

Inger Lise Skog Hansen, Hanne Bogen,
Tone Fløtten, Axel West Pedersen, Jardar Sørvoll

Det er jo ingen som sulter her, men...

Kommunale strategier i arbeidet med
å forebygge og bekjempe fattigdom



Inger Lise Skog Hansen, Hanne Bogen, Tone Fløtten,
Axel West Pedersen, Jardar Sørvoll

Det er jo ingen som sulter her, men...
Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og
bekjempe fattigdom

© Fafo 2008

ISBN 978-82-7422-627-2

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Jann Lipka / Mira / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
Utgangspunkt	8
Fattigdomsbegrepet	10
Strategier og tiltak mot fattigdom – en typologi	14
Gangen i rapporten	16
Kapittel 2 Metode	19
Valg av casekommuner	19
Valg av informanter og intervjuguide	20
Intervjuene	20
Kort beskrivelse av casene	20
Avslutning	27
3 Erfaringer fra tidligere forskning ved Fafo og NOVA	29
4 Kommunenes problemforståelse	41
Det er ingen som sulter her i byen	41
Grupper som er særlig utsatt	43
Fattigdom er ikke et hett politisk tema	48
Hva forklarer fattigdommen?	50
Kartlegging av kommunale fattigdomsutfordringer	53
5 Kommunalt planarbeid og tiltaksutvikling	55
Planutvikling	55
Hva slags tiltak har kommunene iverksatt?	57
Hva tror de ville monne mest?	59
Er kommunene opptatt av brukermedvirkning?	62
Er det noen tiltak som vurderes som særlig vellykkede?	63
Er det noen grupper fattige kommunen ikke når?	65
6 Samarbeid i kommunene	67
Kommunale planer	68

Det kommunale samarbeidets utfordringer	69
Samarbeid med NAV	70
Frivillige organisasjoner.....	71
Brukerorganisasjoner.....	72
Samarbeid med næringsliv	73
7 Forholdet til statlige satsinger	75
Betydningen av nasjonalt fokus for kommunal problemforståelse	75
Statlige midler på fattigdomsfeltet	76
Treffer de statlige satsingene?	77
Hvilke statlige tiltak savnes?	78
8 Oppsummering og avsluttende kommentarer.....	79
Begrensninger i undersøkelsen	85
Referanser	87
Vedlegg 1 Brev til kommunene.....	90
Vedlegg 2 Intervjuguider.....	92

Forord

Prosjektet Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom er utført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Prosjektet ble startet i desember 2007, men hoveddelen av prosjektet er gjennomført i perioden januar–mars 2008. Denne rapporten er basert på casestudier i seks kommuner. Prosjektet har vært lite, men det gir likevel viktig kunnskap om hvordan et utvalg kommuner forstår fattigdom og hvordan de arbeider for å møte utfordringene de ser i sin kommune. Vi vil først og fremst rette en stor takk til informantene i de seks kommunene som har deltatt i denne studien, og som har delt sine erfaringer, sin kunnskap og sine synspunkter med oss.

Etter gjennomført datainnsamling ble hovedresultatene presentert i et nettverksmøte. På dette nettverksmøtet var alle casekommunene invitert til å delta, i tillegg til representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Takk til alle som deltok for verdifulle kommentarer og tilbakemeldinger.

Forskerteamet har bestått av forskere fra Nova og Fafo. Tone Fløtten (Fafo) har vært prosjektleder. Hanne Bogen (Fafo), Inger Lise Skog Hansen (Fafo) og Jardar Sørvoll (Nova) har gjort all datainnsamling. I tillegg har Tone Fløtten og Axel West Pedersen (Nova) deltatt i forskerteamet og vært med på å skrive rapporten. Hanne Kavli (Fafo), Heidi Gautun (Fafo) og Elisabeth Bache Hansen (Nova) har i tillegg deltatt i en intern referansegruppe for prosjektet.

Takk til Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten, og sist, men ikke minst, takk for godt samarbeid med og mange konstruktive kommentarer fra Åse Lunde i Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Oslo, april 2008

Inger Lise Skog Hansen
For forskerteamet

1 Innledning

Siden begynnelsen av 2000-tallet har fattigdom stått høyt oppe på den politiske dagsordenen. Bondevik II-regjeringen lanserte Tiltaksplan mot fattigdom i 2002, og Stoltenberg II-regjeringen fulgte opp med sin Handlingsplan, som ble lagt frem i forbindelse med statsbudsjettet for 2007. Videre har det de siste årene vært lagt frem spesifikke fattigdomspakker i statsbudsjettene, med ulike typer av fattigdomsrelaterte tiltak, og fattigdomsproblematikken har blitt berørt i en rekke «sektorspesifikke» stortingsmeldinger – som for eksempel Boligmeldingen (St.meld. nr. 23 [2003–2004]), Arbeid, velferd og inkluderings-meldingen (St.meld. nr. 9 [2006–2007]), meldingen Tidlig innsats for livslang læring (St.meld. nr. 16 [2006–2007]) og meldingen Ulikhet i helse (St.meld. nr. 20 [2006–2007]).

Til tross for stor oppmerksomhet omkring fattigdom er det et faktum at Norge, og de nordiske landene for øvrig, har færre fattige enn andre europeiske land. Når dette skal forklares, henvises det gjerne til særtrekk ved den norske og de nordiske velferdsmodellene. En omfattende velferdspolitik med sjenerøse, universelle velferdsordninger får mye av æren for de relativt sett lave fattigdomsandelene. Andre viktige forklaringer er utdanningssystemet, vektleggingen av full sysselsetting og den sammenpressede lønnsstrukturen. Selv om disse nasjonale velferdspolitiske virkemidlene er essensielle for å holde fattigdomstallene på et lavt nivå, spiller kommunene en helt avgjørende rolle i bestrebelsene etter å få til en helhetlig innsats i fattigdomsbekjempelsen. En rekke av de viktigste virkemidlene i kampen mot fattigdom blir administrert av kommunene, og de nasjonale strategiene som meisles ut på fattigdomsområdet, må derfor i stor utstrekning gjennomføres på kommunalt nivå. Fattigdom skal *forebygges* gjennom et mest mulig inkluderende utdanningssystem, aktive tiltak for integrering i arbeidsmarkedet *reduseres* gjennom gode inntektssikringsordninger, og endelig skal de negative *virkningene* av lav inntekt minskes gjennom det offentlige tjenestetilbudet, som gratis eller subsidierte helse- og omsorgstjenester og tiltak for integrering i kultur- og idrettsaktiviteter mv.

I denne rapporten er det den lokale fattigdomspolitikken som blir drøftet. Gjennom å undersøke situasjonen i et utvalg av norske kommuner vil vi få et førsteinntrykk av hvordan de nasjonale fattigdomsstrategiene blir iverksatt på lokalt nivå. Prosjektet er ikke en evaluering av de kommunale strategiene, men en sammenstilling av erfaringer og oppfatninger om det å iverksette og gjennomføre en lokal fattigdomspolitik. Tre problemstillinger står sentralt i drøftingene:

1. **Problemforståelse:** Hvordan vurderer kommunene sine fattigdomsproblemer, og hvordan vurderer de sin egen rolle i innsatsen mot fattigdom?
2. **Handling:** Hvilke strategier/planer er utviklet, hvordan samarbeides det om fattigdomsbekjempelse, hvordan forankres arbeidet, og hvilke virkemidler benyttes?
3. **Samhandling:** Hvordan forstår kommunene de nasjonale strategiene i fattigdomspolitikken? Hvordan samarbeides det med statlig nivå, og hvilke behov har de når det gjelder den statlige innsatsen?

I dette innledningskapitlet vil vi for det første gjøre rede for rapportens utgangspunkt. For det andre presenteres en kort drøfting av selve fattigdomsbegrepet og den fattigdomsdefinisjonen og de fattigdomsindikatorene som ligger til grunn for den norske fattigdomspolitikken.

Utgangspunkt

Fra statlig strategi til kommunale tiltak

Utformingen av den lokale fattigdomspolitikken er sterkt påvirket av den nasjonale fattigdomspolitikken. På nasjonalt nivå utarbeides lover, reguleringer, handlingsplaner og nasjonale strategier. Staten allokere dessuten midler til det lokale arbeidet, gjennom både rammetilskudd og øremerkede tilskuddsordninger, og myndighetene overvåker fattigdomsutviklingen.

For at det skal være en effektiv samkjøring mellom den nasjonale og den lokale politikk- og tiltaksutformingen, er det flere forhold som må vurderes (figur 1).

For det første må det lokale nivået ha forståelse for politikken utgangspunkt. Hvorfor utvikles det en nasjonal fattigdomspolitik, og hva er begrunnelsen for den nasjonale politikken konkrete utforming? I fattigdomssammenheng betyr dette at

Figur 1.1



det lokale nivået må kjenne seg igjen i virkelighetsbeskrivelsen som ligger til grunn for den nasjonale politikken; kommunene må være enige i vurderingen av det norske fattigdomsproblemet.

For det andre må politikkenes målsettinger være klare. Hva er de forventede utfall eller effekter av de tiltakene man blir anmodet om å iverksette, og synes man politikkenes innretning er hensiktsmessig? I den norske fattigdomspolitikken, som i andre lands fattigdomspolitikker, er inkludering et nøkkelbegrep, og det gjennomgående virkemiddelet er arbeidslinja. Målet er å få flere i arbeid, eller annen meningsfull aktivitet, og gjennom dette oppnå lavere fattigdomsrater og mindre ekskludering.

Det tredje forholdet som må vurderes, er hvorvidt politikken er kostnadseffektiv. Hva kan man gjøre for å nå målene innenfor de budsjetter som er til rådighet?

Når det kommer til den lokale, kommunale implementeringen av politikken, må kommunene, for det fjerde, være enige i målene som settes. De må sørge for at aktuelle «stakeholders» blir konsultert når den lokale politikken utformes (både aktuelle etater og organisasjoner), og de må utvikle tiltak som antas å være effektive innenfor de økonomiske rammer som er til rådighet.

Et femte element i denne politikktutformingssirkelen er overvåkning/evaluering. Hvordan blir politikken implementert, og hvordan skal man vurdere om målene nås? Det må for eksempel innhentes kunnskap om utviklingen, og man må evaluere om politikken faktisk førte til de endringer man ønsket. Helt konkret betyr dette at virkningen av iverksatte tiltak må evalueres.

I siste instans må så de kommunale erfaringene formidles tilbake til nasjonale myndigheter slik at det kan vurderes hva som skal gjøres videre, og hvordan politikken eventuelt må justeres for å ha større suksess i måloppnåelsen.

Dette prosjektet forholder seg til alle stadiene i politikktutformingen som er skissert i figur 1. Gjennom intervjuene som er gjennomført, forsøker vi å danne oss et bilde av den kommunale fattigdomsforståelsen for å vurdere om denne er i tråd med den fattigdomsforståelsen som kommer til uttrykk gjennom tiltaksplanen mot fattigdom. Videre vil intervjuene fortelle om kommunene deler de nasjonale myndighetenes vurdering av arbeidslinja som det beste virkemiddelet for å bekjempe fattigdom. Ved å spørre om hva kommunene ser som de største utfordringene knyttet til fattigdomsbekjempelse, vil vi blant annet kunne belyse om de tilgjengelige ressursene anses som tilstrekkelige for å nå de overordnede politiske målsettingene, og vi gjør også rede for i hvilken grad kommunene overvåker fattigdomsproblemet på lokalt nivå. Endelig kan dette prosjektet i seg selv ses som en første, systematisert tilbakemelding fra kommunene til staten om innretningen av den norske fattigdomspolitikken.

Spesialisering eller mainstreaming?

Et klassisk dilemma når nye politisk prioriterte målsettinger skal innarbeides i et eksisterende forvaltningssystem, er om man skal satse på spesialisering eller «mainstreaming». Mainstreaming-begrepet er hyppig anvendt i europeisk sosialpolitikk, men har ingen god norsk oversettelse. Når vi snakker om mainstreaming av fattigdom i norsk politikk, vil det enklest kunne forklares som det «å integrere målsettinger om fattigdomsbekjempelse [...] på alle områder og alle nivåer innen utformingen av politikk. Dette skjer gjennom deltakelse fra offentlige myndigheter, arbeidslivets parter, frivillige organisasjoner og andre relevante aktører» (Fløtten og Nuland 2007). Spørsmålet er om ansvaret for å forfølge målsettingene i fattigdomspolitikken skal forankres i en enkelt etat eller et spesialisert organ, eller om målsettingene skal inkluderes i alle kommunale etater og all kommunal politikktutforming. Mainstreaming av fattigdomsbekjempelse vil bety at dette ikke bare er et tema for sosialtjenesten i en kommune, det er også noe man skal ta hensyn til når man for eksempel utvikler den kommunale arbeidsmarkedspolitikken, utdanningspolitikken, helsepolitikken osv. Videre er det en forutsetning for mainstreaming at alle relevante aktører deltar i politikktutformingen.

Tradisjonelt har kommunale velferdstjenester vært sektorinndelt, men det har i stor grad vært et prinsipp at hver sektor har et ansvar for alle grupper av innbyggere. Det har vært et ønske å unngå å bygge opp særtjenester for enkeltgrupper. Dette er i tråd med mainstreaming-tankegangen.

Det er imidlertid viktig å ha for øye at kommunene ikke nødvendigvis er enhetlige aktører, og at representanter for ulike deler av kommunens virksomhet (politikere, forvaltningen, sektorforvaltningene) kan ha ulike problemforståelser og interesser i forbindelse med integreringen av kommunenes arbeid med fattigdomsbekjempelse. Dersom ulike problemforståelser og interesser dominerer den lokale fattigdomspolitikken, kan det være vanskelig å utarbeide helhetlige strategier, og det er viktig å undersøke 1) om problemforståelsen faktisk varierer innad i og mellom norske kommuner, og 2) om kommunene selv oppfatter det som viktig å ha enhetlige strategier på dette området.

Fattigdomsbegrepet

Fattigdomsbegrepet er omdiskutert blant både forskere og politikere. Det er uenighet om hva som skal være selve kjernen i begrepet, hvordan det mer presis skal defineres, og sist, men ikke minst er det uenighet om hva som er gode praktiske indikatorer som kan brukes til å kartlegge fenomenets utbredelse i ulike deler av befolkningen og beskrive endringer over tid.

Bondevik-regjeringen (II) la i sin Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6 [2002–2003]) frem en forholdsvis klar definisjon av fattigdom:

Med fattigdom forstås at personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom, funksjonshemming mv., at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov. (s. 7)

Denne definisjonen bygger åpenbart på en ressursorientert forståelse av fattigdom, der mangel på inntekt (og andre økonomiske ressurser) utgjør selve kjernen i begrepet. En slik forståelse har støtte i store deler av forskningslitteraturen. Det finnes imidlertid også i forskningslitteraturen bidrag som tar til orde for en mer levekårsorientert tilnærming, hvor mangel på inntekt og andre økonomiske ressurser bare er en av flere mulige årsaker til at fattigdom oppstår, og hvor selve kjernen i fattigdomsbegrepet er dårlige levekår og svekket livskvalitet (se for eksempel Ringen 1988). Ifølge den ressursorienterte tilnærmingen, derimot, er det bare levekårsproblemer som har sin årsak i mangel på økonomiske ressurser, som er relevante i forbindelse med fattigdom. Det er selve den manglende tilgangen på økonomiske ressurser som definerer hvem som er «fattige», mens dårlige levekår og svekket livskvalitet ses som sannsynlige konsekvenser av fattigdom. Vi kan også si at det ifølge den ressursorienterte tilnærmingen er de økonomiske *mulighetene* til å skaffe seg akseptable levekår som er kjernen i fattigdomsbegrepet og ikke *de faktisk realiserte* levekårene (se Townsend 1983 for et sentralt forskningsbidrag med en ressursorientert tilnærming til fattigdom).

Et annet viktig skille i fattigdomsdebatten er skillet mellom absolutte og relative fattigdomsdefinisjoner: Er fattigdom en tilstand av absolutt nød som kan defineres uavhengig av den økonomiske og sosial konteksten som individene inngår i, eller handler fattigdom om å være relativt dårlig stilt sammenlignet med det som er vanlig i samfunnet rundt? Den relative forståelsen av fattigdom krever en avklaring av hvordan den relevante sammenligningsenheten skal avgrenses. I de fleste tilfeller tas det mer eller mindre for gitt at et relativt fattigdomsmål skal forankres i den nasjonale konteksten, men det kunne i prinsippet også tenkes snevrere avgrensninger – for eksempel det lokalsamfunnet hvor individet bor.

Bondevik-regjeringens definisjon kan tolkes dit hen at den åpner for en absolutt tilnærming, i og med at det snakkes om mulighetene til å få dekket «grunnleggende velferdsbehov» uten å referere til det som er vanlig i det norske samfunnet for øvrig.

Til sammenligning vedtok EUs ministerråd allerede i 1975 en fattigdomsdefinisjon som i likhet med Bondevik-regjeringens definisjon er ressursorientert i sin tilnærming, men som samtidig i motsetning til Bondevik-regjeringen legger til grunn et konsekvent relativt syn på fattigdom og da slik at det er klart presisert at det er den nasjonale konteksten som er ankerpunkt for det relative fattigdomsbegrepet:

Individer eller hushold er fattige hvis deres økonomiske ressurser er så små at de ekskluderes fra den minimalt akseptable livsstil som er gjeldende i de respektive medlemsland. (sitert etter Atkinson mfl. 2002)

Bondevik-regjeringen valgte imidlertid samtidig i stortingsmeldingen en konkret fattigdomsindikator som er helt konsekvent relativ i forhold til det nasjonale velstandsnivået. Personer som skulle regnes som fattige, skulle ha en husholdsinntekt som over en periode på tre år var lavere enn 50 prosent av medianinntekten i det norske samfunnet. Denne definisjonen vektlegger at det må være vedvarende lavinntekt (tre år) i en husholdning for at det skal kunne betegnes som fattigdom. I 2001 vedtok EU-landene en fattigdomsindikator som er svært lik Bondevik-regjeringens, men med den viktige forskjellen at EUs indikator trekker fattigdomsgrensen ved 60 prosent i stedet for 50 prosent av medianinntekten, og at EUs primære fattigdomsindikator ikke i utgangspunktet stiller krav om varighet utover ett år.¹ I tillegg har Bondevik-regjeringen og EU i sine indikatorer valgt forskjellige metoder for å gjøre inntektene til hushold av forskjellige størrelser og sammensetning sammenlignbare (såkalt omregning til «forbruksenheter»). Bondevik-regjeringen følger en metode – opprinnelig anbefalt av OECD – som antar at de økonomiske behovene til et hushold vokser raskt med antall medlemmer (ekstra voksne og barn), mens EU har valgt en metode som forutsetter at det er betydelige «stordriftsfordeler» ved delingen på utgifter i et hushold, og at de økonomiske behovene derfor ikke vokser så raskt med husholdsstørrelse.

De siste årene har både Bondevik-regjeringens og EUs fattigdomsindikator vært brukt i den norske offentligheten, og Statistisk sentralbyrå publiserer jevnlig oppdaterte statistikker med utgangspunkt i begge indikatorene.

