vi alltid hadde rene klær til barnehagen. Så maskinen gikk hver dag, og hun sto ofte og tørket klærne tørre med hårføner for at vi skulle ha rene klær til barnehagen. Vi hadde heller ikke så mye mat, men vi hadde alltid nok mat til at vi var mette når vi la oss. Det verste var at vi ikke hadde vært så fattige om pappa hadde prioritert å betale regninger istedenfor alkohol og røyk.

Styrken kan ingen ta ifra meg

Sommeren før jeg begynte i første klasse fikk jeg flytte hjem til mamma igjen. Hun hadde skilt seg fra pappa, og fått seg ny kjæreste. Familien hans eide en gård. Det var to røde hus der, og for første gang fikk vi hvert vårt rom. På gården hadde vi melkekuer, en okse, og mange kalver.

Mamma fikk seg også jobb som avløser på en annen gård som var et lite stykke unna. Vi pleide av og til å være med henne på jobb. Vi hjalp til med å skrape møkk og mate dyrene. Og da det var tid for å hente rundballer utpå jorden, satt vi sammen med mamma i traktoren og lærte matematikk: «Hvis vi skal hente syv rundballer og allerede har hentet to, hvor mange har vi igjen?»

Etter en stund ble det slutt med han som hadde gård, og vi flyttet til huset på åsen. Vi begynte et nytt kapittel i livet, sammen. Mamma traff en ny mann. Og et par år senere fikk jeg verdens beste lillesøster.

Mamma gjorde ferdig utdannelsen sin etter at lillesøster var født. Hun fikk da to fagbrev, ett som sveiser, og ett som industrirørlegger. Og da fikk vi litt bedre økonomi. Mamma sa at vi var ikke rike, men vi hadde råd til det vi trengte og litt til.

Høsten etter at jeg flyttet hjem til mamma, begynte jeg på skolen, og jeg elsket det. Skolen, timene, fagene, lærerne - alt var endelig som det skulle være. Livet var blitt normalt igjen. Jeg fikk meg mange nye venner. Ingen visste om de månedene jeg hadde bodd i fosterhjem, men det spilte ingen rolle. De likte meg for den jeg var. Men idyllen varte ikke lenge. På denne skolen var det bare mobbing med ord. Jeg hadde ofte vondt i magen om morgenen når jeg våknet, og ville ikke dra på skolen. De tok fra meg gleden jeg hadde av å lære. Vi var en liten klasse, så jeg ble veldig utsatt.

Jeg byttet skole vinteren i andre klasse. En ny start, borte fra alle de som likte så altfor godt å gjøre min dag verre. Den nye starten begynte bra, men det varte ikke lenge. Kunne de se at jeg var et lett offer? Jeg fikk et par venner, men mobbingen tok ikke slutt. Det begynte med at de ropte stygge ord etter meg. Da de ikke lenger fikk de reaksjonene de ønsket av meg, begynte de med fysisk mobbing. De kunne dytte meg ned i bakken, eller stenge meg inne i små rom i friminuttene. Friminuttene var det verste. Jeg ble så redd de andre i klassen, jeg følte at jeg måtte gjemme meg for å få fred fra de andre.

Så kom ungdomsskolen. En ny klasse med mange nye elever. Det begynte så bra, jeg hadde ikke kontakt med noen av de som mobbet meg på barneskolen, og jeg begynte å føle meg trygg der. De neste tre årene kom til å bli fantastiske. Trodde jeg.

Det første jeg la merke til var de vakre øynene hans. Måten han smilte på da han introduserte seg. Han var så kjekk, og han snakket til meg. Det var sånn det begynte. Han og gjengen hans kom bort til oss i skolegården. Han tok meg på rompa og smilte, før han gikk sin vei. Dette hadde vært uskyldig hvis det var det eneste han gjorde. Men dette var begynnelsen på tre år med seksuell trakassering. Og som alt annet begynte det ganske uskyldig, og så eskalerte det fort. De kunne finne på å holde meg fast sånn at jeg ikke klarte å komme meg løs.

Jeg gikk fra å være en person, til å bli en eiendom jeg ikke hadde noe kontroll over. Jeg var ikke min, jeg var deres, og de kunne gjøre det de ville med meg. Jeg hadde ikke noe jeg skulle ha sagt. Hvorfor klarte jeg ikke å stritte imot? Hvorfor kjempet jeg ikke?

Det var blitt friminutt. Denne gangen holdt han rundt meg, med hendene under klærne mine. Jeg var kvalm, men jeg kunne ikke gjøre noe med det. Etter å bli behandlet på denne måten et par uker, klarte jeg å koble ut følelsene mine. Det ble en ukentlig rutine jeg ble vant til. Det ble bare verre om jeg sa ifra at jeg ikke likte det. Jeg hatet meg selv. Hvem er jeg som går med på dette? Var jeg en sånn som måtte finne meg i å bli behandlet på denne måten?

Når jeg ser tilbake, lurer jeg på om jeg var et lett offer. Om jeg virket svakere enn de andre - det var allerede så mye med meg. Jeg hadde mine egne meninger, og jeg dømte ikke folk etter hvor mye de hadde, men etter hvordan de behandlet andre. Det var ikke populært blant de jeg gikk i klasse med.

Jeg prøvde å søke hjelp flere ganger. Jeg snakket med helsesøster på skolen hver uke, og ble henvist videre til psykolog. Og det hadde kanskje hjulpet, om jeg ikke hadde måttet flytte hvert år for å begynne på en ny skole. Det ble vanskeligere hver eneste gang. Til slutt ga jeg opp å få hjelp med angsten og depresjonen. Jeg tenkte at jeg bare måtte lære å leve med det. Men jeg fikk mer og mer fravær fra skole og jobb. Jeg var redd for å gå ut av døren, redd for å gå på butikken. Redd for å møte mennesker. Jeg var redd for å bli skadet og såret. Jeg hadde til slutt så mye fravær fra jobb, at jeg ble nødt til å søke hjelp.

I desember i fjor ble jeg innlagt på psykiatrisk avdeling. Jeg hadde isolert meg hjemme uten å snakke med noen. Lærling-koordinatoren på jobben min hadde ringt Legevakten og ordnet en time til meg – jeg kunne ikke fortsette å ha det sånn.