I Soria Moria-erklæringen satte Stoltenberg-regjeringen (II) seg som mål å avskaffe fattigdom i Norge. I Handlingsplan mot fattigdom som ble lagt frem i forbindelse med statsbudsjettet for 2007 (vedlegg til St.prp. nr. 1 [2006–2007]), avviste regjeringen

Tabell 1.1 Fattigdomsgrenser for ulike husholdstyper ved bruk av henholdsvis Bondevik-regjeringens og EUs fattigdomsindikator. Årlige inntekter etter skatt, 2006

	Bondevik-regjeringens indikator	EUs indikator
Enslig	101 000	145 000
Par uten barn	171 000	218 000
Familie på to voksne og to barn	272 000	305 000

Kilde: <http://www.ssb.no/iffor/tab-2008-03-07-05.html>

¹ Eurostat rapporterer jevnlig årlig fattigdomsindikator, mens opplysningene om vedvarende fattigdom oppdateres sjeldnere og ikke for alle EU-landene (se http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL).

å binde seg til en bestemt fattigdomsindikator, mens man i stedet signaliserte at man ønsket å følge et sett med ulike indikatorer. Handlingsplanen sier dette om regjeringens syn på selve definisjonen av fattigdom og på det ønskelige i å operere med en bestemt fattigdomsindikator:

Fattigdom er et flerdimensjonalt og sammensatt problem, både på samfunnsnivå og individnivå. Det er derfor lite formålstjenelig å bruke en enkelt definisjon eller indikator for å beskrive fattigdom. (s. 10)

Antakelig kan man fortolke handlingsplanen dit hen at Stoltenberg-regjeringen legger til grunn en levekårsorientert tilnærming til fattigdomsbegrepet, der mangel på økonomiske ressurser er sidestilt med andre problemer, som manglende arbeidsmarkedstilknnytning, dårlig helse, boligproblemer mv. Samtidig understrekes det imidlertid tidlig i handlingsplanen at man konsekvent er opptatt av fattigdom som et *relativt* fenomen: «Fattigdom handler om betydelige avvik fra det som er alminnelig i samfunnet.» (s. 8) Selv om det ikke sies helt eksplisitt, må man anta at man refererer til det norske samfunnet sett under ett. Også Stoltenberg-regjeringen er opptatt av at risikoen for fattigdom er knyttet til vedvarende lavinntekt (Handlingsplan mot fattigdom, s. 8–9), i motsetning til kortere perioder med lavinntekt.

Når det gjelder konkrete indikatorer på fattigdom som kan brukes til å måle utviklingen over tid og dermed bidra til å evaluere resultatene av den førte politikken, lister handlingsplanen opp åtte indikatorer som skal avspeile regjeringens brede, flerdimensjonale forståelse av fattigdomsbegrepet:

- inntektsulikhet
- andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt i kombinasjon med svak arbeidstilknnytning
- andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i kombinasjon med svak arbeidstilknnytning
- andel uten fullført videregående utdanning
- andel voksne med svake grunnleggende ferdigheter
- antall bostedsløse
- antall begjæringer og gjennomførte utkastelser
- sosial ulikhet i helse

De to indikatorene på lavinntekt (andel av befolkningen og andel barn med vedvarende lavinntekt) stiller i tillegg krav om at lavinntekten skal være kombinert med svak arbeidsmarkedstilknnytning. Dermed vil indikatorene ekskludere personer/

barnefamilier som har lavinntekt i kombinasjon med en «ikke-svak» tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette fenomenet, som internasjonalt går under betegnelsen «working poor», har antakeligvis forholdsvis liten utbredelse i Norge, men det er likevel bemerkelsesverdig at man velger indikatorer som på forhånd vil utelukke slike tilfeller fra å vises i den flerdimensjonale rapporteringen om fattigdom. Det blir for øvrig ikke presisert i handlingsplanen hvordan man nærmere skal operasjonalisere «lavinntekt» og «svak» tilknytning til arbeidsmarkedet. I handlingsplanen blir det imidlertid vist tall for utviklingen i andelen av befolkningen med vedvarende lavinntekt basert både på Bondevik-regjeringens og på EUs fattigdomsindikatorer, og det vises til de årlige rapportene om utviklingen i fattigdom og sosial eksklusjon som Statistisk sentralbyrå produserer på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (den foreløpig siste i serien er SSB 2007).

Strategier og tiltak mot fattigdom – en typologi

Når vi i denne rapporten skal beskrive politikken og tiltakene mot fattigdom på nasjonalt så vel som på kommunalt nivå, legger vi til grunn en oppdeling i tre hovedgrupper av tiltak: forebyggende tiltak, direkte reduserende tiltak og avhjelpende tiltak – se figur 1.2. Oppdelingen bygger på en forståelse av fattigdom som formelt sett er i tråd med ressurstilnærmingen – jf. diskusjonen ovenfor.

I figur 1.2 er det på høyre side vist en modell for sammenhengen mellom fordelingen av arbeid og lønnsinntekt, samlet inntekt på husholdsnivå og fordelingen av levekår. I figuren er det tegnet vertikale piler fra arbeid/lønnsinntekt til samlet inntekt og fra samlet inntekt til levekår. Tanken er at tilgang på arbeid og lønnsinntekt er en grunnleggende forutsetning for å ha tilfredsstillende inntektsforhold og dermed unngå å havne i (inntekts-) fattigdom, mens gode inntektsforhold i sin tur gir muligheter for å sikre et tilfredsstillende forbruk og gode levekår.

Figur 1.2 Hovedtyper av tiltak mot fattigdom



Det som i figuren er kalt for *forebyggende tiltak*, er politiske inngrep som tar sikte på å påvirke fordelingen av arbeid og lønnsinntekt. Utdanningspolitikken kommer åpenbart inn her. Den skal så vidt det er mulig, sørge for at alle har tilstrekkelig med utdanningsmessige kvalifikasjoner til å kunne delta i arbeidslivet. Dertil kommer arbeidsmarkedspolitikken med ytterligere virkemidler for å oppnå en høy sysselsetting: (mot-) konjunkturpolitikk, aktiv arbeidsmarkedspolitikk osv. Til de forebyggende tiltak kan man også regne myndighetenes og arbeidsmarkedspartners innsats for å sikre høye minimumslønninger.

De *direkte fattigdomsreduserende tiltakene* omfatter tiltak for å påvirke inntektsfordelingen direkte gjennom skatte- og overføringssystemet. Dette kalles i blant for inngripen i den sekundære inntektsfordelingen. Det er vel dokumentert at skatte- og overføringssystemet samlet sett fører til en sterk reduksjon av inntektsfattigdommen sammenlignet med den «primære» fordelingen av lønns- og kapitalinntekter.

Endelig kommer det en omfattende kategori av tiltak som i figuren er kalt *avhjelpende tiltak*. Dette er politiske tiltak som griper inn i fordelingen av sentrale levekårsgoder og som i sammenheng med fattigdomsbekjempelse bidrar til at personer som har lave inntekter, likevel får tilgang på sentrale levekårsgoder, kan delta i sosiale aktiviteter osv. Vi kan si at politiske inngrep og tiltak i denne kategorien har til hensikt å bryte sammenhengen mellom lav inntekt og dårlige levekår og at de på denne måten fjerner de negative konsekvensene for barns og voksnes livskvalitet ved å leve i (inntekts-) fattigdom.

I kursiv har vi lagt inn eksempler på kommunale tiltak som vi mener kan plasseres innenfor de respektive kategoriene: Arbeidsrettede tiltak innenfor det nye *kvalifiseringsprogrammet* er eksempler på forebyggende tiltak som har til hensikt å gjøre deltakerne i stand til å bli selvforsørgende gjennom arbeid. *Økonomisk sosialhjelp* og den nye *kvalifiseringsstøtten* til deltakerne i kvalifiseringsprogrammet er eksempler på direkte fattigdomsreduserende tiltak, mens store deler av det kommunale tjenestetilbudet og da spesielt de delene som er målrettet mot lavinntektsgrupper, kan ses som avhjelpende tiltak. Tilbud om gratis eller subsidierte kultur- og fritidsaktiviteter til grupper som barn og eldre er klare eksempler på dette.

Det er ikke alltid mulig å plassere et tiltak entydig under bare en av de ulike kategoriene i denne typologien. Kategoriene er med andre ord ikke gjensidig utelukkende. Ulike former for boligsosialt arbeid kan for eksempel være både forebyggende og avhjelpende tiltak. Boligoppfølging kan forebygge utkastelser, men utover dette gjøre lite med årsakene til fattigdom og marginalisering. Samtidig er boligoppfølging for rusmisbrukere primært avhjelpende tiltak som forsøker å redusere konsekvensene av rusmisbruk og ustrukturert livsførsel. Et annet eksempel er miljøtiltak rettet mot barn og unge, som kanskje i første omgang kan karakteriseres som avhjelpende tiltak, men som samtidig i et mer langsiktig perspektiv kan ses som viktige tiltak for å forebygge fattigdom og sosial eksklusjon senere i livet.

I tillegg til å kategorisere ulike deler av offentlig politikk kan figur 1.2 brukes som utgangspunkt for å karakterisere innretningen og prioriteringen i de nasjonale strategiene i fattigdomsbekjempelsen. Det er åpenbart at den offentlige politikken til enhver tid opererer på alle de tre nivåene samtidig. Likevel kan man snakke om forskjeller og endringer i den relative prioriteringen.

Arbeidslinja, som har vært fremtredende i sosialpolitikken gjennom de siste tiårene, innebærer at det legges betydelig vekt på å styrke det forebyggende elementet. I Stoltenberg-regjeringens Handlingsplan mot fattigdom blir forebyggingselementet sterkt fremhevet:

Regjeringens hovedstrategi i kampen mot fattigdom er arbeid. Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for bekjempelse av fattigdom. (s. 4)

Samtidig har en rekke av de konkrete tiltakene som i de siste årene har blitt lansert som en del av Bondevik-regjeringens og Stoltenberg-regjeringens fattigdomssatsing, vært av typen avhjelpende tiltak. I Stoltenberg-regjeringens Handlingsplan mot fattigdom blir betydningen av denne typen av tiltak også fremhevet mer prinsipielt:

Offentlige velferdsordninger kan bidra til å skjerme og motvirke negative konsekvenser av det å vokse opp i en økonomisk vanskeligstilte familie. Gratis eller rimelige fellesgoder er viktige for å sikre inkludering av barn og unge. Regjeringen vil iverksette tiltak for at barn og unge i vanskeligstilte familier kan delta på lik linje med andre. (s. 5)

Derimot kan man i handlingsplanen og i andre signaler fra regjeringen spore en viss tilbakeholdenhet med å prioritere det som i figuren er kalt direkte reduserende tiltak. Få av de tiltakene som er presentert i handlingsplanen, kan karakteriseres som direkte reduserende. Et unntak er dog at Stoltenberg-regjeringen hevet de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av sosialhjelp for 2007 med 5 prosent «utover ordinær prisjustering», men det har siden kommet klare signaler om at ytterligere hevinger ikke er aktuell politikk.

Forklaringen er antakelig at det er potensielle konflikter mellom en sterkere satsing på direkte avhjelpende tiltak og målet om å forebygge fattigdom gjennom størst mulig arbeidsmarkedsintegrasjon.

Gangen i rapporten

Rapporten er delt inn i åtte kapitler. I kapittel 2 gjør vi rede for undersøkelsens metodiske perspektiv, datagrunnlag og begrunnelse for valg av casekommuner i prosjektet. For å få en oversikt over forskjeller og likheter mellom casekommunene presenteres

også noen bakgrunnstall fra disse kommunene, for eksempel befolkningsstørrelse, antall arbeidsledige, antall sosialhjelpsmottakere osv.

I kapittel 3 oppsummeres noen hovedfunn fra tidligere forskningsprosjekter utført ved Fafo og NOVA om ulike sider ved det kommunale fattigdomsarbeidet.

Kapittel 4 er viet prosjektets første problemstilling som angår kommunenes problemforståelse. På bakgrunn av samtaleintervjuene som er gjennomført, drøftes kommunenes vurderinger av sine fattigdomsproblemer, og deres vurderinger av sin egen rolle i innsatsen mot fattigdom.

Kapittel 5 tar for seg de konkrete strategier, planer og tiltak som er gjennomført på kommunalt nivå. Sentralt i dette kapitlet står skillet mellom forebygging, direkte fattigdomsreducerende tiltak og avhjelpende tiltak.

Organiseringen av det fattigdomsbekjempende arbeidet i kommunene er tema for kapittel 6. Sentrale spørsmål er for eksempel: Hvordan legges arbeidet opp i kommunene? Hvilke etater samarbeider? Hvor forankres fattigdomsplaner og -strategier? Hva er NAVs rolle i satsingen? I hvilken grad samarbeider kommunene med frivillige organisasjoner og/eller lokalt næringsliv?

I kapittel 7 ser vi nærmere på kommunenes samhandling med staten. For at de nasjonale strategiene skal kunne implementeres og gjennomføres på lokalt nivå, er det viktig å avklare om stat og kommune er samkjørte når det gjelder de nasjonale retningslinjene i fattigdomspolitikken. Videre er det konkrete samarbeidet mellom stat og kommuner et viktig tema, i tillegg til å avdekke om kommunene har konkrete ønsker/behov når det gjelder samarbeidet med staten.

Kapittel 8 er et avsluttende og drøftende kapittel der de viktigste funnene fra undersøkelsen oppsummeres, og der vi peker på noen utfordringer for stat og kommune i det fremtidige fattigdomsarbeidet.

Kapittel 2 Metode

Det er ingen tvil om at norske kommuner er svært ulike, og at de dermed står overfor ulike utfordringer når det gjelder innsats mot fattigdom. Hensikten med dette prosjektet er ikke å danne en fullstendig oversikt over det kommunale arbeidet generelt. Gjennom et fåtall casestudier vil vi derimot skaffe til veie kunnskap om vurderinger, rutiner og handlinger i den kommunale fattigdomsbekjempelsen. Prosjektet har med andre ord en eksplorerende innretning, og hensikten er å fange inn variasjonsbredden i det problemfeltet som studeres.

Valg av casekommuner

Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde visse føringer på valg av kommuner i prosjektet. De ønsket at alle casekommunene skulle ha minst 20 000 innbyggere, og de ønsket minimum fem–seks deltakende kommuner. I tillegg til dette spesifiserte vi selv at utvalget burde favne kommuner som eksemplifiserer typiske problemer – for eksempel høyt forbruk av sosialhjelp, høy innvandrerandel, mange enslige forsørgere og høy andel i inntektsfattigdom. Dessuten var det en fordel om utvalget favnet kommuner som i ulik grad mottok statlige tiltaksmidler til bekjempelse av fattigdom.

Med utgangspunkt i informasjon om tildeling av tilskuddsmidler fra Sosial- og helsedirektoratet i 2006 (vedleggstabell 1) og score på Statistisk sentralbyrås levekårs-

Tabell 2.1 Kommunene som deltar i prosjektet, etter mottak av statlige tilskuddsmidler og omfang av levekårsproblemer etter score på Hjulets levekårsindeks i 2006

Problemer	Mottar statlige tilskuddsmidler i 2007*		
		Ja	Nei
	Ja	Drammen Arendal Stovner bydel	
	Nei	Molde Oslo kommune Tromsø	Bærum (kun tilskudd på rus)

*Her er det kun tatt hensyn til de tilskuddsordningene som administreres av Sosial- og helsedirektoratet, og tilskudd for 2007. Flere av kommunene mottar i tillegg tilskuddsmidler til barnefattigdomsbekjempende tiltak fra Barne- og likestillingsdepartementet, eller midler fra flere andre departementer der de statlige overføringene er forankret i regjeringens Handlingsplan mot fattigdom.

indeks i 2006 (se vedleggstabell 2 samt nærmere beskrivelse nedenfor), har vi valgt ut seks kommuner og én bydel til undersøkelsen: Oslo, Stovner bydel i Oslo, Bærum, Drammen, Arendal, Molde og Tromsø. Utvalget har god spredning på de mest relevante variablene (tabell 2.1), og som vi skal komme tilbake til, er kommunene også ulike når det gjelder en del andre sentrale kjennetegn.

Valg av informanter og intervjuguide

Når man velger å lage en begrenset casestudie med bare et fåtall kommuner, er det viktig å hente informasjon fra et bredt sett av aktører i kommunene. Dette er nødvendig for å få rede på både problemforståelse, faktiske handlinger og hvordan fattigdomssatsingen er forankret politisk. I dette prosjektet har vi intervjuet totalt trettifem personer, fordelt på femten etatsledere/mellomledere, åtte rådmenn/kommunalsjefer/byrådsdirektører, seks folkevalgte, fem representanter for frivillige organisasjoner og én representant for en brukerorganisasjon.

Intervjuene

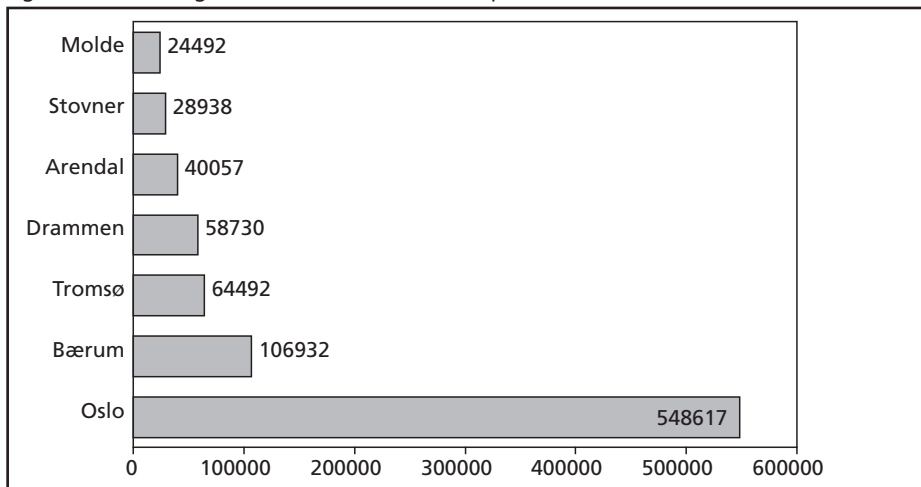
Som beskrevet i innledningskapitlet hadde prosjektet tre hovedproblemstillinger. For å belyse disse ble det utarbeidet tre intervjuguider (se vedlegg) for samtaleintervjuene: én guide for kommuneansatte (enhetsledere og rådmenn/kommunalsjefer), én intervjuguide for frivillige organisasjoner og én guide for politikere.

I tillegg til intervjuene har vi innhentet relevante statistiske opplysninger for de utvalgte kommunene (se nedenfor), og vi har gått igjennom relevante politiske dokumenter, som handlingsplaner, strategidokumenter mv.

Kort beskrivelse av casene

Som beskrevet over var det en ambisjon at prosjektet skulle inkludere kommuner som skilte seg fra hverandre langs dimensjoner som kan ha betydning både for fattigdomsomfanget og for politikktutforming, så som befolkningsstørrelse, levekårsproblemer, befolknings sammensetning og prisnivå. Siden det allerede var besluttet at kommunene

Figur 2.1 Befolkningsstørrelse i casekommunene per 1.1.2008



skulle ha mer enn 20 000 innbyggere, var et premiss lagt, og vi har valgt kommuner som spenner fra 24 000 til 548 000 innbygger (figur 2.1).

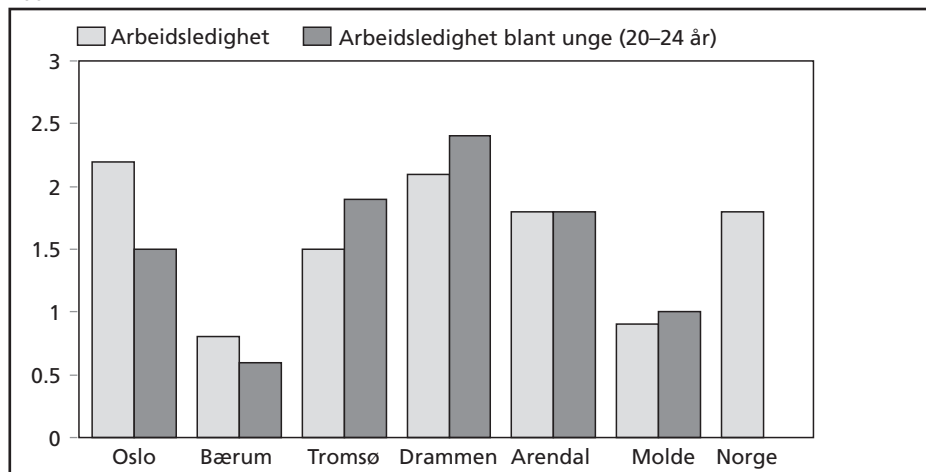
Det er mange måter å måle omfanget av levekårsproblemer på. Vi valgte å ta utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås levekårsindeks, slik denne presenteres i Styrings- og informasjonshjulet (vedleggstabell 2). Denne indeksen er basert på informasjon om sosialhjelp, dødelighet, uføretrygd, attføringspenger, vold, arbeidsledighet, overgangsstønad og lav utdanning. Siste utgave av Hjulet er imidlertid basert på tall fra 2005, så vi presenterer her informasjon om en del levekårsproblemer basert på siste tilgjengelige data.

Arbeidsledighet

Den levekårsfaktoren som har størst betydning for et individs fattigdomsrisiko, er tilknytning til arbeidslivet. Casekommunene har nokså varierende arbeidsledighetstall. Mens landsgjennomsnittet er 1,6 prosent i desember 2007, varierer ledighetsnivået fra 2,2 prosent i Oslo til bare 0,8 prosent i Bærum (figur 2.2). Det er også stor variasjon i ungdomsledigheten, men det er bare i Oslo og Bærum ungdomsledigheten er klart mindre enn den generelle arbeidsledigheten.

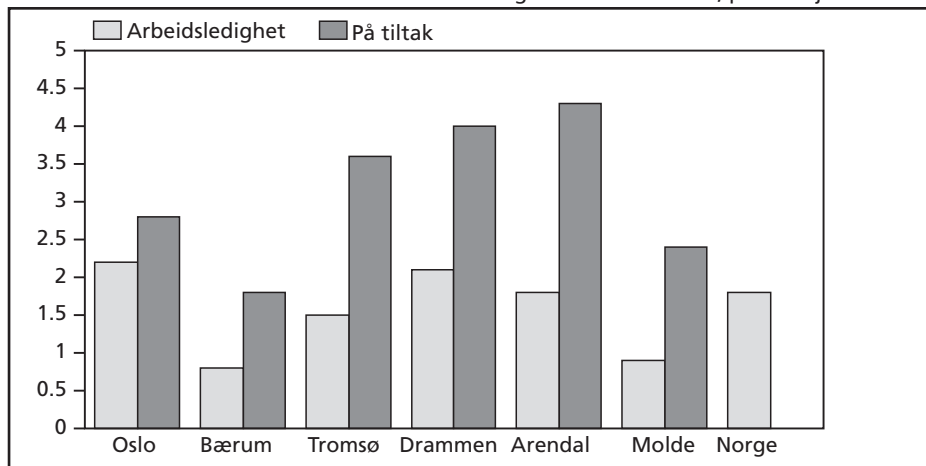
Siden svak eller manglende tilknytning til arbeidslivet er en av de viktigste årsakene til fattigdom, er det ikke uventet at ulike tiltak for å få folk inn i eller tilbake til jobb regnes som et av de viktigste virkemidlene i fattigdomsbekjempelsen. Hvis vi sammenstiller andelen arbeidsledige med andelen av befolkningen som er på arbeidsmarkedstiltak, ser vi at det ikke er en entydig sammenheng mellom arbeidsledighetsnivå og andelen

Figur 2.2 Andel arbeidsledige i casekommunene i alderen 16–66 år og 20–24 år. Desember 2007



Kilde: SSB – Kommunefakta

Figur 2.3 Andelen arbeidsledige og andelen av befolkningen i alderen 20–66 år som er registrert som deltaker i et arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsledighet desember 2007, på tiltak januar 2008

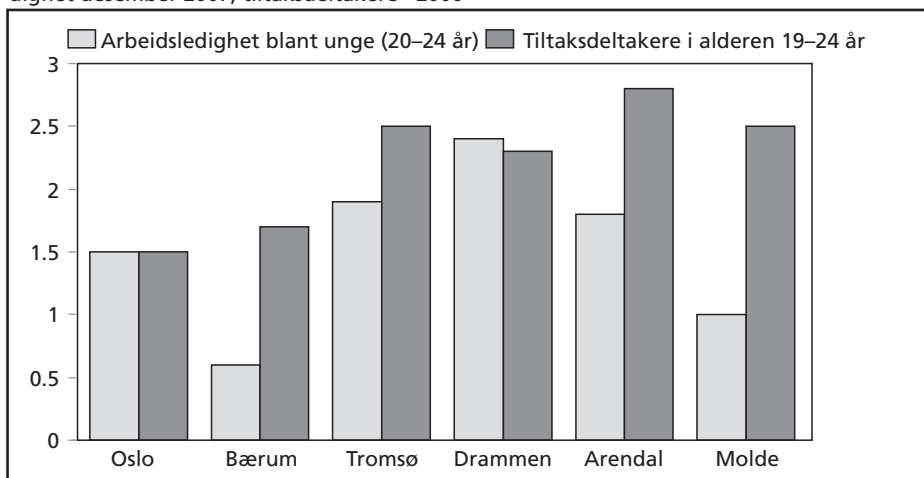


På tiltak: «ordinære arbeidsmarkedstiltak og yrkeshemmede i tiltak». SSB Statistikkbanken

Kilde: SSB Statistikkbanken

tiltaksdeltakere. Oslo har for eksempel den høyeste arbeidsledighetsprosenten av casekommunene, mens det er Arendal som har den høyeste andelen av befolkningen på tiltak (figur 2.3). At Bærum og Molde har de laveste andelen tiltaksdeltakere er ikke overraskende, siden arbeidsledigheten også er lavest i disse to kommunene. Når det gjelder tiltaksdeltakelsen blant unge, er for øvrig mønsteret det samme (figur 2.4).

Figur 2.4 Arbeidsledighet og tiltaksdeltakere blant personer i alderen 19/20–24 år. Arbeidsledighet desember 2007, tiltaksdeltakere* 2006



Kilde: SSB Statistikkbanken

*Se fotnote 1 – tiltaksdeltaker: «innbyggere på ordinære arbeidsmarkedstiltak og yrkeshemmede i tiltak»

Sosialhjelp

Selv om det langt fra er en perfekt overlapping mellom inntektsfattigdom og sosialhjelpsmottak, er størrelsen på sosialhjelpsbefolkningen også en viktig indikator på levekårsnivået i kommunene. I våre casekommuner varierer andelen sosialhjelpsmottakere fra 5,6 til 3,3 prosent (tabell 2.2). Arendal har den største andelen, mens Bærum har den minste. Det er dessuten interessant å se at det er store variasjoner kommunene imellom når det gjelder hvor omfattende sosialhjelpsbehovet er, i betydningen hvor stor andel av sosialhjelpsmottakerne som har sosialhjelp som sin hovedinntektskilde.

Arendal, som har den høyeste andelen sosialhjelpsmottakere, har samtidig en relativt lav andel som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, mens i Tromsø, der sosialhjelpsandelen er relativt lav, har nær halvparten av mottakerne av sosialhjelp dette som sin hovedinntektskilde. Oslo skiller seg ut med en relativt høy andel sosialhjelpsmottakere, og en større andel av sosialklientene i Oslo er i tillegg avhengige av sosialhjelpen, sammenlignet med sosialklientene i de øvrige kommunene i utvalget. I Oslo har nærmere seks av ti av sosialhjelpsmottakerne sosialhjelp som sin hovedinntektskilde (tabell 2.2).

Tabell 2.2 Andel sosialhjelpsmottakere i casekommunene og andelen sosialhjelpsmottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. 2006

	Andelen sosialhjelpsmottakere	Andelen sosialhjelpsmottakere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde
Norge	4,2 %	46,6 %
Oslo	5,2 %	58,8 %
Bærum	3,0 %	42,2 %
Drammen	5,3 %	48,8 %
Arendal	5,6 %	40,2 %
Molde	3,3 %	36,3 %
Tromsø	3,8 %	48,5 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA

I Norge er tildeling og utmåling av sosialhjelp desentralisert og skjønnsbasert. Det betyr at det er opp til hver enkelt kommune å fastsette sosialhjelpssatsene, og søknadene om sosialhjelp skal avgjøres etter individuell vurdering av saksbehandlerne på det enkelte sosialkontor. Staten har siden 2001 utarbeidet veiledende satser for sosialhjelp (Rundskriv I-34/2001), men kommunene står fritt til å ha sosialhjelpssatser over eller under dette nivået. Vi har henvendt oss til alle casekommunene for å få oversikt over hvilke satser de opererer med, og også på dette området er det klare variasjoner (tabell 2.3). Tre av kommunene ligger konsekvent på statens satser (Bærum, Drammen og Tromsø). Oslo ligger over statens satser for enslige og par, men betraktelig under når det gjelder tillegg for barn. Molde ligger gjennomgående under de statlige veiledende satsene. Vi vet at det også er variasjoner mellom kommunene i hvilke utgiftskomponenter kommunene inkluderer i sine satser, samt hvorvidt barnetrygd og kontaktstøtte medregnes

Tabell 2.3 Sosialhjelpssatser per 13.3.2008

	Enslige	Samboere/ ektepar	Bo- fellesskap	Tillegg ett barn 0–5	Tillegg ett barn 6–10	Tillegg ett barn 11–17
Veiledende satser 2008*	4720	7840	3920	1800	2390	3000
Oslo	5135	8061	3920	1155	1155	1532
Bærum**	4720	7840	3920	1800	2390	3000
Drammen**	4720	7840	3920	1800	2390	3000
Arendal	4720	5488	3920	1800	2390	3000
Molde	4600	7650	3825	1760	2330	2930
Tromsø**	4720	7840	3920	1800	2390	3000

*AID: Rundskriv A-36/2007 Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold.

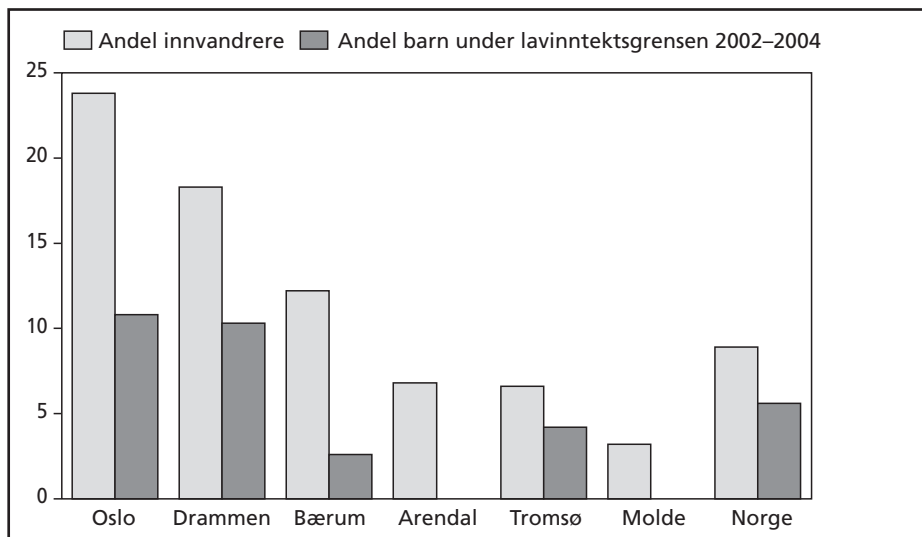
**Bærum, Tromsø og Drammen følger statens veiledende satser konsekvent.

i inntektsberegningen. Oversikten i tabell 2.3. er ikke kontrollert for disse variablene. De lave satsene for barnetillegg i Oslo kommune må for eksempel ses i sammenheng med at Oslo kommune i motsetning til forutsetningene i det ovennevnte Rundskriv holder barnetrygden utenfor ved motregningen av mottakernes inntekter.

Innvandrere

Den norske fattigdommen har en klar etnisk dimensjon. Fattigdomsraten er om lag fire ganger så høy blant personer med ikke-vestlig bakgrunn som i befolkningen generelt (SSB). Kommuner med en høy andel innvandrere har dermed potensielt større fattigdomsproblem og andre politiske utfordringer enn kommuner med lav innvandrерandel. Statistiske oversikter over fattigdomsrater på kommunalt nivå er ikke tilgjengelig, men i figur 2.5 har vi hentet inn tall for vedvarende barnefattigdom i perioden 2002–2004 for de av våre casekommuner som har slik informasjon tilgjengelig, og ser dette i sammenheng med innvandrерandelen i befolkningen i de samme kommunene. I de fire kommunene der informasjon om både innvandrерandel og barnefattigdomsrater er tilgjengelig, skiller Bærum seg ut med å ha en forholdsvis høy innvandrерandel, men samtidig en lav andel barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt (figur 2.5).

Figur 2.5 Andel innvandrere i casekommunene og andelen barn som lever i familier med inntekt under fattigdomsgrensen i 2002–2004



Kilde: SSB - Kommunefakta og Samfunnsspeilet 2007/04

Bostedsløshet og boligpriser

Det siste forholdet vi vil trekke frem i denne gjennomgangen av noen sentrale trekk ved kommunene, er relatert til bolig. Det å mangle bolig er uttrykk for en viktig levekårs-mangel. Fem av casekommunene deltok i en kartlegging av bostedsløshet i 2005, og estimatet av antallet bostedsløse varierte fra 38 i Arendal til 1119 i Oslo (tabell 2.4). Oslo og Drammen har høyest andel bostedsløse, mens Bærum har lavest.

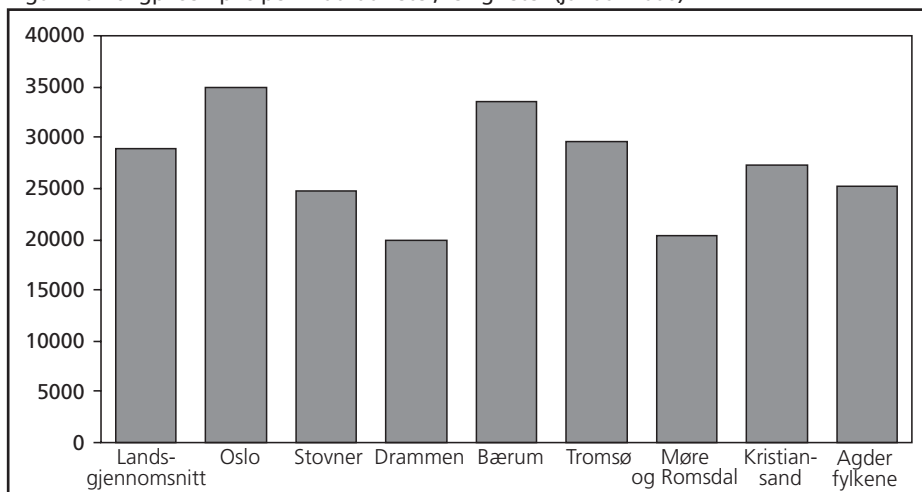
Tabell 2.4 Estimert antall bostedsløse, 2005

	Befolkning	Bostedsløse	Prosent av bef.
Oslo	548 617	1119	0,2 %
Drammen	58 730	96	0,16 %
Bærum	106 932	63	0,05 %
Arendal	40 057	38	0,09 %
Tromsø	64 492	64	0,1 %

Kilde: Hansen, Dyb & Østerby 2006, Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging, Norges Byggforskningsinstitutt, prosjektrapport nr. 103-2006

Siden mange av dem vi har snakket med i prosjektet, trekker frem høye boligpriser som en viktig årsak til fattigdom, er det også interessant å se på forskjellene i boligpriser. Boligprisene er høyest i Oslo og Bærum og lavest i Drammen og Molde (figur 2.6).

Figur 2.6 Boligpriser: pris per kvadratmeter, leiligheter (januar 2008)



Kilde: Eiendomsmeglerbransjens boligprisstatistikk, januar 2008

Avslutning

Gjennomgangen over viser at de kommunene som inngår i utvalget til denne undersøkelsen, er ulike langs en rekke dimensjoner, noe som også var hensikten med å velge ut disse kommunene. Siden utvalget av kommuner er lite, er sannsynligheten for å fange opp variasjonsbredden i kommunenes handlinger og holdninger større når utvalget er heterogent. Samtidig vil heterogeniteten gjøre det lettere å trekke konklusjoner på de områdene der kommunene eventuelt er samstemte i sine erfaringer. Hvis så vidt ulike kommuner på noen områder har like opplevelser og synspunkter, kan det tolkes som uttrykk for tendenser som er forholdsvis uavhengige av strukturelle kjennetegn ved kommunene.

3 Erfaringer fra tidligere forskning ved Fafo og NOVA

Fafo og NOVA har gjennomført en rekke studier som på ulike måter tar for seg kommunale strategier for å forebygge og bekjempe fattigdom blant innbyggerne. Studiene er basert på evalueringer av ulike planer og programmer som direkte eller indirekte har fattigdomsbekjempelse som målsetting.² De belyser tiltak rettet mot grupper i befolkningen som hver på sin måte er definert som fattige eller står i fare for å bli fattige, for eksempel langtidsledige, bostedsløse, rusmisbrukere, langtidssyke, uføre, langtids-mottakere av sosialhjelp, enslige forsørgere, barnevernsbarn, innvandrere, asylsøkere og asylsøkerbarn. I dette kapitlet vil vi oppsummere noen av hovedkonklusjonene i disse studiene. Selv om utgangspunktene for studiene kan variere, er det mulig å trekke ut noen felles erfaringer fra dem knyttet til faktorer som bør tillegges vekt, for at kommunenes strategier for å forebygge og bekjempe fattigdom i størst mulig grad skal lykkes. Vi har lagt vekt på å oppsummere erfaringer langs noen dimensjoner som vi anser som særlig sentrale for kommunenes bekjempelse av fattigdom.