Da vi kom inn til legen, måtte jeg fortelle om depresjonen og angsten som hindret meg i å komme meg ut av hybelen. Etter å ha snakket om alternativene jeg hadde, fant vi ut at det beste var at jeg ikke var alene den natten. Legen ringte til psykiatrisk sykehus og lurte på om de hadde plass til meg.

Det hadde gått tre timer siden jeg ble hentet hjemme. Klokken var åtte. Jeg satt på et samtalerom og ventet. Jeg var et vrak. Jeg hadde knapt sovet syv timer til sammen den siste uken. En sykepleier kom inn, vi snakket litt om hvordan

jeg hadde hatt det den siste uken. Så fulgte han meg til rommet mitt. Rommet var helt hvitt, bortsett fra dørene som hadde en grønn-turkis farge. Vinduet kunne ikke åpnes, og badedøren gikk ikke an å lukke helt igjen. Men jeg kunne låse døren til rommet, så det gjorde jeg. Så ringte jeg mamma og fortalte henne alt. Mamma forsto hvordan jeg hadde det, hun hadde vært i min situasjon. Vi ble plassert i fosterhjem da hun ble innlagt på samme psykiatriske sykehus jeg var nå.

Sykepleieren banket på døren og kom inn med en tannbørste og håndklær. Jeg gikk inn på badet for å stelle meg. Da klokken var blitt tre og jeg ennå ikke hadde sovnet, kledde jeg på meg og gikk ut av rommet for å snakke med nattevakten. De hadde slukket lysene i gangen, det så ut som en scene fra en skrekkfilm jeg hadde sett. Jeg var redd, og skalv da jeg gikk mot vaktrommet. Sykepleieren hadde skrevet at jeg kunne få sovemedisin om jeg hadde behov for det. Mens jeg sto ute i gangen og ventet på medisinen, hørte jeg hylene fra en annen pasient. Det gikk kaldt nedover ryggen på meg.

Jeg brukte mye tid på å tenke over alt som hadde skjedd dagen før. Jeg skammet meg over at det hadde gått så langt at jeg hadde blitt innlagt. Men til slutt fant jeg ut at det beste var om jeg fortalte det. Jeg skrev en melding som jeg sendte til den nærmeste familien og mine beste venner. Det verste var å vente på reaksjonene fra de jeg hadde sendt melding til. Jeg var redd for at når de fant ut at jeg var innlagt, så ville de ikke være venn med meg lenger, men jeg fikk bare kjærighet og positive tilbakemeldinger. Så da skrev jeg et innlegg og la det ut på Facebook. Det at jeg valgte å være åpen om det, har gjort det lettere å håndtere. Det er ikke en stor hemmelighet jeg trenger å skjule for hele verden.

Jeg var der i ti dager i desember. Jeg var trist, redd og bekymret. Det var vanskelig. Men jeg fikk hjelp fra familien og vennene mine, og gikk ukentlig til behandling. Og i februar ble jeg lagt inn på en åpen dagpost, der var jeg i åtte uker. Det er noen av de beste ukene jeg har hatt i år. Jeg fikk nye venner og bekjente. Vi hadde undervisning om kognitiv terapi og psykiske lidelser. På kveldene satt vi og spilte Yatzy, Backgammon og 10.000 med sykepleierne.

Jeg spiste ristet brød med boysenbærsyltetøy til, tre måltider om dagen, i åtte uker. Og vi drakk kakao mens vi delte erfaringer og historier. Det var en tung periode, men jeg var glad fordi jeg endelig følte at jeg passet inn et sted. Jeg følte meg normal, og det var det jeg trengte. Jeg skammer meg ikke over det.

Jeg holder nå på med en kokkeutdanning. Det var et alternativ jeg valgte da jeg var dårlig psykisk. Men jeg har lyst til å begynne på utdannelsen til det jeg egentlig har lyst til å gjøre resten av mitt liv: Å bli advokat. Jeg ser fram til å studere, kanskje jeg kan ta et år i utlandet. Jeg vil jobbe med barn og ungdom, og psykisk helsefremmende arbeid.

Uansett så ser min framtid lys ut, i alle fall nå. En ting jeg har lært, er at man vet ikke hva fremtiden bringer. På godt og vondt. Men jeg har også lært om meg selv at jeg kan komme meg gjennom ganske mye før det knekker meg, fordi jeg har en indre styrke. Og den indre styrken kan ingen ta fra meg, den har jeg arvet av min mamma.

Referanser

A

Aaberge, R., Bhuller, M., Langørgen, A. & Mostad, M. (2010). The distributional impact of public services when needs differ. *Journal of Public Economics*, oktober 2010, 94(9–10), 549–562. Hentet fra https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/177780/Aaberge%20%26%20a_Journal%20of%20Public%20Economics%202010.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

Andreassen, L., Lian, B., Thoresen, T. O. & Vattø, T. E. (2017). *Alternativ familiepolitikk. Hvordan virker den?* NOU 2017: 6. (2017). *Offentlig støtte til barnefamiliene*. Side 298–365.

Agenda Kaupang (2016). *Slutt-evaluering av Groruddalssatsingen. Hovedrapport* (Rapportnummer R8997). Hentet fra <http://agenda-kaupang.no/news/sluttevaluering-av-groruddalssatsingen/>.

Askøy kommune (2016). *Barnefattigdom i Askøy – Et statusbilde i barnefattigdomssatsingen*. Hentet fra <http://docplayer.me/25841435-Barnefattigdom-i-askoy.html>

B

Bakken, A. (2016). *Ungdata 2016. Nasjonale resultater*. (NOVA rapport 8/2016). Hentet fra <http://www.ungdata.no/>.

Bakken, A., Frøyland, L. R., & Sletten, M. A. (2016). *Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene?* (NOVA-rapport 3/2016). Hentet fra <http://www.ungdata.no/>.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015). *Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi (2015–2017)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/ff601d1ab03d4f2dad1e86e706dc4fd3/barn-som-lever-i-fattigdom_q-1230-b.pdf.