Kommunene står overfor mange valg når de skal utarbeide strategier og tiltak for fattigdomsbekjempelse. De må for det første definere *om de har et fattigdomsproblem*, og hva dette problemet består i. Hva kjennetegner dem som eventuelt kan regnes som (inntekts-) fattige i kommunen? Er det bestemte personer og familier som utmerker seg, er det grupper av personer med noen felles kjennetegn, for eksempel arbeidsløse, bostedsløse, psykisk syke, rusmisbrukere, som oftest er å betrakte som fattige eller står i fare for å bli fattige, eller er det ofte sammensatte problemer som fører til at noen mennesker kommer i en situasjon som kan defineres som å være fattig, slik at det ikke er tilstrekkelig å ha en én faktor-tilnærming til fattigdomsproblemene?

Kommunene må for det andre utarbeide *strategier og planer* for å møte de utfordringene de eventuelt avdekker. I hvilken grad gjør de det, hva slags planer utvikles, og i hvilken grad implementeres planene i form av konkrete tiltak? Og i hvilken grad evaluerer de erfaringene med satsinger og tiltak?

For det tredje må kommunene vurdere *hvilken* eller *hvilke instanser* i kommunen som i første rekke bør ta tak i problemene, om *flere instanser* bør trekkes med, og om

² Det dreier seg i første rekke om de to handlingsplanene Tiltaksplan mot fattigdom og Handlingsplan mot fattigdom fra henholdsvis Bondevik II-regjeringen og Stoltenberg II-regjeringen, men også evalueringer av Introduksjonsprogrammet for flyktninger.

eventuelt *instanser utenfor kommunen*, som frivillige organisasjoner eller aktører på regionalt eller statlig nivå, også bør trekkes med. I den grad dagens fattigdom har mange ulike årsaker, må trolig mange instanser trekkes inn i arbeidet med fattigdomsbekjempelse. Likeledes vil det kunne være viktig for måloppnåelsen at fattigdomssatsingen har *god forankring blant politikerne* slik at satsingen får den nødvendige tyngden, ikke minst med tanke på de ressurser som må bevilges til ulike tiltak. I hvilken grad er kommunens politikere pådrivere i fattigdomsbekjempelsen?

Kommunene må for det fjerde ta stilling til hvordan tjenestene for å bekjempe fattigdom skal organiseres. Det er vanlig å skille mellom «*integrerte*» eller «*spesialiserte*» tjenester, det vil si om tjenestene rettet mot utsatte grupper skal være del av de ordinære tjenestene eller utformes som spesialiserte tjenester. En fordel med spesialiserte tjenester kan være at fokuset på bestemte grupper blir sterkere, og at tjenestene blir spesielt utformet og spesielt tilpasset disse gruppene, mens en fordel med mer integrerte tjenester er at det kan være lettere å bruke personalet fleksibelt, i og med at tjenesteenheten vanligvis vil være større, og det kan være et bedre grunnlag for samarbeid og utvikling i de ordinære tjenestene i kommunen.

Utarbeidelse av kommunale strategier mot fattigdom krever at kommunene vier temaet fattigdom ekstra oppmerksomhet og innebærer vanligvis at ressurser må avsettes både til tiltak og til personell som kan følge opp satsingen. Det er i hovedsak et kommunalt ansvar innenfor ordinære budsjetter å sørge for at alle grupper i befolkningen har gode levekår, og særlig dem som har kommet eller er i ferd med å komme i en vanskelig situasjon. Mange kommuner velger likevel ofte å orientere sine satsinger etter de *statlige planer* og *sørsatsinger* som til enhver eksisterer, både for å få drahjelp i problem- og løsningsdefineringen og ved at staten stiller ressurser til rådighet, selv om kommunene ofte selv må bidra med en egenandel. Et viktig, femte, spørsmål er derfor hvilke erfaringer kommunene har med slike statlige satsinger, om satsingene oppleves som relevante for kommunene når de utarbeider en strategi mot fattigdom, om kommunene mener at de statlige satsingene burde ha en annen utforming, eller om de statlige ressursene burde brukes på en annen måte for at kommunene skal gis best mulige forutsetninger for å løse sine fattigdomsutfordringer.

For det sjette anses det ofte å være viktig for måloppnåelsen at kommunene legger til rette for *brukermedvirkning* i tiltaksutformingen i og med at tiltakene da kan være mer sensitive for den enkelte brukers eller gruppe av brukers problemer. Et brukerperspektiv kan ta ulike former og rettes inn mot ulike nivåer: Det kan både dreie seg om innflytelse på systemnivå i utforming av politikken ved at aktuelle brukerorganisasjoner trekkes med på et tidlig tidspunkt og gir synspunkter på den overordnede innretningen på strategier og tiltak, eller det kan dreie seg om medvirkning på individnivå ved at den enkelte bruker har rett til å bli informert, har muligheter til å påvirke tiltak og kan delta i egen planprosess. Gjennom de senere års lovfesting av individuelle planer pålegges tjenesteapparatet å trekke den enkelte bruker med i beslutningene om egen situasjon.

Endelig står kommunene også overfor en avveining når det gjelder på hvilket tidspunkt tiltak skal settes inn. Det er vanlig å skille mellom *forebyggende* og mer *reparerende* eller *symptomlindrende* tiltak. Tiltak som settes inn før problemer har fått mulighet til å manifestere seg, kan hindre fattigdom og marginalisering, mens tiltak som initieres senere i prosessen, ofte bare blir symptomlindring. Barne- og ungdomstiltak har ofte et forebyggende perspektiv som skal hindre utvikling av marginaliseringsprosesser. Kommunene må imidlertid avveie både når det er praktisk mulig å sette inn tiltak og kostnadene ved forebygging, som ofte vil dreie seg om brede og derfor kostbare tiltak. Forebygging gir ofte ikke umiddelbare effekter, men er basert på langsiktige perspektiver knyttet til å forebygge situasjoner som arbeidsledighet, at ungdom som faller ut av skolen, rusmisbruk, bostedsløshet, kriminalitet, behov for sosialhjelp osv.

I det følgende vil vi presentere funn fra studier som er relevante for å belyse følgende spørsmål: Hvilke strategier har norske kommuner valgt i fattigdomsbekjempelsen, og hvilke strategier synes ut fra foreliggende forskning å være særlig vellykkede?

Problemdefinisjon

For at kommunenes arbeid med å bekjempe fattigdom skal lykkes, er det viktig at kommunene har en klar oppfatning av hvem som eventuelt kan regnes som fattige eller i risikogruppen for å bli fattige i deres kommune, og at de systematisk kartlegger årsaker til og omfanget av fattige. Fafos og NOVAs oppfølging av kommuner som får tiltaksmidler fra Sosial- og helsedirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet for å bekjempe barnefattigdom, tyder på at det er få kommuner som systematisk har kartlagt sine fattigdomsproblemer. Også når det gjelder bostedsløshet, viser det seg at kommunene verken har etablerte oversikter over antall bostedsløse i kommunen eller kartlegger hvor mange bostedsløse de har, og hvilke grupper det gjelder (Ytrehus mfl. 2007a).

Fastlegging og regelmessig rapportering om utviklingen i et sett med entydige og målbare fattigdomsindikatorer kan gjøre det enklere for kommunene å se om de har et fattigdomsproblem eller ikke, for deretter å identifisere eventuelle årsaker til og mulige virkemidler mot fattigdom.

Et første steg for å identifisere fattigdom og omfanget av problemet kan være å etablere en kommunevis oversikt over andelen og antallet inntektsfattige på bakgrunn av registerdata. Derneft må kommunene identifisere hvem som er å regne som fattige, det vil si hvilke grupper i befolkningen det dreier seg om nettopp hos dem. Vi har nevnt noen grupper som ofte er i risikosonen for fattigdom, som langtidsarbeidsløse, langtidssyke og rusmisbrukere. Ofte ligger det imidlertid sammensatte problemer bak at noen må kategoriseres som fattige, og derfor vil identifisering av enkeltproblemer ofte være utilstrekkelig for å møte utfordringene. Tiltak rettet mot enkeltproblemer vil ofte ha et for avgrenset perspektiv til at de i tilstrekkelig grad klarer å gripe tak i den

enkeltes sammensatte problemer. Det er i den sammenheng interessant at kommuner ofte erkjenner at behovene i utvalgte brukergrupper som man innretter tiltak mot (for eksempel bostedsløse og rusmisbrukere), er mer sammensatte enn de først antok. I en evaluering av statlige tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig til bostedsløse og rusmisbrukere oppga vel 60 prosent av tiltakskommunene at dette var tilfellet (Hansen mfl. 2007). En én faktor-tilnærming til fattigdomsproblemer og fattigdomsbekjempelse kan lett komme til å overse at mange sliter med sammensatte problemer, og at flere problemer må avhjelpes før livssituasjonen bedres vesentlig. Fafos levekårsstudie blant innsatte i norske fengsler illustrerer nettopp dette når den dokumenterer at innsatte gjennomgående har langt dårligere levekår enn befolkningen ellers, og at en stor andel er fattige, mangler et sted å bo, har lav utdanning, er uten arbeid, har rusproblemer og har dårlig helse (Friestad og Hansen 2004).

Integrerte tjenester versus særomsorg

Siden 1980-tallet har det vært en rådende politikk i Norge å unngå å bygge opp særomsorgstjenester for bestemte grupper etter diagnose og omsorgsbehov og heller integrere tjenester rettet mot bestemte grupper i de ordinære tjenestene. Nylig gjennomførte studier viser at kommunene kan ha problemer med å tilby integrerte tjenester til utsatte grupper som faller inn under kategorien fattig. En evaluering av oppfølgingstjenester i bolig til bostedsløse og rusmisbrukere viser at tilskuddet i mange kommuner har blitt brukt til å opprette nye tjenester til rusmisbrukere og bostedsløse, ofte forankret i sosialtjenesten. Tilskuddet har i mindre grad blitt brukt til å styrke og bygge videre på det tjenestetilbudet som allerede finnes i kommunen. Tjenestene som er opprettet, videreføres også i stor grad etter at tilskuddet fra staten opphører. Samtidig viser evalueringen at når den statlige tilskuddsperioden nærmer seg slutten, skjer det ofte en større samordning og integrering av tjenestene med det øvrige tjenesteapparatet, særlig i mindre kommuner (Hansen mfl. 2007).

At man i mange kommuner har valgt å etablere nye tjenestetilbud, *kan* ha sammenheng med ansvarsfraskrivelse for de aktuelle gruppene i det ordinære tjenesteapparatet, noe også tjenesteutøvere i casekommunene i den ovenfor nevnte undersøkelsen selv påpeker. Dersom de aktuelle gruppene skal få tilstrekkelig oppmerksomhet, kan det være behov for egne tiltak, kompetanse og prosjekter i en startperiode for å øke bevisstheten og skjerpe fokuset i kommunene. De statlige satsingene knyttet til bostedsløse de siste årene har hatt denne konsekvensen.

Også evalueringen av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere peker på at spesialisering av tjenester og også spesialisering av saksbehandlere kan være gunstig, særlig dersom kommunene bosetter flyktninger regelmessig og i et visst omfang (Djuve og Kavli 2007). På den annen side viser evalueringer, både av norske og av danske kommuners introduksjonsinnsats, at de organisatoriske løsningene

er sterkt betinget av de rammebetingelsene kommunens innsats skjer innenfor (ibid.). Dersom bosettingen av flyktninger reduseres, og arbeidsoppgavene dermed blir færre, reduseres blant annet mulighetene til å beholde kompetente ansatte innenfor feltet. De vil da være tilbøyelige til å søke annet arbeid. Dersom antallet ansatte innenfor en spesialisert tjeneste blir svært lavt, kan det også ha negative konsekvenser for mulighetene for faglig utveksling og utvikling. Spesialiserte tjenester for enkelte grupper, som her for flyktninger og nyankomne innvandrere, fordrer også at det finnes et velfungerende samarbeid mellom disse tjenestene i kommunen og de andre kommunale og statlige aktører som har viktige roller i introduksjonsarbeidet. Spesielt har det vært vansker med å etablere et arbeidsrettet kvalifiseringstilbud som både flyktningtjenesten og Aetat lokal kunne stå inne for (Djuve og Kavli 2005). Denne utfordringen er langt på vei generell også for andre grupper enn nyankomne flyktninger og innvandrere. Særlig i mindre kommuner har det vært vanskelig å inngå i et samarbeid med Aetat lokal (NAV-arbeid) om å etablere tilpassede arbeidsrettede tilbud for personer som defineres som langt unna arbeidsmarkedet (ibid.).

Det er videre slik at selv om de fleste kommuner har valgt en modell der programrådgivere jobber kun med flyktninger eller innvandrere (de har altså en spesialisering knyttet til brukergruppen), har hver programrådgiver samtidig et helhetlig ansvar for alle sider ved den enkelte deltakers introduksjon (kontaktpersonmodellen). Denne modellen har sterke likhetstrekk med den tjenestemodellen som vi finner knyttet til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. Modellen gir et godt utgangspunkt for å etablere tette og tillitsfulle relasjoner mellom deltaker/bruker og byråkrat. Samtidig er modellen sårbar. For det første fordi den fordrer stor oversikt og bred kompetanse hos programrådgivere som skal bistå deltakere/brukere med til dels svært ulike behov. I et system der det fortsatt er uvanlig med kommunale retningslinjer for hvor mange deltakere hver programrådgiver kan ta ansvar for, er konsekvensen for mange en høy arbeidsbelastning. (Nærmere halvparten av programrådgiverne opplevde ved inngangen til 2007 at arbeidsbelastningen var for stor.) For det andre er modellen problematisk i situasjoner der programrådgiver og deltaker/bruker ikke kommer overens (Kavli, Hagelund og Bråten 2007). Dette er spesielt et poeng når det gjelder en gruppe av brukere som er nye i landet, og som ikke har noe annet apparat å støtte seg til enn nettopp det offentlige.

Øremerkede tiltaksmidler til egne tjenester til utvalgte målgrupper kan altså være viktig for å skape lokal oppmerksomhet og forståelse for en målgruppes behov og kommunens ansvar for å yte tjenester til denne gruppen. Et problem med statlige tiltaksmidler er imidlertid at de ofte er tidsavgrensede. Når nye stillinger opprettes og nye tjenestetilbud utvikles, også innenfor de eksisterende/ordinære tjenestene, kan problemer oppstå når tiltaksmidlene opphører. Da har man utvidet aktiviteten uten å sikre at det finnes et ressursgrunnlag for fortsatt aktivitet. Vi har imidlertid sett i forbindelse med evalueringene av bostedsløshet at kommuner i løpet av tiltaksperio-

den ofte gjennomgår en utvikling mot mer integrerte og samordnede tjenestetilbud (Hansen mfl. 2007). Dette kan henge sammen med at de ser at den aktuelle målgruppens problemer er større enn først antatt og berører flere tjenestetyper. Eller det kan skyldes at egne tjenester til utvalgte målgrupper som ikke samordnes med de øvrige tjenestene, ikke er økonomisk bærekraftige på lengre sikt innenfor en trang kommuneøkonomi. Det kan bli kostbart og lite rasjonelt at alle eller mange målgrupper skal ha sin særtjeneste. En ytterligere fare ved å utvikle egne tjenester til målgruppen i den første fasen av tiltaket, er at man begrenser kunnskapsutviklingen om målgruppens behov til en liten gruppe tjenesteutøvere, mens det øvrige tjenesteapparatet, som etter hvert eventuelt skal «overta» tjenesten, i mindre grad involveres.

Samarbeid mellom kommunale og statlige organer

Mange av tiltakene knyttet til fattigdomsutfordringer krever samarbeid mellom kommunalt nivå og statlige aktører på regionalt eller fylkesnivå. Flere evalueringer har vist at dette kan være en utfordring, for eksempel ved samarbeid mellom helseforetak og kommuner knyttet til utskrivelse fra institusjon eller løslatelse fra fengsel. En bedring av dette samarbeidet har også blitt fremhevet i arbeidet med å redusere bostedsløshet gjennom den nasjonale strategien På vei til egen bolig (Hansen 2006, Hansen mfl. 2007) og innenfor introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere, der staten pålegger kommunene og Aetat lokal å utforme skriftlige samarbeidsavtaler om den lokale gjennomføringen av ordningen (Djuve og Kavli 2005).

Samarbeid med frivillige organisasjoner.

Fami har i flere prosjekter kartlagt frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige (Gautun mfl. 2005, Lund 2006, Nuland 2007). Mange frivillige organisasjoner yter ulike typer av hjelp til fattige og bidrar slik sett til en viktig del av fattigdomsbekjempelsen. De bidrar imidlertid først og fremst i form av utdeling av mat, klær osv. og i liten grad i form av direkte økonomisk støtte. I den grad det ytes økonomisk støtte, dreier det seg helst om støtte til husleie, medisin/legeutgifter og transport. Organisasjonene tilbyr også rådgivning til personer med økonomiske eller andre problemer. Mange organisasjoner har i tillegg sosiale og kulturelle tilbud som kan være viktige for personer med en begrenset sosial omgangskrets. Slike tilbud mangler ofte i det offentlige hjelpetilbudet og representerer derfor et verdifullt supplement. Det frivillige arbeidet er i overveiende grad finansiert gjennom organisasjonenes egne midler, som igjen stammer fra gaver fra enkeltpersoner eller fra næringslivet. Organisasjonene er heller ikke underlagt det samme regelverk som offentlige etater. Kommunene har av disse grunnene begrensede muligheter til å innvirke på det fattigdomsbekjempende arbeidet de frivillige organisasjonene utfører, men forskning viser at dette arbeidet

spiller en viktig supplerende rolle for det offentlige tilbudet og kanskje også møter brukerne på en annen og mindre byråkratisk og mer fleksibel måte enn det offentlige tjenesteapparatet. Et eksempel finner vi innenfor introduksjonsarbeidet for nyankomne flyktninger og innvandrere. Dette er en gruppe som nettopp møter utfordringer det kan være tidkrevende for det offentlige apparatet rundt dem å håndtere innenfor arbeidstiden. Kommunene har derfor, riktignok i ulik grad, tatt i bruk både frivillige organisasjoner og frivillige personer i introduksjonsarbeidet. Redd Barnas flyktning guider følger opp nyankomne innvandrere på lokalt nivå og kan spille en stor rolle i introduksjonen til nærmiljøet. Flere kommuner har også etablert samarbeid med det lokale organisasjonslivet for å lette nykommernes møte med livet i kommunen og for å bidra til å etablere et sosialt nettverk og et større repertoar av mennesker som de nyankomne kan ta kontakt med dersom de har behov for råd eller hjelp (Lund 2003, Kavli, Hagelund og Bråten 2007). Omfanget av kommunenes bruk av frivillige organisasjoner i introduksjonsarbeidet for nyankomne flyktninger ser ut til å være økende (Kavli, Hagelund og Bråten 2007).

De frivillige organisasjonene og det offentlige hjelpeapparatet yter i stor grad hjelp til de samme gruppene. De fleste som mottar hjelp fra frivillige organisasjoner, mottar også ulike typer offentlige ytelser (uføretrygd, sosialstøtte). Rusmisbrukere med eller uten psykiske lidelser er imidlertid oftere brukere av frivillige organisasjoner enn av sosialtjenesten, mens ikke-vestlige innvandrere, som oftere enn etnisk norske er å finne blant dem som kan kalles fattige, i mindre grad benytter seg av de frivillige organisasjonenes tilbud, selv om andelen er stigende (Nuland 2007). Og som vi har sett over, blir frivillige organisasjoner i stadig større grad tatt i bruk i introduksjonsarbeidet for flyktninger og innvandrere. Som ledd i fattigdomsbekjempelsen kan det derfor være viktig å være klar over at det offentlige tjenestetilbudet og de frivillige organisasjonene dels har noe ulike og supplerende tilbud, dels at de to typene tjenesteleverandører ofte når noe ulike grupper og derfor også på denne måten supplerer hverandre i fattigdomsbekjempelsen.