Barneombudet (2017). *Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité – Barns rettigheter i Norge*. Hentet fra http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2017/10/bosupplerende_norsk.pdf.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016). *Kunnskapsgrunnlag barnefattigdom*. 07/2016. Hentet fra https://www.bufdir.no/global/Kunnskapsgrunnlag_barnefattigdom_Digital_2016.pdf.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017a). *Oppvekst-rapporten 2017 – Økte forskjeller, gjør det noe?* Hentet fra https://www.bufdir.no/Aktuelt/Oppvekst-rapporten_2017_Okte_forskjeller_gjor_det_noe/.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017b, 25. august). *Barn og unge i barnevernet – hvordan gjør de det på skolen?* Hentet fra: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barnevern_skole

Barstad, A. & Sandvik, L. (2015). *Del-taking, støtte, tillit og tilhørighet - En analyse av ulikhet i sosiale relasjoner med utgangspunkt i levekårsundersøkelsene*. IS-2387 Helsedirektoratet.

Bay, A.-H., Finseraas, H. & Pedersen, A.W. (2016). Welfare Nationalism and Popular Support for Raising the Child Allowance: Evidence from a Norwegian Survey Experiment. *Scandinavian Political Studies*, 39 (4), 482–494.

Berg, B., Paulsen, V., Midjo, T., Haugen, G.M.D, Garvik, M. og Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter- Innvandreres møter med barnevernet*. NTNU Samfunnsforskning.

Berglia, A. L., Brenne, E., Hansen, B. R., Kleve, G. & Rennesund, K. (2015) *Forankring, formidling og kommunikasjon av sosial ulikhet*. Plan, (03-04), 57–58.

Bjugstad, H.K. & Holseter, A.M.R. (2016) *Flyktninger og utdanningsbakgrunn – Med utdanning i bagasjen*. *Samfunnsspeilet* 4/2016, Statistisk sentralbyrå.

Blom, S. & Enes, A.W. (2015). *Introduksjonsordningen - en resultatstudie*. Rapporter 2015/36, Statistisk sentralbyrå.

- Borgeraas, E. (2016). *Minimumsbudsjett for forbruksutgifter. Et forbruksbasert fattigdomsmål*. Oppdragsrapport nr 14-2016. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO – Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/SIFO/Publikasjoner-fra-SIFO/Minimumsbudsjett-for-forbruksutgifter>
- Borgeraas, E. (2017). *Forbruksbasert fattigdomsmål – forbrukstilnærming til barnefattigdom*. Prosjektnotat nr. 7-2017. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO – Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet fra <http://www.hioa.no/content/download/142941/4039786/file/PN7-2017%20Forbruks-tiln%C3%A6rming%20til%20barnefattigdom%20.pdf>.
- Bradshaw, J. & Finch, N. (2003). Overlaps in Dimensions of Poverty. *Journal of Social Policy*, 33(4), 513-525. doi: 10.1017/S004727940300713X. Hentet fra <http://eprints.whiterose.ac.uk/590/1/bradshawj1.pdf>.
- Brattbakk, I. & Andersen, B. (2017). *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*. (AFI Rapport 02:2017). Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Oppvekststedets-betydning-for-barn-og-unge>.
- Breivik, K., Bru, E., Hancock, C., Idsøe, E.C., Idsøe, T. & Solberg, M.E. (2017). *Å bli utsatt for mobbing. En kunnskapsoppsummering om konsekvenser og tiltak*. Stavanger: Læringsmiljøseneteret.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. & Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport*. (Fafo-rapport 2014: 44). Hentet fra <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/gratis-kjernetid-i-barnehager>.
- Bråten, B. & Sandbæk, M.L. (2014). *Å være seg sitt ansvar bevisst. Språktilbud til 3-5-åringer med minoritets-språklig bakgrunn som ikke går i barnehage*. (Fafo-rapport 2014: 23). Hentet fra <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/a-vaere-seg-sitt-ansvar-bevisst>.
- Bråten, B. & Bogen, H. (2015). *Målretting av gratis kjernetid – Erfaringer fra bydel Gamle Oslo, Drammen og Bergen*, (Fafo-rapport 2015: 39). Hentet fra <http://fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/malretting-av-gratis-kjernetid>.
- Bråten, B. & Sønsterudbråten, S. (2016). *Foreldreveiledning – virker det? En kunnskapsstatus*, (Fafo-rapport 2016-29). Hentet fra <http://www.fafo.no/images/pub/2016/20591.pdf>.
- Bråthen, M., Hyggen, C., Lien, L. & Nielsen, R.A. (2016). *Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene*. (Fafo-rapport 2016: 13). Hentet fra <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/unge-sosialhjelpsmottakere-i-storbyene-2>.
- Bye E. K., & Skretting A. (2017). *Bruk av rusmidler blant 15–16-åringer*. Resultater fra ESPAD 1995–2015, Folkehelseinstituttet. Hentet fra <https://www.fhi.no/publ/2017/bruk-av-rusmidler-blant-15-16-aringer/>
- Bøe, T. (2015). *Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling: Familiestressmodellen og familieinvesteringsperspektivet*, (IS-2412 Helsedirektoratet). Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1045/Sosio%C3%B8konomisk%20status%20og%20barn%20og%20unges%20psykologiske%20utvikling%20IS-2412.pdf>.

C

Christiansen, Ø.(2015). *Hjelpetiltak i barnevernet – en kunnskapsstatus*. Uni Research Helse, Regional kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest). Hentet fra https://www.bufdir.no/global/Kunnskapsstatus_Hjelpetiltak_i_barnevernet.pdf.

Christiansen, Ø., Bakketeig, E., Skilbred, D., Madsen, C., Havnen, K.J.S., Aarland, K. & Backe-Hansen, E. (2015). *Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Uni Research Helse, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest). Hentet fra <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00003223>.

D

Dahl E., Bergsli, H. & van der Wel, K.A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: en norsk kunnskapsoversikt*. Fakultet for samfunnsfag/ Sosialforsk. Høgskolen i Oslo og Akershus

Dahlgren, G. & Whitehead, M. 1991. *Policies and strategies to promote social equity in health*. Stockholm: Institute of Future Studies.

Dahlum, S. (2014). Indikator. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/indikator>.

Deloitte (2015). *Evalueringsmodellkommuneforsøket*. (Slutt-rapport 2015). Hentet fra <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00002849>.

Demiri, A.S. & Gundersen, T. (2016). *Tjenestetilbudet til familier som har barn med funksjonsnedsettelse*. NOVA:Rapport 7:16, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. (Difi-rapport 2014:07). Hentet fra <https://www.difi.no/rapport/2014/11/mot-alle-odds-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning>.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2016). *Veileder for utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak*. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/publikasjoner/veiledere/veileder-til-utredningsinstruksen--instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak/>.

Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 2017:31). Hentet fra <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/introduksjonsprogram-og-norskopplaering>.

Drange, N. & Havnes, T. (2015). *Child care before age two and the development of language and Numeracy. Evidence from a lottery*. (Discussion Papers No. 808, Statistisk sentralbyrå). Hentet fra http://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/_attachment/227634.

Drange, N. (2016). *Gratis kjernetid i barnehage i Oslo. Rapport 1: Oppfølging av barna på tredje trinn*. (Rapport 2016/36, Statistisk sentralbyrå).

Dyb, E & Lid, S. (2017). *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging*. (NIBR-rapport 2017:13). Hentet fra https://www.husbanken.no/bibliotek/bib_boligpolitikk/bostedslose-i-norge-2016-en-kartlegging/.

Dzamarija, M.T. (2016). *Barn og unge voksne med innvandrerbakgrunn – Demografi, utdanning og inntekt*. (Rapport 2016/23, Statistisk sentralbyrå). Hentet fra https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/273616?ts=1562bfcd488.

E

- Dæhlen, M., Løvgren, M. & Madsen, C. (2017). *Med hjelp fra barnevernet. En registerstudie av skolegang, tiltak og meldinger*. (NOVA notat nr. 3/17). Hentet fra <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=-BUF00003946>.
- Egge-Hoveid, K. & Sandnes, T. (2015). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i et kjønns- og likestillingsperspektiv. Utdanning arbeid og samfunnsdeltakelse*. (Rapport 2015/26, Statistisk sentralbyrå). Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/231261?ts=-14f975e12e8>.
- Egge-Hoveid, K. (2017). Utdanning. I Vrålstad, S. og Wiggen, K.S (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (s.93-101) Statistisk sentralbyrå.
- Eimhjellen, I. (2016). *Kunnskapsoversikt: Minoritetsbefolkningens deltakelse i frivillige organisasjoner. Hva vet vi?* Institutt for samfunnsforskning og Uni Research Rokkansenteret.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S.W. & Westberg, N.B. (2017). *Fra bo-støtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*, Rapport 2017/20, Vista Analyse.
- Ekren, R. (2014). *Sosial reproduksjon av utdanning?* (Samfunnsspeilet 5/2014, Statistisk sentralbyrå). Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/sosial-reproduksjon-av-utdanning>.
- Elvegård, K. (2016). *Trygghet for barnefamilier i kommunale utleiebøliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Enes, A. W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 – arbeid, utdanning og inntekt*. (Rapport 2014/15, Statistisk sentralbyrå). Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/tidligere-deltakere-i-introduksjonsprogrammet-2007-2011?fane=om>.
- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2007). *Barn i lavinntektsfamilier 1996-2004*. (Rapport nr. 33, Statistisk Sentralbyrå).
- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2015). *Flere økonomisk utsatte barn*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-okonomisk-utsatte-barn>.
- Epland, J. (2016). *Lavinntekt og inntektsfordeling*. Omholt, E. L. (red.) (2016). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 2016/30. Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J. & Kirkeberg, M.I. (2016). *Barnefamiliens inntekter, formue og gjeld 2004-2014*. (Rapporter 2016/11, Statistisk sentralbyrå). Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/barnefamiliens-inntekter-formue-og-gjeld-2004-2014>.
- Epland, J., Kirkeberg, M. I. & Revold, M. K. (2016). *Sosiale indikatorer for barn og barnefamilier*. Omholt, E. L. (red.) (2016). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 2016/30. Statistisk sentralbyrå.

Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2017). *Ett av ti barn tilhører en husholdning med vedvarende lavinntekt*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ett-av-ti-barn-tilhorer-en-husholdning-med-vedvarende-lavinntekt>.

Eriksen, I. & Frøyland, L. R. (2017). *Levende drabantbyer – Ungdoms deltagelse i organiserte fritidsaktiviteter i flerkulturelle lokalsamfunn*. (Rapport 1-2017). Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Ervik, R. & Lindén, T. S (2016). *Roller og rammevilkår for frivillig sektor i boligsosialt arbeid*. (Rapport 8–2016, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, UNI Research AS). Hentet fra https://www.husbanken.no/bibliotek/bib_boligsosialt/roller-og-rammevilkar-for-frivillig-sektor-i-boligsosialt-arbeid/.

Eurostat (2015). *At risk of poverty rate and threshold*. Hentet fra http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:At-risk-of-poverty_rate_and_threshold_2015_YB17.png.

Eurostat (2017a). Children at risk of poverty or social exclusion. Hentet fra http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion.

Eurostat (2017b, 19.06-21.06). *Measuring poverty in the European Union*. Note by Eurostat. Notat til Conference of European Statisticians, Economic Commission for Europe. Geneva: United Nations Economic and Social Council. Hentet fra https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2017/CES_22_E_poverty_in_EU.pdf.

F

Fløtten, T., & Pedersen, A. W. (2008). *Fattigdom som mangel på sosialt aksepterte levekår*. I I. Harsløf, I. & Seim, S. (Red.), *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. (3 ed., s. 34-61). Oslo: Universitetsforlaget.

Fløtten, T. (red.) (2009). *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal.

Fløtten, T., Hansen, I.L.S, Grødem, A.S., Grønningsæter, A.B. & Nielsen, R.A (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge. En oppsummering*. (Fafo-rapport 2011-21). Hentet fra <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/kunnskap-om-fattigdom-i-norge>.

Fløtten, T. & Grødem, A.S. (2014). *Helhetlige tiltak mot barnefattigdom - En kunnskapsoppsummering*. (Fafo-rapport 2014: 18). Hentet fra <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/helhetlige-tiltak-mot-barnefattigdom>.