Statlige planer og satsinger

Statlige planer og satsinger kan ofte være viktige for at kommuner skal ta det nødvendige ansvaret for egne fattigdomsproblemer. Vi har sett dette overfor flyktninger og innvandrere, bostedsløse og rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Men selv om staten iverksetter handlingsplaner, varierer erfaringene med slike satsinger. En av erfaringene fra evalueringen av tilskuddsmidler til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere var at de statlige forvalterne av tilskuddsmidlene i varierende grad hadde operasjonalisert kriteriene for tilskuddsordningen. Et av de kriteriene som i liten grad var operasjonalisert, var at tilskuddsordningen skulle brukes til å styrke og

utvikle det ordinære tjenesteapparatet. Dette var også det området hvor kommunene i liten grad hadde fulgt opp de statlige kriteriene (Hansen mfl. 2007).

Brukermedvirkning

Brukermedvirkning kan foregå på system- og individnivå (Sigstad 2004). Den statlige tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig til bostedsløse og rusmisbrukere satte som ett av sine tildelingskriterier at brukermedvirkning skulle vektlegges. Evalueringen viser at tiltakskommunene er opptatt av brukermedvirkning, men at dette i all hovedsak er brukermedvirkning på individnivå. Både brukere og tjenesteutøvere gir uttrykk for at brukerne har innflytelse på tjenestetilbudet, men samtidig viser evalueringen at den systematiske, individuelle brukermedvirkningen gjennom bruk av individuell plan langt fra er gjennomført. To tredeler av kontaktpersonene i tiltakene mener at individuell plan er et godt verktøy for brukermedvirkning, men samtidig sier en stor andel at det er vanskelig å sette opp slike planer for brukergruppen for lengre tid av gangen. En casestudie i evalueringen av ti kommuner viser at noen kommuner ikke bruker individuell plan, og en egen brukerstudie viser at kun 4 av 19 brukere har individuell plan.³ Evalueringen viser at det i liten grad er gjennomført brukermedvirkning på systemnivå. Halvparten av tiltakskommunene sier at de også forsøker å trekke brukerorganisasjoner med i tiltaksarbeidet, særlig i en forberedende fase, men savner ofte innspill fra disse. Særlig i små kommuner mener kontaktpersoner at det ikke finnes aktuelle brukerorganisasjoner å kontakte (Hansen mfl. 2007).

Nevnte studie viser for øvrig at viktige betingelser for at brukerne opplever tjenestetilbudet som godt, er at tjenestene er fleksible, er individuelt tilpasset, har en helhetlig tilnærming og at brukerne har faste tjenesteutøvere. Særlig vellykket og etterspurt fra brukernes side synes det å være at noen i tjenesteapparatet tar ansvar for å koordinere og samordne innsatsen fra ulike offentlige instanser, siden mange brukere ofte har behov for tjenester fra flere tjenesteleverandører, for eksempel både rusomsorg og sosialtjeneste. Dette ansvaret kan beskrives som en *ledsagerrolle* som kan støtte den enkelte bruker i møtet med de ulike delene av tjenesteapparatet. Det finnes også andre studier som peker i samme retning. Evalueringer av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere tyder på at tett oppfølging av deltakerne i programmet, blant annet i form av ett kontaktpunkt og én kontaktperson i det offentlige apparatet, slo positivt ut både på deltakernes overgang til arbeid og på utviklingen av sosialt nettverk (Djuve et al. 2001) Brukermedvirkning kan med andre ord betyr noe mer enn at brukeren blir hørt: Mange brukere kan i tillegg til å motta tjenester fra det offentlige trenge hjelp til å være brukere av dette tjenesteapparatet, til å formulere sine behov.

³ Se egen delrapport fra casestudiene: Ytrehus mfl. 2007b.

Introduksjonsloven for nyankomne flyktninger og innvandrere vektlegger brukermidvirkning som et sentralt aspekt ved kommunenes innsats innenfor programmet. Parallelt med at kravene om deltakelse og omfanget av obligatorisk kvalifisering har økt, er også viktigheten av brukermidvirkning løftet stadig mer frem. Det skal utarbeides individuelle planer for hele kvalifiseringsperioden, planene skal revideres jevnlig, og deltakerne skal tas med på råd om både mål og innhold i egen kvalifisering. Den siste evalueringen av norske kommuners introduksjonsarbeid (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007) viser stor oppslutning om utarbeidingen av individuelle planer og viktigheten av brukermidvirkning. Over 90 prosent av programrådgiverne sier seg enig i påstanden «Individuelle planer er et viktig redskap i introduksjonsprogrammet». Samtidig illustrerer også undersøkelsen at programrådgiverne/saksbehandlerne i flyktningtjenesten mener brukermidvirkning bare forekommer i begrenset grad. Det utarbeides planer for hver deltaker, men bare 33 prosent av programrådgiverne mener at alle eller de fleste av deres deltakere har et eierforhold til sin egen plan. Om lag 40 prosent svarer at få eller ingen av de deltakerne de har ansvar for, har noe eierforhold til planen.

En annen måte å undersøke om brukermidvirkning faktisk finner sted, er selvsagt å spørre brukerne. Dette er undersøkelser som er dyre å gjennomføre, og dermed langt mer sjeldne enn studier som bygger på byråkrater som informanter. Det finnes likevel studier som indikerer at selv om saksbehandlerne opplever at de har informert og involvert deltakerne, er det ikke alltid informasjonen når frem. I Fafos første evaluering av introduksjonsprogrammet, eller rettere sagt – prøveprosjektene, viste det seg at arbeidet med å involvere deltakerne i sin egen plan bare hadde begrenset suksess. Bare 57 prosent av de 309 deltakerne vi intervjuet, var klar over at det fantes en slik plan. Av dem som kjente til planen, var det 77 prosent som mente at de hadde vært med å bestemme hva planen skulle inneholde (Djuve et al. 2001).

Evalueringer viser altså at selv om brukermidvirkning vektlegges i tildelingen av tiltaksmidler, er erfaringene varierte med hensyn til utbredelsen av brukermidvirkning. Midvirkningen gjelder oftere innflytelse på individnivå enn systemnivå. Samtidig viser undersøkelser at individuell plan brukes langt sjeldnere enn ønsket, og når den finnes, kjenner ofte ikke brukerne til innholdet i planen.

Forbygging versus direkte reduserende tiltak versus symptomlindring

Mange tiltak som har et fattigdomsbekjempende siktemål, settes først inn når den enkeltes problemer har blitt (uhåndterlig) stort. Det gjelder for eksempel botiltak rettet mot bostedsløse rusmisbrukere og psykisk syke. Bostedsløshet og behovet for botiltak skyldes ofte problemer tidlig i livsløpet, og både barnevernstjenester og tiltak rettet mot rusmisbruk og/eller psykisk sykdom på et tidligst mulig tidspunkt kan bidra til at færre blir bostedsløse og trenger botiltak (Hansen mfl. 2007). Flere undersøkelser viser at kommunene ofte fokuserer for lite på forebyggende tiltak, det vil si tiltak som

kunne bidratt til at personer *ikke* kommer i en situasjon som rusmisbruker eller alvorlig psykisk syk, en situasjon som øker risikoen for fattigdom og også bostedsløshet (se for eksempel Hansen mfl. 2007). Botiltak vil ikke nødvendigvis i seg selv avhjelpe den utsatte situasjonen, selv om livssituasjonen kan bli lettere. Men tiltak som samtidig forsøker å gjøre noe også med rusproblemet eller sykdommen kan, selv om det kommer sent, bidra til å avhjelpe en utsatt situasjon. Samtidig er det, som tidligere påpekt, ofte vanskelig å vite når man skal eller når det er mulig å gripe inn i «risikokjeden». Det viktige må være å ha økt bevissthet om at enkelte situasjoner eller tilstander skaper økt utsatthet, også for fattigdom. Langvarig arbeidsløshet, langvarig sykdom og alvorlig rusmisbruk er eksempler på slike risikosituasjoner. Også ulike typer av brudd i livssituasjonen kan utgjøre en risiko. Et barnevernsbarn som har vært i fosterhjem eller i institusjon og fyller 18 år, risikerer å måtte stå på egne ben uten et sikkerhetsnett rundt seg dersom ikke tjenesteapparatet er spesielt oppmerksom på denne situasjonen (når vedkommende nærmer seg myndighetsalder), i og med at ungdommen etter denne alder selv velger om han eller hun fortsatt vil ha hjelp av barnevernet.⁴ Noen unge vil ønske fortsatt å bo på institusjon eller i fosterhjem, andre ønsker å stå på egne ben og flytte for seg selv, men livssituasjonen for unge i denne brytningsfasen kan likevel bli såpass vanskelig både økonomisk og på andre måter at personen risikerer ikke å få fullført sin skolegang og komme inn i et fast arbeidsforhold, noe som vil kunne øke risikoen for at personen i neste omgang kommer i en livssituasjon som fattig. Dette viser viktigheten av å forebygge at den enkelte kommer inn i en uheldig utviklingsbane.

En vellykket fattigdomsbekjempelse fordrer økt bevissthet om tidlig intervensjon, før problemer blir for manifeste. Det gjelder ikke bare helse- og rusforebyggende tiltak, men også utdanning. Ved å sikre at alle får en tilstrekkelig god grunnopplæring, for eksempel lese-, skrive- og regneopplæring, har så mange som mulig muligheter på arbeidsmarkedet og kan dermed forsørge seg selv.⁵ Det er med andre ord viktig å bidra til at færrest mulig kommer i en varig situasjon som stønadsmottaker.

I tillegg til at tiltak kan ha en henholdsvis forebyggende eller symptomlindrende karakter, kan det også være nyttig å skille mellom tiltak som direkte eller mer indirekte forebygger eller bekjemper fattigdom.

Sosialhjelpen som administreres av kommunene, er et eksempel på et direkte fattigdomsreducerende tiltak. Sosialhjelpen er residual i forhold til andre inntektskilder som arbeidsinntekt og trygd, og sosialhjelpen utgjør det ytterste nettet i det samlede systemet for inntektssikring. En undersøkelse gjennomført ved NOVA viser imidlertid

⁴ Barnevernsbarn som har fylt 18 år, kan dersom de selv ønsker det, takke nei til ytterligere tiltak fra barnevernet, og barnevernet har heller ingen lovpålagt plikt til å forlenge tiltak etter fylte 18 år.

⁵ Mye tyder på at det er en sammenheng mellom det store frafallet av gutter i videregående skole og uføretrygding blant yngre menn. PISA-undersøkelsen viser at stadig flere unge norske menn i skolealder har svak lesekompetanse. Samtidig er unge under 25 år den gruppen uføretrygdene som øker mest. Yrkesdeltakelsen for menn i alderen 25–34 år er fallende.

at sosialhjelpen i dag har en forholdsvis begrenset effektivitet med hensyn til å redusere omfanget av inntektsfattigdom. Analysene i dette prosjektet viste at blant de som er inntektsfattige før sosialhjelp, er det et mindretall som løftes over fattigdomsgrensen av denne hjelpeordningen. 3,7 prosent av befolkningen var således langtidsfattige i perioden 2001–2003 før fordeling av sosialhjelp, og 2,4 prosent var fortsatt fattige etter at denne hjelpen var fordelt (Hatland og Pedersen 2006). Forskerne pekte på tre hovedgrunner til denne begrensede effektiviteten.

For det første er det mange fattige som ikke oppsøker sosialkontoret. Fire av ti langtidsfattige mottok således ikke sosialhjelp i noe år i den nevnte treårsperioden. En holdningsundersøkelse som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet, pekte klart i retning av at mange ikke oppsøker sosialkontoret fordi de opplever ytelsen og søkeprosessen som stigmatiserende. For det andre viste undersøkelsen at sosialhjelpsytelsene ofte er for lave til å løfte mottakerne over en fattigdomsgrense satt ved 50 prosent av medianinntekten. For det tredje ble det pekt på at sosialhjelpen er utformet for å løse de kortvarige og akutte økonomiske problemer og i mindre grad de langvarige fattigdomsproblemene som regjering og storting har vært særlig opptatt av.

Mens økt sosialhjelp mer direkte kan bidra til at en person ikke lenger kan regnes som inntektsfattig, vil boligtiltak mer indirekte kunne ha en slik virkning. En stabil bosituasjon kan bidra til at en person får en mer stabil livssituasjon, noe som kan øke sjansen for å fullføre utdanning eller skaffe og holde på en jobb, som igjen vil være viktig for å skaffe seg en inntekt å leve av. Dersom personen det gjelder, i tillegg til å være bostedløs også har et rusproblem eller psykiske problemer, vil trolig flere typer av tiltak fra ulike tjenesteleverandører i kommunen måtte settes inn for at personen skal kunne bli selvhjulp.

Samtidig kan de samme tiltakene ha både en forebyggende og en symptomlindrende virkning, avhengig av hvordan de ses. Tiltak rettet mot barn som skal bidra til at de kan delta i aktiviteter som foreldrene av ulike grunner ikke er i stand til å understøtte, vil både avhjelpe at barna lider under foreldrenes allerede eksisterende fattigdom, samtidig som de sikrer at barna kan delta på lik linje med andre, i den tro at dette vil minske sjansene for egen fattigdom som voksne. Barna kan få det bedre her og nå, samtidig som man tilfører dem ressurser og muligheter som kan komme dem til nytte i et lengre perspektiv (Ytrefhus 2004).

Kommunene står altså overfor valg mellom mange typer av tiltak i bekjempelsen av fattigdom, der noen kan virke forebyggende, mens andre har en mer symptomlindrende virkning. Begge typer av tiltak spiller en rolle, men det er viktig at kommunene har et bevisst forhold til hvordan valgte tiltak kan komme til å virke, at noen tiltak kan bidra til å forebygge en vanskelig livssituasjon, mens andre letter situasjonen her og nå.

4 Kommunenes problemforståelse

For at kommunene skal kunne utforme og iverksette en fattigdomspolitik som har potensial til å realisere målsettingene i den nasjonale fattigdomspolitikken, er det en forutsetning at stat og kommune har en omforent forståelse av fattigdomsproblemet. I beskrivelsen av fattigdomsbegrepet i innledningskapitlet kom det frem at selve begrepet er omdiskutert, og at det ikke finnes noen offisiell norsk fattigdomsdefinisjon man kan lene seg til. I dette prosjektet har det derfor vært viktig å undersøke hvordan de enkelte kommunale aktører oppfatter fattigdomsproblemet. Hvordan forstås selve begrepet fattigdom? Hvilke grupper regnes som å være særlig utsatt for problemet, og hva kan forklare at folk blir fattige? I tillegg ønsket vi å undersøke om kommunene gjennomførte noen form for (systematisk) kartlegging av sin egen fattigdom, og om fattigdom var et aktuelt lokalpolitisk tema.

Det er ingen som sulter her i byen ...

Ikke uventet viser casestudiene at informantene i varierende grad er komfortable med bruk av begrepet fattigdom på utfordringer i egen kommune. I noen kommuner er begrepet fattigdom inkorporert som en betegnelse på at personer har inntekt under en definert grense, i tillegg til at de har en rekke andre levekårsutfordringer. Noen gir uttrykk for at de har diskutert begrepet, og at de har en løpende diskusjon knyttet til hva som skal inngå i begrepet. Flere andre er mer ambivalent til begrepet fattigdom. I manges hoder er fattigdom sterkt forbundet med sult, underernæring og fravær av grunnleggende levekårsgoder. Med et slikt utgangspunkt blir det vanskelig å definere utfordringer i egen kommune som fattigdom, selve begrepet oppleves som fremmed. En av våre informanter illustrerer dette når hun sier: *«Det er jo ingen som sulter her i byen, men ...»*

Informantene snakker i liten grad om fattigdomsproblemer per se. De snakker heller om lav inntekt, sosialhjelpsmottakere, personer utenfor arbeidsmarkedet, om dårlige levekår, personer som sliter, og om storbyutfordringer. En av informantene mener at utfordringene må ha et visst omfang før de kan defineres som fattigdom, og spør videre hvor stort omfang utfordringene må ha før de kan defineres som fattigdom. I en kommune sier en av informantene at han ikke vil bruke begrepet fattigdom, men

at han foretrekker å si at folk har levekårsutfordringer. Han opplever fattigdom som et stemplende, stigmatiserende og negativt begrep for selvbildet hos dem som skal mottar tjenester. Levekårsutfordringene handler for denne informanten i stor grad om økonomi, arbeid og helse.

En av informantene i en kommune hvor administrasjonen bruker fattigdomsbegrepet og har hatt en diskusjon knyttet til hva de legger i begrepet, sier at politikerne i en av komiteene som er relevant for området, har et anstrengt forhold til ordet fattigdom og mener det er skambelagt. Komitémedlemmene har gitt uttrykk for at de mener det ikke kan være nødvendig å bruke dette uttrykket i dag.

Ikke alle er like fortrolig med den relative tilnærmingen som sier at alle som har en inntekt under en bestemt prosent av medianinntekten i samfunnet, er fattig.⁶ Det er en generell enighet om at fattigdom handler om økonomiske problemer og materielle mangler, men de aller fleste er opptatt av at de opplever fattigdom som noe mer enn materiell fattigdom. Det kan handle om mangel på mulighet til deltakelse på arbeidsmarkedet, om sosial deltakelse, om dårlige boforhold og om dårlig helse. Med andre ord ulike levekårsutfordringer.

Som nevnt er det noen kommuner hvor begrepet fattigdom er integrert, og hvor det ikke stilles spørsmål ved fattigdomsbegrepet. Noen kommuner som har hatt store levekårsutfordringer over lang tid, har samlet disse utfordringene under overskriften fattigdom. Drammen, som er den eneste kommunen som har en politisk vedtatt handlingsplan mot fattigdom,⁷ har i sin plan ikke en egen definisjon av fattigdom, men velger innledningsvis å gå inn på ulike etablerte forståelser av fattigdom. Her fremheves relativ deprivasjon, at lite penger er kun en av mange dimensjoner ved fattigdom, men i praksis den mest sentrale. Fattigdomsplanen benytter også en fattigdomsdefinisjon som ligger nær opp til den som ble brukt i Bondevik-regjeringens tiltaksplan, da den angir at «de som ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov over lang tid er fattige» (Handlingsplan mot fattigdom 2008–2011:4). Videre har planen en fremstilling av hvordan kommunen scorer på levekårsindekser under overskriften Fattigdom i Drammen.

Oslo har for tiden til behandling en bystyremelding om aktivisering (Bystyremelding 1/2007⁸). I arbeidet med meldingen har byrådet gått over fra å kalle dette en fattigdomsmelding til å kalle dette en aktiviseringsmelding. Hovedvekten i meldingen legges på aktivisering, integrering og sysselsetting som nøkkel til å forbedre livsbetingelsene til spesielt utsatte grupper. I meldingen presiseres det at byrådet ikke vil lage en fast fattigdomsdefinisjon.

⁶ Se kapittel 1 for ulike mål for inntektsfattigdom.

⁷ Drammen kommune: Handlingsplan mot fattigdom 2008–2011. Vedtatt Drammen bystyre 19.6.07.

⁸ Endelig politisk behandling i Bystyret i Oslo i april 2008.

Byrådet ønsker ikke i denne bystyremeldingen å slutte seg til en endelig fattigdoms-definisjon fordi dette kan bidra til å stigmatisere enkeltmennesker, som selv om deres økonomiske livsbetingelser kan defineres som fattigdom, likevel kan ha en subjektiv følelse av å leve et rikt liv. Byrådet mener at dårlige livsbetingelser som oftest er et utslag av flere problemsituasjoner samtidig. Kommunens arbeid mot sosial eksklusjon og for integrering må derfor være bredspektret. (Bystyremelding 1/2007, s. 9)

At fattigdomsutfordringen er flerdimensjonal er en oppfatning som går igjen i alle kommunene, uavhengig av hvordan utfordringene betegnes. Fattigdom handler om dårlig økonomi, men også mye annet. En av informantene sier:

Det er fattigdom i forhold til mulighet til å leve et liv med en rimelig livskvalitet som er viktig. Da handler det om mye mer enn hvor mye penger du har i pungen. Det handler om du har mulighet for å delta, være inkludert, rett på de ordinære tjenestene, mulighet for å bli akseptert som bruker og kunde av offentlige tjenester og ha tilgang til et lokalsamfunn som ikke er utstøtende.

Generelt sett får vi altså inntrykk av at informantene ser økonomi som en grunnleggende dimensjon i fattigdomsbegrepet, men at økonomi likevel bare er én blant en rekke dimensjoner. På denne måten viser casestudien at kommunenes tilnærming til fattigdom og hva begrepet innebærer, samsvarer med Stoltenberg-regjeringens relative og flerdimensjonale tilnærming til fattigdom. Nettopp dette flerdimensjonale trekket ved det som betegnes som fattigdom, er imidlertid det som kanskje gjør begrepet vanskelig å gripe for mange. I tillegg er det viktig å merke seg at mange opplever fattigdomsbegrepet som stigmatiserende, og at det er feil å knytte dette begrepet til utfordringer i det norske samfunnet.

Grupper som er særlig utsatt

Hvem som statistisk sett defineres til å havne under fattigdomsgrensen, er, som nevnt innledningsvis, til en viss grad avhengig av hva slags fattigdomsmål som benyttes. Brukes et fattigdomsmål som gir en fattigdomsgrense under minstepensjonsnivået, slik tilfellet er med det såkalte OECD-målet, er det svært få eldre eller pensjonister som befinner seg under fattigdomsgrensen (1 prosent i 2006). Benyttes derimot det som kalles EU-målet, vil fattigdomsgrensen ligge over minstepensjonsnivået, og fattigdomsraten blant eldre stiger til 19 prosent generelt og fra 3 til hele 75 prosent for enslige minstepensjonister.⁹

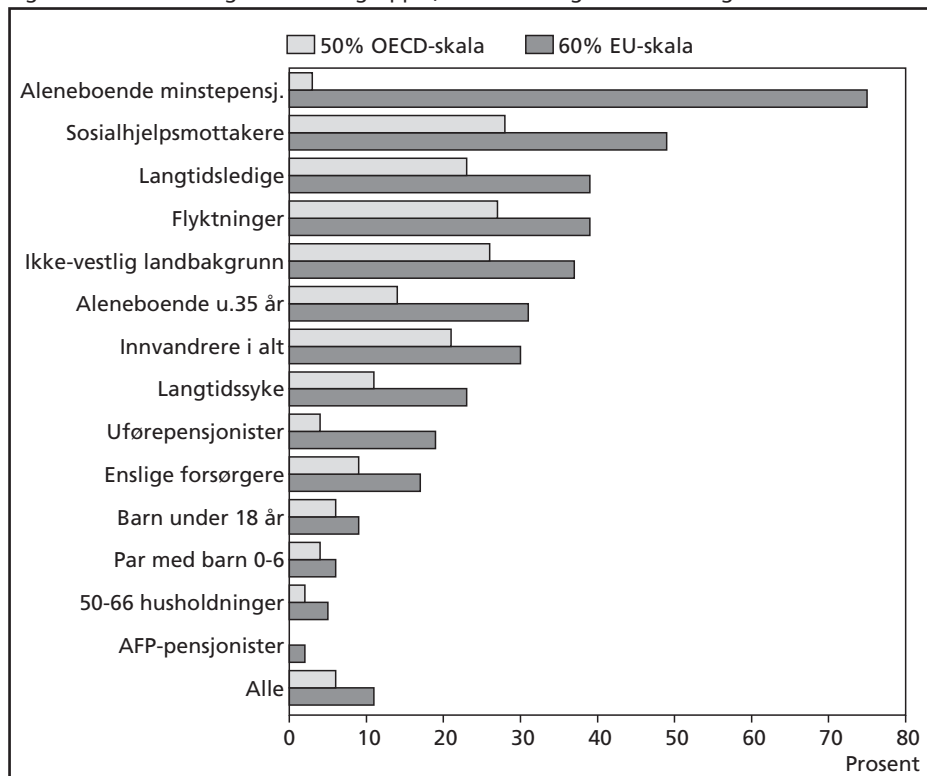
⁹ Inntektsindikatorer for ulike grupper, www.ssb.no/inntind, publisert 27/6 2007.

For øvrig har valg av fattigdomsmål først og fremst betydning for fattigdomsomfanget, og ikke så mye for hvilke grupper som faller inn under betegnelsen. Uansett fattigdomsmål er det en sterk overrepresentasjon av personer med ikke-vestlig bakgrunn blant de fattige. Andre grupper som kommer ut med høye fattigdomsandel, er sosialhjelpsmottakere, langtidsledige, aleneboende under 35 år og langtidssyke. Enslige forsørgere er også noe overrepresentert, mens uførepensjonister bare er overrepresentert blant de fattige dersom EUs fattigdomsmål legges til grunn (figur 4.1).

Med denne statistiske kunnskapen som utgangspunkt er det interessant å se hvilke grupper kommunene selv oppfatter som særlig utsatt for fattigdom. De statistiske målene sier ikke nødvendigvis noe om hvilke personer som er i kontakt med det kommunale hjelpeapparatet, og det er derfor ikke gitt at kommunenes erfaringer står i samsvar med de statistiske oversiktene.

Det er stort sammenfall i casekommune om hvilke grupper de mener i særlig grad er i risikozonen for å erfare fattigdom. For det første nevnes rusmisbrukere i alle kommuner. Rusmisbrukere er ofte sosialhjelpsmottakere og har levekårsproblemer på mange

Figur 4.1 Inntektsfattigdom i ulike grupper, etter to fattigdomsmål. Årlig lavinntekt. 2006



Kilde: Inntektsindikatorer for ulike grupper, www.ssb.no/inntind, publisert 27/6 2007

områder samtidig. Noen av kommunene fremhever særlig gruppen av rusmisbrukere som også har psykiske lidelser, som å være særlig utsatt.

Eneforsørgere og store barnefamilier er en annen gruppe som fremheves. Særlig eneforsørgere som har flere barn, blir oppfattet som utsatt for å erfare fattigdom. I noen kommuner er informantene opptatt av å presisere at blant eneforsørgere finner vi mange som er i jobb, men som tjener for lite til å betjene sine faste utgifter og dermed blir fattige. Store barnefamilier er en gruppe som fremheves i noen av de største kommunene. Ofte er dette familier med minoritetsbakgrunn og med et marginalt forhold til arbeidsmarkedet.

En tredje gruppe som gjennomgående oppfattes som fattigdomsutsatt, er ungdom i alderen 18–25 år som har falt ut av skolen og er utenfor arbeidslivet. Ofte handler dette i stor grad om unge menn.

Personer med minoritetsbakgrunn (flyktninger og innvandrere) er den fjerde gruppen som oppleves som utsatt for fattigdom. I noen av storbykommunene har fattigdommen en meget sterk etnisk dimensjon. I handlingsplanen for aktivisering i Oslo og handlingsplanen mot fattigdom i Drammen er personer med minoritetsbakgrunn en av de primære målgruppene for tiltak.

Den femte gruppen er personer med en marginal tilknytning til arbeidsmarkedet, som for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne. I noen kommuner fremheves også seniorer som har falt ut av arbeidsmarkedet og som har vanskeligheter med å få nytt arbeid.

En siste gruppe som nevnes av flere i tilknytning til mottak av supplerende sosialhjelp, er personer som har uførestand, mottar attføringspenger eller rehabiliteringspenger.

Sammenholder vi denne informasjonen med den statistiske oversikten i figur 4.1, ser vi både overlap og avvik. Rusmisbrukere inngår ikke som en gruppe i den offisielle statistikken, men dette er en gruppe det er rettet mye oppmerksomhet mot i fattigdomssammenheng. Det er ikke uventet at dette er en gruppe som nevnes i alle kommunene. Det er også logisk at personer med minoritetsbakgrunn trekkes frem da dette er den enkeltgruppen som uansett fattigdomsmål har stor fattigdomsrisiko. Det er derimot noe mer overraskende at kommunene ikke oppfatter langtidssyke og langtidsledige som særlig utsatte grupper. En mulig forklaring på dette kan være at disse gruppene mottar offentlige trygdestønader og for øvrig er lite i kontakt med det kommunale hjelpeapparatet. Til en viss grad kan man si at de som mottar attføringspenger eller rehabiliteringspenger, tilhører denne gruppen. Det er også viktig å merke seg at enslige forsørgere trekkes frem av så mange av informantene. Dette henger sannsynligvis sammen med at selv om denne gruppen ikke er sterkt overrepresentert i fattigdomsstatistikken, er det mange i denne gruppen som har inntekter tett over fattigdomsgrensen, og dermed søker kontakt med det offentlige for økonomisk støtte. Det er viktig å huske at det for eksempel ikke er noen gitt sammenheng mellom det å ha inntekt under fattigdomsgrensen og det å få tildelt sosialhjelp. Mange enslige forsørgere kan derfor ha

inntekter rett over den statistiske fattigdomsgrensen, men samtidig ha en økonomisk situasjon som utløser rett til sosialhjelp.

Skjult fattigdom blant eldre

Som figur 4.1 viser, er fattigdomsandelen blant eldre svært avhengig av hvilket fattigdomsmål som benyttes. Vi har i intervjuer med ulike aktører i alle kommunene tatt opp om de opplever at de har en skjult fattigdom eller noen grupper som de tror opplever fattigdom, men som de ikke kommer i posisjon til å hjelpe. Mange kommuner mener at det er en skjult fattigdom blant eldre, særlig enslige minstepensjonister. Enslige minstepensjonister antas å ha liten inntekt kombinert med høye boutgifter. Både kommunalt ansatte og personer fra frivillige organisasjoner opplever at dette er en gruppe som vegrer seg sterkt mot å oppsøke sosialtjenesten for hjelp. Noen av de frivillige organisasjoner har kontakt med gruppen og bekrefter dette bildet.

De frivillige organisasjonene gir også uttrykk for at de i perioder fungerer som en buffer for personer som opplever midlertidig økonomiske vansker, men som ikke vil ha kontakt med sosialtjenesten. Dette er personer som opplever midlertidig fattigdom av årsaker som sykdom, uforutsette utgifter, skilsmisse, vanskelig livssituasjon, arbeidsledighet, men som ikke vil ta kontakt med hjelpeapparatet. Disse opplysningene bekrefter vår antakelse om at det er grupper som mottar offentlige trygdestønader, og som sliter økonomisk, men som ikke tar kontakt med kommunen. Flere informanter sier da også at de mener det er levekårsutfordringer som ikke blir belyst fordi de det gjelder, vegrer seg for å kontakte hjelpeapparatet og opplever en slik kontakt som stigmatiserende.

Barnefattigdom

Barnefattigdom blir viet mye oppmerksomhet i offentligheten. Begge de to nasjonale fattigdomsplanene (St.meld. nr. 6 [2002–2003] og Vedlegg til St.prp. nr. 1 [2006–2007]) peker på fattigdom blant barn som særlig utfordrende. I Bondevik-regjeringens fattigdomsplan heter det at:

Regjeringen vil arbeide for å forebygge sosial utstøting som har sammenheng med fattigdomsproblemer. Det er særlig viktig å sikre sosial inkludering av barn og unge som på grunn av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon står i fare for å bli utestengt fra aktiviteter i skole- og fritidssammenheng [...] Dette er ikke minst viktig for å hindre at fattigdom og sosial utstøting går i arv. (Tiltaksplan mot fattigdom, 2002, s. 6)

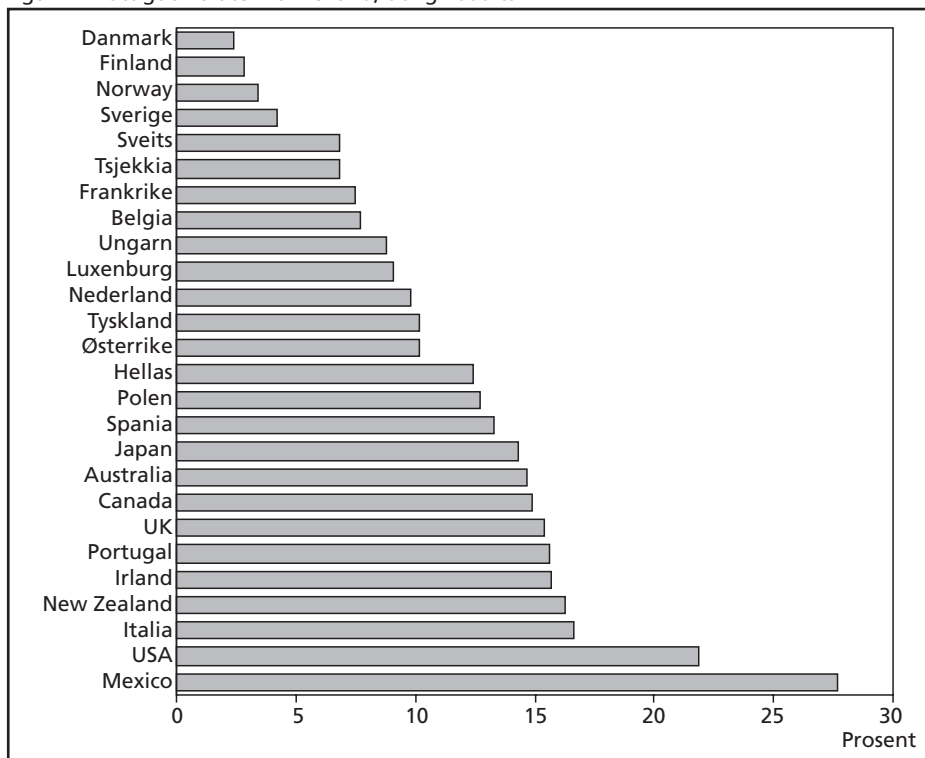
På samme måte fremhever Stoltenberg-regjeringens handlingsplan det som særlig viktig å bekjempe barnefattigdom:

Bekjempelse av barnefattigdom er viktig for å sikre barns velferd på kort sikt, og for å forebygge fattigdom på lengre sikt ved å hindre at barn og unge blir marginalisert i eget voksenliv. [...] Regjeringen vil iverksette tiltak for at barn og unge i vanskeligstilte familier kan delta på lik linje med andre. [...] Regjeringen vil styrke arbeidet rettet mot sårbare grupper av barn og unge for å forhindre at fattigdom går i arv. (Handlingsplan mot fattigdom, 2006, s. 5)

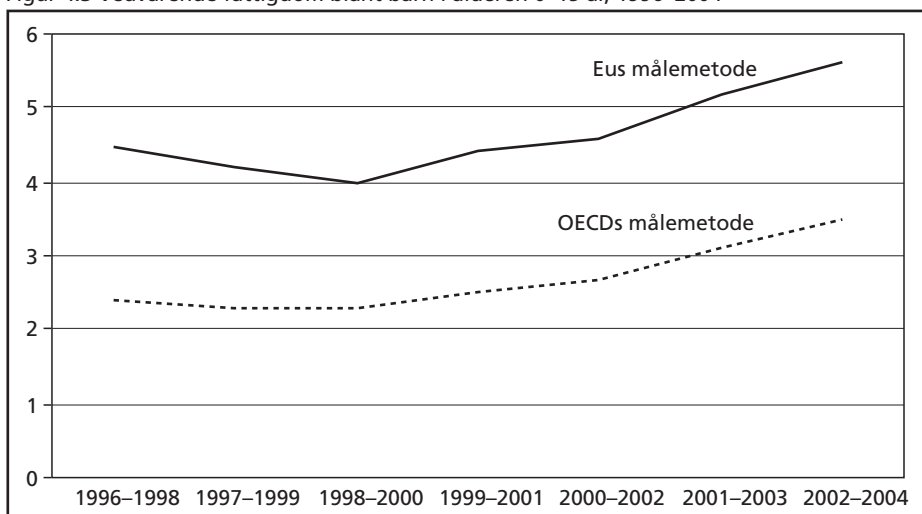
På den ene side kan det oppfattes som noe spesielt at fattigdom blant barn trekkes frem som et særskilt problem. I internasjonale sammenligninger er Norge et av de landene som kommer ut med lavest andel fattige barn (figur 4.2). I en UNICEF-rapport fra 2005 fremheves dessuten Norge som et land der barnefattigdommen er både lav og synkende (Innocenti 2005).

På den annen side er det logisk at barnefattigdom vies mye oppmerksomhet. Fattigdom blant barn bryter med prinsippet om sjanselikhhet. Barn kan ikke forsørge seg selv / endre sin egen situasjon, og barn som vokser opp i fattigdom, kan ha dårligere livssjanser og færre muligheter enn andre barn. Fattigdom kan føre til sosial utestengning og opplevelse av utilstrekkelighet, og fattigdom kan ha langsiktige negative konsekvenser, både for den enkelte og for samfunnet. Dessuten har barnefattigdommen i Norge økt

Figur 4.2 Fattigdomsrater i ulike land, tidlig 2000-tall



Figur 4.3 Vedvarende fattigdom blant barn i alderen 0–15 år, 1996–2004



Kilde: Epland og Kirkeberg 2007, tabell 5.6 og 5.7

de siste årene (figur 4.3). En økning som ikke hadde startet ennå på det tidspunkt da arbeidet med UNICEF-rapporten ble avsluttet.

Søkelyset på barnefattigdom gjenspeiles helt klart i intervjuene. Barnefattigdom er et tema i alle casekommunene. Noen av kommunene har barnefattigdom eller det å forebygge barnefattigdom som sitt primære fokus i tilnærmingen til fattigdom. Flere vektlegger at barn ikke er fattige, men at barn opplever konsekvensene av at foreldrene er fattige. Mye av engasjementet og fokuset knyttet til barn handler om sosial deltakelse og bekymring for sosial eksklusjon og stigmatisering. Engasjementet for barn begrunnes ofte med å forebygge reproduksjon av fattigdom og å lindre konsekvensene av familiens levekårsproblemer.