Fløtten, T. & Nielsen, R. A. (2015). *Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering*. I Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015). *Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi (2015-2017)*. S. 90-114.

FN - Committee on the Rights of the Child (2016). Convention on the Rights of the Child. General comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4).

Folkehelseinstituttet (2016). *Barn, miljø og helse - Risiko- og helsefremmende faktorer*. Folkehelseinstituttet, Oslo.

Folkestad, B, Christensen, D.A, Strømsnes, K, Selle, P. (2015) *Frivillig innsats i Noreg 1998-2014*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Bergen/ Oslo

G

Grødem, A. S. & Hansen, I.L. (2015). Integrating in homeownerland: The Norwegian housing regime and why it matters for immigrants' social inclusion. *Nordic Journal of Migration Research*, Volume 5, Issue 3, s. 117-125.

Grødem, A. S. (2017). Farvel til den barnevennlige velferdsstaten? I *Oppvekstrapporten 2017. Økte forskjeller – gjør det noe?* Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

H

Hansen, L. (2015). *Utenforskap: Nasjonal utfordring med lokale løsninger*. (Kommunespeilet 15.12.2015). Hentet fra <http://www.ks.no/arrangementer/kommunalpolitisk-toppmote-2016/utenforskap/>.

Hansen, M.N. (2017). Segregering og ulikhet i Oslo-skolen. I Ljunggren, J. (red.) *Oslo – Ulikhetenes by* (1. utg. s. 257-275). Oslo, Cappelen Damm AS.

Hansen, I.L. & Fløtten, T. (2018). *Fra deltakelse til mestring. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom*. Fafo. Under utgivelse.

Hardoy, I., Røed, K., von Simson, K. & Zhang, T. (2016). *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden*. (ISF Rapport 2016: 13. Institutt for samfunnsforskning). Hentet fra <https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/en-komparativ-analyse-av-effekter-av-innsats-for-a-inkludere-utsatte-unge-i-arbeid-i-norden.html>.

Hermansen, A.S. (2016). Moving Up or Falling Behind? Intergenerational Socioeconomic Transmission among Children of Immigrants in Norway. *European Sociological Review*, Volume 32, Issue 5.

Hjelmar, U., Pedersen, H. S., Bolvig, I. & Wulff, J. (2017) *Helhedsorienteret innsats for utsatte familier – En analyse med udgangspunkt i erfaringer fra Furesø Kommune*. (KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning).

I

Høst, H. (2016). Praksisbrev i arbeidslivet – et vellykket tiltak mot frafall. I Reegård, K. og Rogstad, J. (red.) *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring – hvem er de, hva vil de og hva kan gjøres?* Oslo, Gyldendal Akademisk.

IMDi (2014). *Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing. Eit statleg perspektiv på områdesatsing som tverrsektorielt grep i velferdspolitikken*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2016). *Årsrapport for busetting*. (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet). Hentet fra <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2017/arsrapport-for-busetting-2015/>.

K

Kaurstad, G., Bachmann, K., Bremnes, H. & Groven, G (2015). *Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge*. (KS FoU-prosjekt nr. 134033. Møreforskning Molde AS). Hentet fra <http://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/helse--utdanning/1502-ks-fou-prosjekt-nr-134033-trygg-oppvekst--helhetlig-organisering-av-tjenester-for-barn-og-unge/1239/2875/>.

Kavli, H., Sjøvold, J.M. & Ødegaard, K.S. (2015). *Kartlegging av holdninger til skolegang for barn og unge med tiltak fra barnevernet*. Rapport, Rambøll Management Consulting.

Kayed, N.S, Jozefiak, T., Rimehaug, T., Tjelflaa T., Brubakk A-M & Wichstrøm L. (2015). *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner – Resultater fra forskningsprosjektet*. (NTNU, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge). Hentet fra <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00002834>.

Khan, S. B. (2016). *Ingen rettigheter i Norge? Om rettssikkerhet og fattigdom*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.

Kindt, M.T. (2017). Innvandrerdriv eller middelklassedriv? Foreldres ressurser og valg av høyere utdanning blant barn av innvandrere. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, årgang 1, nr. 1-2017. Universitetsforlaget.

Kirkeberg, M. I. & Epland, J. (2016). *Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004-2014*. Rapporter 2016/11. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/_attachment/261718?ts=153d178a4d0.

Kristoffersen, L. B. (2017). *Sustainable Development Goals and children in Norway. A discussion paper on the SDG indicators*. NOVA notat nr 1/17. Velferdsforskningsinstituttet NOVA, Høgskolen i Oslo og Akershus.

KS (2016a). Grunnlagsdokument: Utenforskap – et nasjonalt problem som må løses lokalt. Kommunesektorens organisasjon (KS). Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/grunnlagsdokument--utenforskap---et-nasjonalt-problem-som-ma-loses-lokalt.pdf>.

KS (2016b). *Idéhefte: Fra utenforskap til inkludering*. Kommunesektorens organisasjon (KS). Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/idehefte-fra-utenforskap-til-inkludering.pdf>.

Kufås, E., Faugli, A. & Weimand, B. (2015). *Barn og ungdommer som har foreldre med rusmiddelproblemer – En kvalitativ levekårsstudie - «Når jeg ser han, får jeg sånn stikk i hjertet ...»* (Rapport IS-2398, Helsedirektoratet).

Kunnskapsdepartementet (2015). *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen* (St.meld.19 (2015-2016)). Oslo, Kunnskapsdepartementet.

L

Langeland, S., Furuberg, J. & Lima, I. A. Å. (2017). *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2017*. (NAV-rapport 2017:4. Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)). Hentet fra <https://www.nav.no/internett/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/NAV+rapportserie/NAV+rapporter/fattigdom-og-levek%C3%A5r-i-norge.tilstand-og-utviklingstrekk-2017>.

Løvgren, M., Stefansen, K., Smette, I., & Mossige, S. (2017). Barn og unges utsatthet for fysisk vold fra foreldre. Endringer i mild og grov vold fra 2007 til 2015. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 94(02), 110-124.