Kommunene har i varierende grad oversikt over hvor mange barn som vokser opp i fattige familier. I noen kommuner har de gjort en kartlegging av hvor mange familier og barn det gjelder, og målrettet tiltak ut fra dette. I andre kommuner er engasjementet begrenset til familier som aktivt tar kontakt, og ikke en målrettet kartlegging av hvor mange det gjelder.

Fattigdom er ikke et hett politisk tema

Når man følger med i den rikspolitiske debatten, fremstår fattigdom som et av de aller viktigste sosialpolitiske temaene. Slående uttrykk for dette er det faktum at det

i løpet av seks år er utarbeidet to ulike handlingsplaner mot fattigdom, at de siste års statsbudsjetter har hatt egne fattigdomspakker, og ikke minst at den sittende regjering lovet å fjerne fattigdom i sin regjeringserklæring. Dette politiske engasjementet kommer imidlertid ikke like tydelig til uttrykk i intervjuene i casekommunene. Fattigdom er ikke det temaet som kommunepolitikere flest er mest opptatt av, og ikke det området hvor det er mest politisk «trøkk». Samtidig gir casestudiene et inntrykk av at det er stor grad av politisk enighet om at det er viktig å bekjempe fattigdom. I kommunene som har hatt store levekårsutfordringer over tid, er det, kanskje naturlig nok, et større politisk engasjement enn i kommuner hvor problemomfanget ikke er like stort.

Flere sier at de oppfatter den overordnede fattigdomsdebatten som en nasjonal diskusjon som i liten grad er hentet ned på lokalt nivå. På kommunalt nivå diskuteres det en rekke enkelttema som er relatert til fattigdom, og konkrete tiltak knyttet til for eksempel bostedsløse, rusmisbrukere, aktivisering av ungdommer som har falt ut av skolen, arbeidsrettede tiltak for flyktninger og innvandrere og tiltak for å hindre barnefattigdom. Kun Drammen av kommunene i vårt utvalg har en egen handlingsplan mot fattigdom hvor kommunens planer og tiltak på ulike områder under paraplyen fattigdom er samlet og politisk behandlet. I Oslo er det som nevnt tidligere lagt frem en Bystyremelding om aktivisering, men dette er svaret på en bestilling av en fattigdomsmelding. I en tredje kommune har politikerne bedt om at det blir utarbeidet en fattigdomsmelding, men det er ikke lagt frem en slik melding ennå.

En av våre informanter som er politiker, sier at det er varierende interesse blant politikere om problemstillinger knyttet til fattigdom. Ikke mange er aktive i å reise saker på området, men når det kommer forslag til aktive tiltak fra for eksempel sosialtjenesten, ender det ofte med enstemmige vedtak.

I stor grad er det administrasjonen som kommer med forslag. [...] Det er jo overordnede vedtak politikerne gjør. Og så er det folk i sosialtjenesten som på en måte ser hverdagen enda tettere på enn oss, som sier «da lager vi prosjekt for barnefamilier med mange barn. Eller vi lager prosjekt sånn eller sånn, som vi tror vi kan målrette inn mot den spesielle gruppen, og derfor gi stor effekt».

En annen politiker sier at det er bred enighet på mange områder, særlig knyttet til tiltak som går på arbeid og aktivitet. Samtidig kommer det frem at det kan være uenighet om innretting av tiltak, i hvor stor grad det skal knyttes krav til tiltaksdeltakelse, men også når det gjelder for eksempel etablering av boligtilbud for rusmisbrukere, beliggenhet etc.

Frivillige organisasjoner gir uttrykk for at politikerne ofte møter opp på aktiviteter i deres regi som de inviteres til. Politikere kan også vise engasjement knyttet til enkelttiltak, mens det i mindre grad er mulig å få en politisk diskusjon knyttet til årsakene til fattigdom, gode rehabiliteringsprosesser for rusmisbrukere osv.

En annen erfaring fra mange ansatte i kommunene og frivillige organisasjoner er at politikernes engasjement ikke nødvendigvis utløser ressurser til området. Også politikere selv sier at for noen av gruppene som opplever fattigdom, er det vanskelig å få gjennomslag for økonomiske bevilgninger i en trang kommuneøkonomi. Dette gjelder særlig rusfeltet, hvor engasjement i enkeltsaker ikke nødvendigvis betyr at det er vilje til å øke de kommunale bevilgningene til oppfølging og rehabilitering.

En del av politikere vi snakker med, er opptatt av generell velferdspolitikken som fattigdomspolitikken, en politikk for sosial utjamning. Dette perspektivet er i mindre grad fremhevet av administrasjon og enhetsledere. Samtidig er tiltakene i flere av kommunene, særlig når det gjelder barnefattigdom, økt satsing på generelle velferdsordninger.

Politikernes oversikt over utfordringer i kommunen er i stor grad avhengig av den informasjonen og presentasjonen de får fra administrasjonen. Mange politikere sier at de får redegjørelser fra administrasjonen/enhetsledere på sine komitéfelt. Politikere har i varierende grad kontakt med brukerorganisasjoner i kommunen. I Oslo er dette bildet noe annerledes siden kommunen i fjor fikk gjennomført en egen levekårsstudie som dokumenterer levekårsutfordringer i hovedstaden (Fafo-rapport 2007:5), og som har medført stor oppmerksomhet i pressen.

Hva forklarer fattigdommen?

Fattigdomsproblemet er sammensatt. Som vi har sett over, er det mange ulike grupper som er overrepresentert blant de fattige, og det er derfor heller ikke én enkelt årsak som fører til fattigdom. I forskningslitteraturen skilles det gjerne mellom strukturelle og individuelle forklaringer på fattigdom. De strukturelle forklaringene kan legge vekt på særtrekk ved velferds- og arbeidsmarkedspolitikken, som tilgang til utdanning, størrelsen på offentlige overføringer og lignende. Andre strukturelle forklaringer henviser til særtrekk ved moderne, individualistiske samfunn, blant annet mindre solidaritet med svake grupper, endrede familiestrukturer som kan gi økt fattigdomsrisiko, og sterkere krav til kompetanse i arbeidslivet – som fører til at enkelte grupper ekskluderes fra lønnet arbeid (Fløtten 2005).

Når det gjelder de individuelle forklaringene, kan disse både ta utgangspunkt i særtrekk ved individene, som helse, rusmisbruk, human kapital eller etnisitet, eller være orientert mot mer moralske forklaringer som tar utgangspunkt i individenes holdninger og handlinger, herunder ideen om velferdsavhengighet og fattigdomskulturer (ibid.).

Når vi spør informantene om hva de mener er forklaringen på fattigdom i deres kommuner, kan svarene grupperes i tre typer forklaringer: strukturelle forklaringer på kommunenivå, strukturelle forklaringer på statlig nivå og individuelle forklaringer.

Strukturelle forklaringer kommunenivå

Boligmarkedet i kommunen er den mest sentrale forklaringen innenfor strukturelle årsaker til fattigdom på kommunalt nivå. Dette handler blant annet om politikken knyttet til gjengs leie på kommunale boliger, mangel på kommunale boliger og ikke minst boligpriser i kommunen generelt (jf. figur 2.6).

Strukturendringer innenfor arbeidsmarkedet er en utfordring som fremheves i en av kommunene.

I noen av kommunene er nivået på sosialhjelpen tatt inn i diskusjonen om hvorfor det er fattigdom i kommunene, men bare en meget liten andel av informantene mener at sosialhjelpsnivået kan forklare fattigdom i kommunen.

Andre forklaringer som kan defineres inn under denne overskriften, er, som en av kommunene sier, at nedbygging av institusjoner har gjort at deres kommune har mange personer med psykiske lidelser i kommunen fordi flere tidligere institusjonsbeboere har blitt boende i kommunen fremfor å flytte tilbake til sin opprinnelige hjemkommune.

Strukturelle forklaringer statlig nivå

Mens nivået på sosialhjelpen generelt sett ikke var et sentralt tema i kommunene, er det derimot mange som mener at nivået på de statlige inntektsytelsene er en årsak til fattigdom i kommunen. Mange sier at de er nødt til å bruke sosialhjelp for å kompensere for et utilstrekkelig nivå på statlige ytelser som rehabiliteringspenger, attføringspenger og uførestønad. Også innretting og inntektstaket på bostøtten nevnes av flere. Innrettingen av bostøtteordningen oppleves ikke å være i tråd med utfordringene knyttet til kostnadene med å bo i områder med stort press i boligmarkedet, verken når det gjelder hvilke grupper som kan tildeles bostøtte, eller når det gjelder taket for tildeling.

En annen strukturell forklaring som sorterer inn under statlig nivå, er endringer i Husbankens rammebetingelser. Husbanken har mistet en del av sine tradisjonelle virkemidler, som subsidiering av renter og høye tilskudd for å stimulere til generell sosial boligbygging i kommunene.¹⁰ Flere fremhever at Husbanken ikke lenger kan bidra med de rammebetingelser som kommunene opplever er nødvendige for at de skal klare å bygge boliger som personer med lav inntekt, og som har behov for kommunal bolig, har råd til å bo i. En av kommunene forteller at det har vært nødvendig å skrinlegge flere prosjekter som ellers har hatt oppbakking på politisk nivå i kommunen, fordi rammebetingelsene ikke gjør det mulig å bygge boliger som vil få en akseptabel pris.

Husbanken oppleves samtidig av de fleste som en god samarbeidspartner for utvikling, bygging og etablering av boligtiltak til vanskeligstilte som bostedsløse, rus-

¹⁰ I boligmeldingen fra 2004 ble taket for andelen av anleggskostnader ved bygging av kommunale utleieboliger som Husbanken kan dekke, redusert til 20 prosent.

misbrukere, personer med psykiske lidelser – og for bygging av boliger til formål som har ekstra stimuleringsmidler, for eksempel omsorgsboliger.

En siste strukturell forklaring på statlig nivå handler om målgruppen for introduksjonsordningen. Noen av kommunene opplever at avgrensningen av hvem som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, som for strikt. For en del av innvandrerne som kommer til kommunen, kunne senere fattigdomsutfordringer vært forhindret ved at de tidlig deltok i introduksjonsprogram og fikk bedre forståelse av det norske samfunnet i tillegg til å lære seg norsk språk. I denne sammenheng trekker man særlig frem innvandrerkvinnenes situasjon.

Individuelle forklaringer

Informantene bruker også en rekke individuelle forklaringer for å beskrive årsaker til fattigdom i kommunene. Rusproblemer fører ofte til ustrukturerte liv og oppleves som en av årsakene til fattigdom. En gruppe som nevnes av flere, er personer med rusproblemer og samtidig psykisk lidelse som blir fattige fordi de ikke klarer å styre egen økonomi, fordi de ikke klarer å holde på en bolig, og/eller fordi de ikke klarer å delta i aktiviseringstiltak eller arbeid. Også psykiske lidelser, andre kroniske lidelser eller funksjonsnedsettelse nevnes av noen som årsaker til at folk blir fattige.

Lav utdanning og dårlige norskkunnskaper er en forklaring som brukes særlig for mange personer med minoritetsbakgrunn som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. I nesten alle kommunene er det informanter som fremhever ungdommer som ikke har struktur på livet sitt eller tilstrekkelig selvdisiplin til at de klarer å overholde forpliktelser i skole og arbeidsliv.

En annen forklaring som brukes i tilknytning til dette, er at det finnes ungdommer som mangler rollemodeller for deltakelse i arbeidsliv og det å ta ansvar for eget liv. Noen informanter mener at det finnes en fattigdomskultur som går ut på at det er vanlig å motta for eksempel sosialhjelp som inntektssikring, at det er en form for sosial arv hos enkelte familier, men også enkelte lokalsamfunn.

Oppsummering

Vi ser med andre ord at både strukturelle og individuelle forklaringer tillegges vekt når informantene skal tolke sin egen kommunes fattigdomsproblemer. Vi har ikke bedt informantene om systematisk å rangere forklaringene, så vi kan ikke konkludere om det er de strukturelle eller de individuelle forklaringene som har størst «oppslutning». Intervjuene gir imidlertid inntrykk av at de fleste oppfatter at det er sammensatte årsaker til fattigdom, og at det er ulike veier inn i fattigdommen for ulike personer og grupper.

Det er for øvrig verdt å merke seg at så få mener at sosialhjelpsnivået er et problem. Styrken i den generelle offentlige debatten om sosialhjelpsnivået gir inntrykk av at økt sosialhjelp vil ha stor effekt på fattigdomsproblemet. De vi har snakket med, støtter i liten grad dette, og det er heller nivået på de statlige trygdeordningene som fremheves, blant annet fordi sosialhjelp for mange er et supplement til en statlig trygdeytelse. Dette er en interessant påpekning, men vi må samtidig huske at det er de kommunale aktørene som er intervjuet her. Det å rette oppmerksomheten mot de statlige ordningene kan muligens være enklere enn å kritisere sosialhjelpsnivået i egen kommune, som aktørene tross alt enten har vært med på å fastsette (politikkerne), eller forvalter i sitt daglige arbeid (de kommunalt ansatte).

Kartlegging av kommunale fattigdomsutfordringer

For å kunne iverksette en effektiv politikk mot fattigdom er det en forutsetning både at man har en forståelse av problemet, og at man har oversikt over problemets omfang (jf. figur 1.1). Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at det i liten grad foretas systematiske og regelmessige kartlegginger av *fattigdomsproblemet* i seg selv. Det er heller ingen omfattende kartlegging av andre levekårsproblemer på kommunalt nivå. Kommunenes oversikt over de lokale levekårsutfordringene er i stor grad basert på nasjonale kartlegginger som KOSTRA-data og levekårsindeksen (Hjulet).

Mange av enhetene i kommunene har imidlertid egne registreringer av brukere og på den måten en oversikt over kjente utfordringer. Flere av kommunene sier for eksempel at de har utformet tiltak knyttet til unge som har falt ut av skolen, fordi de har registrert antall henvendelser fra personer i alderen 18–25 år ved sosialkontoret. Noen tar forbehold om disse tallene når de blir presentert for oss, fordi de opplever at registreringsgrunnlaget ikke er godt nok for å kunne presentere gode data. Flere av de politiske komiteene får presentert data ut fra registrerte henvendelser og oversikter fra for eksempel sosialtjeneste, flyktningtjeneste og barnevernstjeneste. Dette er en type «kartlegginger» som sjelden blir samlet og presentert som oversikter, men de blir gjort rede for, for eksempel at enhetsledere redegjør for komiteer og rådmann/kommunalsjef.

På noen områder er det gjort mer omfattende kommunale kartlegginger av hva som er utfordringene i kommunen. Et av disse feltene er bolig. Flere av kommunene har utarbeidet boligsosiale handlingsplaner, og som grunnlag for disse planene har de gjort brede boligsosiale kartlegginger i kommunene. Disse kartleggingene ga en helhetlig oversikt kommunene ikke hadde fra før, og ble brukt som grunnlag for utarbeiding av handlingsplaner. Noen av casekommunene har inngått i de nasjonale kartleggingene av bostedsløse og gjennom disse rapporteringene fått et bilde av utfordringer på dette

området i kommunen (se for eksempel Hansen mfl. 2006). To av casekommunene sier også at de har gjort en kartlegging av utfordringer knyttet til barnefattigdom, men dette ser ikke ut til å være like systematiske kartlegginger som de boligsosiale kartleggingene.

I Oslo ble det i 2007 gjennomført en levekårsstudie (Fafo-rapport 2007:5). Denne levekårsstudien ble bestilt av byrådet i Oslo for å få et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere om kriteriesystemet for fordeling av ressurser til byens 15 bydeler var i samsvar med tjenestebehovet i bydelen. Denne levekårsstudien blir brukt aktivt som grunnlag for tiltak i Bystyremeldingen om aktivisering, som er nevnt flere ganger tidligere. Dette er den eneste casekommunen som har fått utarbeidet en egen levekårsstudie.

5 Kommunalt planarbeid og tiltaksutvikling

Vi har tidligere vist at kommunene opplever fattigdomsutfordringene som sammen-
satte og flerdimensjonale. Arbeidet mot fattigdom involverer følgelig mange områder
innenfor den kommunale velferdsproduksjonen. I dette kapitlet vil vi se nærmere på
hvilke planer kommunene har utarbeidet, hvordan de arbeider med planutvikling,
hvilke tiltak de har, og hva de mener er viktig og nytter i fattigdomsbekjempelsen.

Planutvikling

De fleste av kommunene i vårt utvalg har utviklet planer som direkte eller indirekte
tar for seg fattigdomsbekjempelse. Med direkte planer tenker vi her på eksplisitte
fattigdomsplaner, mens indirekte planer dreier seg om sektorplaner på ulike områder
eller knyttet til grupper som er i risikozonen for å erfare fattigdom. Drammen og Oslo
har utarbeidet egne fattigdomsplaner, selv om, som vi har nevnt tidligere, Oslos plan
er blitt presentert som Bystyremelding om aktivisering (Byrådssak 68/07). Årsaken
til å skifte navn fra fattigdomsmelding til aktiviseringsmelding i Oslo handler om å
understreke et sterkt søkelys på at arbeid og aktivisering er den viktigste måten å re-
ducere fattigdom på. Drammens plan presenteres som Handlingsplan mot fattigdom
(Drammen bystyre 19.6.07).

En av kommunene har en politisk bestilling på en egen fattigdomsmelding, mens
en annen kommune er i ferd med å utarbeide en egen plan knyttet til barnefattigdom.
Det mest gjennomgående er likevel at de fleste kommunene har flere indirekte planer
knyttet til fattigdomsbekjempelse.

Metoder for planutvikling

Det er ulike metoder for utvikling av planer i kommunene. I stor grad har administra-
sjonen ansvaret for å drive planprosesser og utvikle planer, som så kommer til politisk
behandling. Det er noe varierende praksis knyttet til involvering av politikere og også
brukerorganisasjoner i prosessene. I én kommune blir det fra administrasjonens side

vektlagt at politikerne *ikke* skal ha en rolle i prosjektgrupper for planutvikling, men behandle planutkast når det kommer i komiteen og til behandling politisk. Politikerne skal gi sine føringer gjennom bestilling av melding. Prosjektgruppen skal bestå av personer fra enhetene i kommunen som er ansvarlig og involvert på området. Prosjektgruppen kan så ha høringer hvor de inviterer brukerorganisasjoner og andre relevante organisasjoner og etater for hente inn innspill. Andre kommuner har sterkere involvering av politikere også i planutviklingsprosessen. Dette kan være politisk nedsatte grupper hvor administrasjonen fungerer som sekretær. En tredje modell kan være å ha en administrativt nedsatt prosjektgruppe, men med en politisk styringsgruppe.

I en av kommunene planlegger de en stor planprosess knyttet til utvikling av en felles overordnet helse- og sosialplan for kommunen som også skal involvere fattigdom. I dette arbeidet er selve prosessen med fokus på forankring hos alle aktører sterkt vektlagt. Disse aktørene er både ansatte i fagenhetene, ansatte i organisasjoner, brukerorganisasjoner, statlige samarbeidspartnere og folkevalgte i kommunene. Alle er invitert til å bidra med innspill og strategier for å koordinere og få en helhetlig helse- og sosialplan uavhengig av om stat eller kommune er tjenesteleverandør. Et av virkemidlene er ulike verksteder hvor de ulike aktørene er representert – og hvor administrasjonen så lager en syntese av en plan med mål og strategier og tiltak. Det vektlegges at det prosessuelle er viktig for at alle skal ha et eierforhold til planen og kjenne seg igjen i den. Som en av informantene sier:

«Det finnes veldig mange planer som i teorien ser fine ut, men som ikke fungerer i praksis.»