M

Malmberg-Heimonen, I., Fossetøl, K., Rugkåsa, M., Tøge, A.G., Gyüre, K. & Gubrium, E. (2016). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Først underveisrapport*. (AFI-rapport 2016: 11). Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Markussen, E. (2016). Forskjell på folk! Om å avbryte videregående opplæring før tida – og konsekvensene for overgangen til arbeidslivet. I Reegård, K. og Rogstad, J. (red.) *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring – hvem er de, hva vil de og hva kan gjøres?* Oslo, Gyldendal Akademisk.

Maximova-Mentzoni, T. og Widding, S. (2015). *Famler seg fram til god etteroppfølging. Resultater fra undersøkelsen om oppfølging av deltakere som har kommet i arbeid eller utdanning etter å ha fullført Jobbsjansen*. (AFI-rapport 12: 2015). Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Mehus, I. (2016) *Fysisk aktivitet og skoleprestasjoner*. I Seippel, Ø., Sisjord, M.K. & Strandbu, Å. (red.) *Ungdom og idrett*. Oslo, Cappelen Damm.

Midtbøen, A.H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1/2015 (s. 4-30).

N

Nadim, M. (2015) Kulturell reproduksjon eller endring? Småbarnsmødre med innvandringsbakgrunn og arbeid. *Nytt Norsk Tidsskrift* 01/2015 (volum 31 s. 15-24).

Nadim, M. & Nielsen, R. A. (2009). *Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Fafo-rapport 2009:38. Oslo: Fafo.

NOU 2011:15 (2011). *Rom for alle*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2017: 2 (2017). *Integrasjon og tillit*. Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2017: 6 (2017). *Offentlig støtte til barnefamiliene*. Barne- og likestillingsdepartementet.

O

OECD. (u.å.). *Adjusting household incomes: equivalence scales*. OECD Project on Income Distribution and Poverty. Hentet fra <http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>.

Omholt, E. L. (red.) (2016). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 2016/30. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/attachment/281093?ts=157f60210a8>.

Oslo Economics (2017). Samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak fra barnevernet. (Rapport 2017-1). Hentet fra <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004166>.

P

Pedersen, A. W. & Hellevik, T. (2010). Hvem er fattigst i landet her? Livsfase, inntekt og boligøkonomi. *Tidsskrift for velferdsforskning*. 13(4), 247-261.

Pedersen, W., Bakken, A., & Soest, T. (2015). Adolescents from affluent city districts drink more alcohol than others. *Addiction*, 110(10), 1595-1604.

Pedersen, W. & von Soest T. (2017). How is low parental socioeconomic status associated with future smoking and nicotine dependence in offspring? A population-based longitudinal 13-year follow-up. *Scandinavian Journal of Public Health*. 45(1), 16-24.

Proba samfunnsanalyse (2015). *Forsøk med gratis deltids plass i AKS – Delrapport 1 i følgeevalueringen*. Rapport 2015-06. Hentet fra <http://proba.no/app/uploads/sites/4/delrapport-1-forsok-med-gratis-aks-.pdf>.

Proba Samfunnsanalyse (2016). *Jobbsjansen 2015. Analyse av individ – og prosjektrapportering*. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/83c01c69c52e499f-ba1ddfa415101366/jobbsjansen-2015-analyse-av-individ--og-prosjektrapportering.pdf>.

R

Rasmussen, I., Dyb, V.A., Heldal, N. & Strøm, S. (2010). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering av ungdom*. Vista Analyse AS. Hentet fra <https://www.stfk.no/page-files/65898/Samfunns%C3%B8konomiske%20konsekvenser%20av%20marginalisering%20blant%20ungdom%20-%20Vista%20Analyse.pdf>.

Reegård, K. & Rogstad, J. (red.) (2016). *De frafalne. Om frafall i videregående opplæring – hvem er de, hva vil de og hva kan gjøres?* Oslo, Gyldendal Akademisk.

Revold, M. K. (2016). *Økende sosiale forskjeller mellom utdanningsgrupper*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/okende-sosiale-forskjeller-mellom-utdanningsgrupper>.

Revold, M.K. (2017). Arbeid og arbeidsmiljø. I Vrålstad, S. og Wiggen, K.S. (red.) 2017, *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (Rapporter 2017/13, Statistisk sentralbyrå).

Riksrevisjonen (2014). *Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom*. Dokument 3: 11 (2013-2014). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/documents/2013-2014/barnefattigdom.pdf>.

Roelen, K. og Gassman, F. (2008). Measuring child poverty and well-being: a literature review. *Working paper*. Maastricht University, Maastricht Graduate School of Governance.

S

Salvanes, K.G. (2017). Inntektsforskjeller og sosial mobilitet i Norge. I *Oppvekstrapporten 2017*, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Hentet fra https://www.bufdir.no/Aktuelt/Oppvekstrapporten_2017_Okte_forskjeller_gjor_det_noe/

Samdal, O., Mathisen, F. K.S., Torsheim, T., Røssing Diseth, Å., Fismen, A-S., Larsen, T., Wold, B. & Årdal, E. (2016). *Helse og trivsel blant barn og unge. Resultater fra den landsrepresentative spørreundersøkelsen «Helsevaner blant skoleelever. En WHO-undersøkelse i flere land»*. (HEMIL-rapport 1/2016). HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen.

Samdal, O. & Torsheim, T. (2012). School as a Resource or Risk to Students' Subjective Health and Well-Being. I: B. Wold, B. & O. Samdal (Red.): *An ecological perspective on health promotion: systems, settings and social processes*, ss. 48-59. London: Bentham.

Samdal, O., B. Wold, A. Harris & T. Torsheim (2017). Stress og mestring. HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen.

Sandbæk, M. & Pedersen, A. W. (red.). (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. Rapport nr. 10/10. Oslo: NOVA.

Schafft, A. & Mamelund, S.E. (2016). *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole. En underveis-evaluering*. Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/fors%C3%B8k-med-nav-veiledere-i-videreg%C3%A5ende-skole>.

Seim, S. & Larsen, H. (2011). *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om fattigdom og eksklusjon blant barn i Norge*. (HIO-rapport 2011 nr. 10). Høgskolen i Oslo og Akershus.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (2017). *Kunnskapsoversikt: Ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter - Omfang og betingelser*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/publikasjoner/hovedfunn/a4_folder_kunnskapsoversikt_2017_ungdoms_deltakelse_v5_net.pdf.

Sibley, E., Dearing, E., Toppelberg, C.O., Mykletun, A. & Zachrisson, H.D. (2015). Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? Evidence from Norway. *International Journal of Child Care and Education Policy* 2015, 9:1.

Sletten, M. A. & Bakken, A. (2016) *Psykiske helseplager blant ungdom – tidstrender og samfunnsmessige forklaringer - En kunnskapsoversikt og en empirisk analyse*. (NOVA-notat 4/16). Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Notat/2016/Psykiske-helseplager-blant-ungdom-tidstrender-og-samfunnsmessige-forklaringer>.

Statistisk sentralbyrå (2015). *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger..* Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus>.

Stefansen, K., Smette, I., & Strandbu, Å. (2016). Understanding the increase in parents' involvement in organized youth sports. *Sport, Education and Society*, 1-11.

Steffensen, K., Ekren, R., Zachrisen, O.O., Kirkebøen, L.J. (2017) *Er det forskjeller i skolars og kommuners bidrag til elevenes læring i grunnskolen? En kvantitativ studie*. (Rapport 2017/2, Statistisk sentralbyrå.)

Strategiutvalget for idrett (2016). *Statlig idrettspolitik inn i en ny tid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3ab984dc-671847bebe9a1cd2ec11f0ec/statlig-idrettspolitik-inn-i-en-ny-tid-rapport-fra-strategiutvalg-for-idrett.pdf>.

Søholt, S., Tronstad, K. & Vestby, G.M. (2015) *Syssetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering*. (NIBR-rapport 2015: 20). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Sørvoll, J. & Aarset, M.F (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet – en kunnskaps-oversikt*. (NOVA-Rapport 13/2015). Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2015/Vanskeligstilte-paa-det-norske-boligmarkedet>.

T

Torsheim, T., & Wold, B. (2001a). School-related stress, support, and subjective health complaints among early adolescents: a multilevel approach. *Journal of adolescence*, 24(6), 701-713.

Torsheim, T., & Wold, B. (2001b). School-Related Stress, School Support, and Somatic Complaints A General Population Study. *Journal of Adolescent Research*, 16(3), 293-303.

Townsend, P. [1979] (1983). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Harmondsworth: Penguin Books.

U

Ugreninov, E. (2010). *Materiell levestandard*. I Sandbæk, M. & Pedersen, A. W. (red.). (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. Rapport nr. 10/10. Oslo: NOVA.

UNICEF Office of Research. (2014). *Children of the Recession. The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries*. Innocenti Report Card 12. Florence: UNICEF Office of Research. Hentet fra <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc12-eng-web.pdf>.

UNICEF (2016). Ulik adresse - like muligheter? Hentet fra: <https://www.unicef.no/nyheter/22586/ulik-adresse-muligheter>

Utdanningsdirektoratet (2016). *Barnehagespeilet 2016*. Hentet fra https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/barnehagespeilet/udir_barnehagespeilet_2016.pdf.

V

Veland, J., Bru, E., & Idsøe, T. (2015). Perceived socio-economic status and social inclusion in school: parental monitoring and support as mediators. *Emotional and Behavioural Difficulties*, 20(2), 173-188.

Vinnerljung B., Berlin, M. & Hjern, A. (2010). Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn. I Socialstyrelsen (2010). *Social Rapport*, 227-266. Stockholm: Socialstyrelsen.

W

Wesselt-Rao N., Holt T. & Helland M.S. (2017). Gruppetiltak og kurs for foreldre. Norsk praksis, erfaringer og effektevalueringer. (Folkehelseinstituttet). Hentet fra <https://www.fhi.no/publ/2017/gruppetiltak-for-foreldre--norsk-praksis-erfaringer-og-effektevalueringer/>.

Wigen, T.I. & Wang, N.J. (2010). Foreldrefaktorer og kariesutvikling hos barn før fem års alder. *Norsk tannlegeforenings tidende*. 2010; 120: 1044–8.

Wilkinson, R. & Pickett, K. (2016). *Ulikhetens pris – Hvorfor likere fordeling er bedre for alle*. Oslo: Res Publica.

Winland, J. & Shannon, A. (2004). School Staff's Satisfaction With School Health Services, *The Journal of School Nursing*, Volume: 20 issue: 2, page(s): 101-106..

Wollebæk, D., Sætrang, S. & Fladmoe, A. (2015). *Betingelser for frivillig innsats. Motivasjon og kontekst*. (Rapport 1/2015). Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Ø

Ødegård, G., Loga, J., Steen-Johnsen, K. & Ravneberg, B. (2014). *Fellesskap og forskjellighet. Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn*. Oslo: Abstrakt Forlag AS

Ødegård, G., Bakken, A. & Strandbu, Å. (2016). Idrettsdeltakelse og trening blant ungdom i Oslo - Barrierer, frafall og endringer over tid. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2445378>.

Ødegård, G. & Fladmoe, A. (2017) *Samfunnsengasjert ungdom - Deltakelse i politikk og organisasjonsliv blant unge i Oslo*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Prosjekter/Ungdom/Samfunnsengasjert-ungdom-Deltakelse-i-politikk-og-organisasjonsliv-blant-unge-i-Oslo>.

Østby, L. (2016). *Innvandrerne levekår – Bedre integrert enn mor og far*. Samfunnsspeilet 1/2016, Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/betre-integrert-enn-mor-og-far>.

Østhus, S., Mäkelä, P., Norström, T. & Rossow, I. (2016). *Sosial ulikhet i alkoholbruk og alkoholrelatert sykkelighet og dødelighet* (Rapport: IS-2474). Oslo: Helsedirektoratet

Oversikt over tiltak i strategien

* Et utvalg av tiltakene er omtalt særskilt i rapporten. Disse er markert med stjerne i listen nedenfor.

Nr	Tiltak	Hovedansvarlig departement
1*	Styrking av familievernets forebyggende arbeid overfor utsatte barnefamilier	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
2*	Foreldrestøttende tiltak i kommunene	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
3*	Oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier ved NAV-kontor	Arbeids- og sosialdepartementet
4*	Hjelp til førstegangsfødende foreldre i risiko - Nurse Family Partnership	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
5*	Tidlig hjelp til barn av rusmisbrukere og psykisk syke (Modellkommuneforsøket)	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
6	Skjerming av barn og unges inntekter ved utmåling av økonomisk sosialhjelp	Arbeids- og sosialdepartementet
7*	Barnevernets tilbud til utsatte sped- og småbarn og deres foreldre	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
8*	Økt ramme for tilskudd til utleieboliger	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
9*	Tiltak for voldsutsatte barn – mestring og livskvalitet	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
10*	Offentlig utvalg om støtte til barnefamiliene	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
11	Økt engangsstønad ved fødsel og adopsjon	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
12*	Bostøtte til barnefamilier og andre flerpersons husstander	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
13	ØkonomilAppen	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
14*	Gratis kjernetid i barnehager A) Gratis kjernetid til alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt B) Forsøk med gratis kjernetid som del av områdesatsing i Oslo kommune C) Utviklingsmidler	A) Kunnskapsdepartementet B) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet C) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Nr	Tiltak	Hovedansvarlig departement
15	Nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage	Kunnskapsdepartementet
16	Styrket språkforståelse blant minoritetsspråklige barn i barnehage	Kunnskapsdepartementet
17*	Forsøk med gratis deltids plass i skolefritidsordningen (SFO)	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
18	Et lag rundt eleven – flere yrkesgrupper i skolen	Kunnskapsdepartementet
19	Lærerløft – på lag for kunnskapsskolen	Kunnskapsdepartementet
20	Styrket flerkulturell kompetanse i hele utdanningssektoren	Kunnskapsdepartementet
21*	Skolestøttende tiltak for barn i barnevernet	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
22	Arbeid mot mobbing og for et bedre læringsmiljø i skolen	Kunnskapsdepartementet
23	Svømmeopplæring for elever med innvandrerbakgrunn	Kunnskapsdepartementet
24	Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring	Kunnskapsdepartementet i samarbeid med aktuelle departement
25	Koordinert og tverrfaglig hjelp til utsatte barn og unge under 24 år (0–24-samarbeidet)	Kunnskapsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet
26	Losfunksjoner for ungdom	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
27	Økt stipendandel for elever fra lavinntektsfamilier	Kunnskapsdepartementet
28*	Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
29	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
30	Tilskuddsordning for å forebygge og redusere fattigdom blant barn og barnefamilier som er i kontakt med de sosiale tjenestene i NAV	Arbeids- og sosialdepartementet

Nr	Tiltak	Hovedansvarlig departement
31*	Tiltak mot barnefattigdom på frivillighetsfeltet	Kulturdepartementet
32*	Tilskudd til lokale lag og foreninger	Kulturdepartementet
33	Friluftstiltak for barn og ungdom	Kulturdepartementet
34*	Inkludering i idrettslag	Kulturdepartementet
35	Tilskudd til frivilligsentraler	Kulturdepartementet
36	Folkebibliotek	Kulturdepartementet
37	Frifond, barn og unge	Kulturdepartementet
38	Frivillig arbeid for å forebygge ensomhet og bidra til sosial inkludering	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet
39*	Fritidsaktiviteter for alle	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kulturdepartementet
40*	Styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten	Helse- og omsorgsdepartementet
41	Det psykiske helsetilbudet til barn i barnevernsinstitusjoner	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
42*	Program for folkehelse i kommunene, satsing på barn og unge	Helse- og omsorgsdepartementet
43*	Styrke kommunale psykiske helsetjenester	Helse- og omsorgsdepartementet
44	Ny opptrappingsplan for rusfeltet	Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med relevante departement
45*	Program mot sosial ulikhet i tannhelse	Helse- og omsorgsdepartementet
46	Aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk sosialhjelp	Arbeids- og sosialdepartementet
47*	Jobbsjansen - utvidelse	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
48	Prosjekt for økt gjennomføring av videregående opplæring	Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet
49*	Forsøk med NAV-veiledere i videregående skole	Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet

Nr	Tiltak	Hovedansvarlig departement
50*	Kvalifiseringsprogrammet	Arbeids- og sosialdepartementet
51*	Introduksjonsloven – kvalifisering til arbeid og utdanning A) Introduksjonsordningen B) Opplæring i norsk og samfunnsfag	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
52*	Mer kunnskap om barnefattigdom i kommunene A) Indikatorer på barnefattigdom B) Veileder for tverrsektorielt arbeid mot barnefattigdom	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med relevante departement
53*	Definere kunnskapshull og tiltak som kan dekke prioriterte områder A) Motvirke reproduksjon av fattigdom B) Kunnskapskoordinering	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med relevante departement
54*	Minoritetsjenter og idrettsdeltakelse	Kulturdepartementet
55	Sosial rapportering – økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper	Arbeids- og sosialdepartementet
56*	Samordnet datagrunnlag fra SSB	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
57	Kunnskap om forbruk i familier	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
58*	Forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor	Kulturdepartementet
59*	Sluttevaluering av Groruddalssatsingen	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
60	Samordning av statlige tilskuddsordninger A) Samordne og forenkle bruken av statlige tilskuddsordninger B) Stimulere til en koordinert innsats som kan gå inn i kommunens planer for arbeid med barn og ungdom	A) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet B) Arbeids- og sosialdepartementet

Nr	Tiltak	Hovedansvarlig departement
61*	Stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap på fattigdomsfeltet	Arbeids- og sosialdepartementet i samarbeid med relevante departement
62	Felles retningslinjer for samarbeid og ansvarsfordeling mellom barneverntjenesten og Arbeids- og velferdsforvaltningen	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet
63*	Forenkling av tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner	Kulturdepartementet
64	Tilskudd til gode oppvekstmiljø og trygge lokalsamfunn	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 2233
3103 Tønsberg
Sentralbord: 466 15 000

ISBN (trykt utgave) 978-82-8286-330-8
ISBN (digital utgave) 978-82-8286-331-5
Bestilling/nedlasting: bufetat.no/bestilling