Det synes også å ha vært viktig at politikerne i enkelte av kommunene har vært opptatt av fattigdomsbekjempelse og har bestilt slike planer fra administrasjonen. På den annen side finnes det kommuner der politikerne i liten grad erkjenner et slikt problem av noe størrelse og snarere viser til andre nabokommuner som har et større problem. Eller politikerne mener at med den velferdsstaten Norge har bygget ut, skulle fattigdom være avskaffet; det stemmer ikke med det politiske kartet at velferdsstaten kanskje ikke klarer å fange opp alle som kommer i en vanskelig situasjon. Fornektingen av et fattigdomsproblem synes ikke å være avhengig av politisk ståsted, men argumentene kan variere. Men også i disse kommunene er det satt i gang en rekke tiltak rettet mot grupper som av ulike grunner kan regnes som fattige, eller som har levekårsproblemer (som rusmisbrukere, langtids sosialhjelpsmottakere og ungdom som faller ut av skolen). Det er dermed ingen entydig tendens til at det er de kommunene som har utarbeidet mer eller mindre eksplisitte fattigdomsplaner, som (relativt sett – i forhold til befolkningsstørrelse) har det mest omfattende tiltaksapparatet.

Hva slags tiltak har kommunene iverksatt?

I innledningskapitlet laget vi et skille mellom ulike typer av tiltak, avhengig av om de er rettet mot å *forebygge* fattigdom (for eksempel utdanning og arbeid som muliggjør at personen blir i stand til å forsørge seg selv), om de forsøker å *redusere* fattigdom gjennom skattereduksjon, økt sosialhjelp eller trygd, eller om de i hovedsak har et *avhjelpende* siktemål, som for eksempel utstyrspooler, botiltak og booppfølging. Som vi ser i presentasjonen under, har kommunene i stor grad innført tiltak enten med sikte på å forebygge fattigdom eller for å avhjelpe konsekvenser av fattigdom. I det følgende vil vi presentere de viktigste tiltakstypene kommunene i undersøkelsen benytter seg av. Undersøkelsen har synliggjort at flere av tiltakene er stimulert av statlige tilskudd eller prosjekter. Dette gjelder særlig ulike boligtiltak, men også for tiltak knyttet til barnefattigdom har de statlige satsingene hatt betydning. Konkret hvor mange av tiltakene som allerede var iverksatt før det kom statlige tilskuddsmidler, har vi imidlertid ikke grunnlag for å uttale oss om.

Overgang til arbeid

Noen av kommunene har en rekke tiltak rettet mot å lette overgangen til ordinært arbeid i form av ulike typer arbeidstrenings- eller sysselsettingstiltak, ut fra en tanke om at arbeid er den viktigste kilden til å redusere fattigdom. Flere av kommunene har også lang tradisjon for samarbeid med arbeidsmarkedsmyndighetene om tiltak for å få personer som er marginaliserte på arbeidsmarkedet, i arbeid og har slik sett foregrepet NAV-reformen. Kommunene har også bygget opp mange egne arbeidsrettede tiltak som imøtekommer vanskeligstilte grupper, noen alene og andre i samarbeid med frivillige organisasjoner. Det fremkommer også at det er etablert egne tiltak i samarbeid mellom stat og kommune for å gi tett oppfølging av ungdommer i alderen 18–25 år som mottar sosialhjelp. Noen kommuner har etablert kontakt med psykologer eller gestaltterapeuter for å hjelpe disse ungdommene ut i arbeid. Det har gitt gode resultater.

Tiltak rettet mot personer med minoritetsbakgrunn

I kommuner med stor innvandrerbefolkning er det flere tiltak spesielt rettet mot personer med minoritetsbakgrunn. Her ser vi også at det satses spesielt på å trekke med innvandrerkvinner, som ofte har en svak tilknytning ikke bare til arbeidsmarkedet, men til samfunnet generelt. Mange av disse kvinnene har lite utdanning og snakker lite norsk. Enkelte kommuner har satt i gang tiltak som dels skal fungere som et arbeidsfellesskap blant innvandrerkvinner, men som også skal bidra til språkopplæring og kulturforståelse blant kvinner som ofte er sosialt isolerte fra det norske samfunnet. Målsettingene ved disse tiltakene er ikke utelukkende at kvinnene etter hvert skal bli

selvforsørgede og delta på det ordinære arbeidsmarkedet, men også at de ved å bli mer integrert i det norske samfunnet skal bli bedre rollemodeller for sine barn. Dermed ønsker man å unngå reproduksjon av dårlige levekår.

Botiltak

Mange kommuner har de siste årene etablert tiltak rettet mot bostedsløse, både ved å etablere og ved å bygge egnede boliger, samt ved å gi enten stasjonære eller ambulante tjenester i bolig til målgruppen. Dette boligsosiale arbeidet har i stor grad vært rettet mot rusmisbrukere og personer med samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse. Flere av kommunene har også etablert natthjem.

Mye av engasjementet på dette feltet har vært stimulert av den statlige satsingen på feltet gjennom Prosjekt bostedsløse og den nasjonale strategien På vei til egen bolig.

Tiltak rettet mot ungdom

Mange av kommunene setter et sterkt søkelys på tiltak rettet mot ungdom som har eller er i ferd med å falle ut av skolen, enten på grunn av rus, mistriivsel i skolesituasjonen eller andre sosiale årsaker. Det etableres miljøarbeidertjeneste på skolene for å motivere til fortsatt skolegang eller for å avklare om det finnes andre muligheter, for eksempel arbeidstiltak. Det samarbeides med helsesøstre på skolene for at unge skal ha noen andre enn foreldre og venner å snakke med om vanskelige ting. Det etableres ungdomsteam som oppsøker ungdom som «streifer rundt». Flere kommuner etablerer egne arbeidstiltak for ungdom som har blitt skoleleie, og ønsker å utvide denne aktiviteten.

Tiltak rettet mot barnefattigdom

Mange av kommunene har ulike tiltak for å forebygge sosial eksklusjon og stigmatisering av barn som vokser opp i fattige familier. Tre av kommunene i studien har etablert egne utstyrspooler der for eksempel barn kan låne ulike typer av utstyr (sportsutstyr, spill osv.). Enkelte har også utlån av vintertøy, og én kommune rapporterer at det faktisk er stas å låne utstyr fra utstyrspoolene.¹¹

For å unngå at de etablerte utstyrspoolene virker sosialt stigmatiserende, har noen av kommunene inngått avtaler med skoler om bruk av utstyret. Alle barn ved skolen har som oftest tilgang til utstyret. Noen kommuner argumenterer med at utstyrspooler er en mindre kostbar ordning enn om sosialkontoret skulle dekke individuelle kjøp av utstyr når foreldre søker om slikt. Noen få sosialkontor uttrykker usikkerhet med

¹¹ Enkelte av disse poolene ble til gjennom statlige prosjektmidler (storbymidler) som siden har blitt videreført over kommunale budsjetter.

hensyn til «hvor listen skal ligge» når de tildeler økonomisk støtte til foreldre: Skal alle barn, også barn av sosialhjelpsmottakere, ha tilgang til hjemme-pc og flatskjerm, og hvor fint sportsutstyr er det rimelig at sosialkontoret dekker kostnadene for? Ved at det etableres utstyrspooler, kan kommunene kjøpe inn godt og nytt utstyr som kan komme mange til gode, etter behov. Enkelte kommuner har også gått til innkjøp av en bil som langtids sosialhjelpsmottakere som deltar på bestemte tiltak, kan få tilgang til.

En kommune har etablert nærmiljøsatsinger med samarbeid med skoler og ulike frivillige organisasjoner der elevene får tilbud om leksehjelp og ulike aktiviteter som dansegruppe, svømming og friluftaktiviteter. I tillegg arrangeres det også sommer-skoletilbud som fungerer som et ferietilbud. I den samme kommunen er det på en av skolene også opprettet en ukentlig samtale- og aktivitetsgruppe for barn av foreldre med psykiske problemer i samråd med foreldrene. Det rapporteres om at disse gruppene er veldig populære hos barna; barna ville gjerne hatt hyppigere samlinger.

I tre av kommunene er det etablert eller under etablering tverrfaglige familiesentre eller oppvekstsentre med kompetanse fra barnevern, sosialtjeneste og PPT. Hensikten er å kunne etablere lavterskeltilbud om veiledning og oppfølging av familier i utsatte og sårbare situasjoner.

Levekårsutjevnerende tiltak

Oslos kriteriesystem er et etablert virkemiddel for fordeling av ressurser mellom bydeler etter behov. Dette kriteriesystemet er basert på sosioøkonomiske forhold (for eksempel andel trygdede, andel enslige forsørgere, andel eldre osv.) og skal blant annet kompensere for opphopning av levekårsproblemer. Fafo-rapporten Levekår på vanding (Fafo-rapport 2007:5) ble bestilt av byrådet for å få et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere dette kriteriesystemet. Kriteriesystemet kan vurderes som et virkemiddel for levekårsutjamning.

Flere kommuner bruker generelle velferdsordninger som gode biblioteker, også i skolen, og tilgang til datautstyr for å kompensere for privat fattigdom. Noen kommuner satser dessuten på ulike typer aktiviseringstiltak for barn og unge, for eksempel turer i skog og mark. I enkelte kommuner får alle skolebarn tilbud om varierte fritidsaktiviteter i deler av sommerferien. Tiltakene har gjerne en liten egenandel som kan dekkes av sosialkontoret for dem som selv ikke har økonomi til å dekke slike aktiviteter.

Hva tror de ville monne mest?

Vi har spurt representanter for kommunene om hvilke tiltak de tror ville monne mest i bekjempelsen av fattigdom.

Arbeid og inkludering og heving av statlige stønadsnivåer

Arbeid og inkludering er hovedoverskriften for hvilke strategier kommunene mener at vil hjelpe i fattigdomsarbeidet. Det er en gjennomgående tendens til at kommunene ønsker å satse på arbeids- og aktiviseringstiltak fremfor passive tiltak i bekjempelsen av fattigdom. Selv om det kunne være ønskelig å øke sosialhjelpssatsene, er det ikke slike tiltak kommunene i første rekke vil satse på.

To av kommunene er i sine strategier eksplisitt opptatt av at det skal stilles vilkår om ulike typer av aktivisering (arbeidstrening, språkopplæring) for utbetaling av økonomisk sosialhjelp. En av kommunene argumenterer for at arbeid ikke bare gir lønn som forhåpentlig er stor nok til å leve av, men også trygderettigheter og pensjonsrettigheter og bidrar på flere måter til inntekstsikring.

Flere kommuner er opptatt av at en økning av de statlige ytelsene (uførestønad, attføring og rehabiliteringspenger) kan fjerne mye av etterspørselen etter supplerende sosialhjelp i kommunen. Det pekes på at sosialhjelpen skal være en midlertidig ytelse, og at det er viktig å etablere tiltak som bidrar til at den enkelte etter hvert kan bli selvforsørgende. Kommunene satser derfor på tiltak som kan ses som ledd i en slik strategi, men hvor graden av arbeidsretting er avhengig av de utfordringer den enkelte har for å bli selvhjulpent. Det er derfor ikke ett tiltak i denne kjeden som vil monne; mange tiltak med ulik innretning må til. Noen vil trenge grunnleggende kompetanseheving, utdanning, arbeidstrening og/eller språkopplæring, andre har behov for mindre oppfølging og støtte for å finne passende arbeid og hjelp til å komme inn på arbeidsmarkedet.

Boligpriser

Det er også gjennomgående i alle kommunene at et stramt boligmarked og høye leiepriser anses som en viktig årsak til at personer får økonomiske problemer eller ikke kommer inn på boligmarkedet. Flere kommuner peker på de høye leieprisene på bolig (eller: de høye boutgiftene), både de kommunale og de private, som et problem for mange. Prisen på bolig utgjør en stor og samtidig også en fast del av utgiftene for de fleste. I et stramt boligmarked med stigende priser vil dermed økende boutgifter kunne utgjøre et økende problem. De høye boutgiftene blir av flere kommuner kalt en fattigdomsfelle. Det etterlyses større grad av storbyperspektiv på den statlige bostøtten, det vil si at bostøtten i større grad tar hensyn til variasjonen i boutgifter rundt om i kommunene.

Praktiseringen av ordningen med «gjengs leie» i prispolitikken for den kommunale boligmassen,¹² har hatt den konsekvens at de kommunale leieprisene har steget

¹² Boligbygg Oslo KF definerer for eksempel gjengs leie som den husleien som man finner i sammenlignbare leiligheter hvor leieforholdet har vart en stund. Når man sammenligner leiligheter, skal man blant annet se på standarden både på leiligheten og på fellesarealet, bomiljø og om det er heis, balkong osv. (www.boligbygg.oslo.kommune.no/gjengs_leie). Begrepet gjengs leie ble innført ved ikrafttredelse av

betraktelig de siste årene. De økte kommunale (og private) leieprisene skal så kunne kompenseres gjennom statlig og/eller kommunal bostøtte; leieboerne må aktivt søke om ulike støtteordninger og kan få bistand til dette fra kommunen.

Et ytterligere problem er reglene for bostøtte i Husbanken. Alle våre undersøkelseskommuner er større kommuner (kommunene som ble plukket ut, hadde alle et innbyggertall over 20 000). Noen av de utvalgte kommunene er store bykommuner, andre er større kommuner i storbyenes omland, med den samme boligprisstigningen som storbyen de ligger i nærheten av. Husbanken praktiserer imidlertid en ordning med storbykompensasjon, slik at befolkningen i store byer med høye boligpriser har rett til en høyere bostøtte enn befolkningen i mindre kommuner. Det tas imidlertid ikke hensyn til at også de omkringliggende kommunene kan ha like høye boligpriser som storbyen; befolkningen i disse kommunene får dermed høy boligpris, men mindre bostøtte. De problemer stigende boligpriser kan skape for en del grupper som har liten betalingsevne, gir dermed større utslag i de mindre kommunene i storbyenes omland enn i storbyen. Men også storbyer rapporterer om at den statlige bostøtten ikke i tilstrekkelig grad kompenserer for de økte boligprisene fordi det er satt et tak på boutgiftene. Situasjonen er imidlertid bedret noe de siste årene fordi dette taket er hevet.

Det er for øvrig interessant å merke seg at de kommunene som nevner de høye boligprisene som et problem, ikke har spesifikke tiltak rettet mot å gjøre noe med disse prisene. Noen av våre informanter i de aktuelle kommunene ville ønsket at kommunene gikk tilbake til en ordning med subsidierte boliger, eventuelt behovsprøvd subsidiering for den enkelte beboer slik at ordningen blir treffsikker. Kun en av kommunene ser sosial boligbygging som en strategi for å hindre fattigdom, men mange er opptatt av bostøtteordningen og muligheten for å få bort fra kravet om gjengs leie i kommunale leiligheter.

Forebygging

Endelig er det mange kommuner som understreker viktigheten av forebygging. Det er viktig å kunne gripe inn og gi riktig støtte tidlig, spesielt til barn og ungdom. Man må ha tiltak som gjør at det er mulig å fange opp barn og unge i risikogrupper før marginaliseringsprosessen går for langt.

den nye husleieloven i 1999 – og husleielovutvalget vurderte dette ut fra sammenligning med lignende husrom på lignende leievilkår.

Er kommunene opptatt av brukermedvirkning?

Brukermedvirkning er blitt et begrep i kommunene de siste årene. Alle kommunene er opptatt av brukermedvirkning, men ofte er dette begrenset til individuell brukermedvirkning. Hvordan få til brukermedvirkning på systemnivå er fortsatt en utfordring i mange kommuner. Noe av dette handler om at kommunene på flere områder synes det er vanskelig å definere hvilke brukerorganisasjoner som skal involveres, og hvem som representerer deres brukere. Generelt etterlyses det gode måter å få tilbakemeldinger fra brukere eller representanter for brukerne på som kommunene kan bruke i det videre planleggingsarbeidet. Vi vil i det følgende nevne eksempler på ulike brukerordninger kommunene har tatt i bruk, og de erfaringer kommunene så langt har med dem.

Brukerundersøkelser

Enkelte av kommunene i vårt utvalg gjennomfører årlige brukerundersøkelser for alle grupper av brukere og melder om høy svarprosent. Resultatene fra disse undersøkelsene legges frem for de folkevalgte og er gjenstand for dialogmøter mellom de folkevalgte, brukerne og administrasjonen. På basis av disse møtene skal det så utarbeides planer for systematisk forbedringsarbeid. I hovedsak er erfaringene fra slike dialogmøter gode, men det rapporteres også om at det kan være et problem å la enkeltbrukere representere brukergruppen som sådan fordi de kan bli «veldig navlebeskuende og opptatte av sin egen situasjon. De får ikke hevet blikket godt nok»¹³. Det etterlyses brukerrepresentanter (organisasjoner) som har et ansvar for helheten og «som kan være en støttespiller for å gi en bedre tjeneste»¹⁴.

Brukerråd

Flere av kommunene i undersøkelsen har etablert brukerråd for sine tjenester og tiltak for bestemte befolkningsgrupper, som for eksempel innvandrere, rusmisbrukere eller pårørende innen psykiatrien. I en av kommunene forsøker man å etablere brukerråd for alle tjenestene. Erfaringene med slike råd er imidlertid varierende. I én kommune viste det seg å være et problem å skaffe brukerrepresentanter til rådene. Brukerrådet for barnevernet besto nesten utelukkende av politikere. Lederen for utvalget mente at siden barnevernbarna var så forskjellige, var det vanskelig å finne representanter som kunne snakke for andre enn seg selv, og dersom alle ikke kunne delta, ble det vanskelig at bare noen gjorde det. En lignende erfaring hadde man fra brukerrådet som ble etablert i sosialtjenesten. Her var også argumentet at brukerne av tjenestene var så forskjellige

¹³ Uttalt av leder for sosialsenteret i den aktuelle kommunen.

¹⁴ Uttalt av samme leder som referert over.

at det var vanskelig å finne brukerorganisasjoner som kunne representere alle de ulike brukergruppene. I tillegg erfarte man at rådet fungerte mer som et høringsorgan for de saker sosialtjenesten foreslo, enn som et organ hvor brukerorganisasjonene fremmet egne saker og tok initiativ til å få problemstillinger på dagsorden. Én enhet for rus og psykiatri var meget fornøyd med sitt samarbeid med brukerorganisasjonene og hvordan deres brukerråd fungerte. De tilskrev dette i stor grad en enhetsleder som hadde lagt stor vekt på hvordan brukerorganisasjonen kunne bli hørt og få spille en aktiv rolle. Samtidig mente informantene her at politikerne i dette brukerrådet hadde vært meget engasjerte og bidratt til at brukerrådet fungerte bra.

Brukerstyrt senter

En av kommunene har etablert et senter der fem brukerorganisasjoner (blant annet foreninger for mennesker med psykiske problemer eller rusproblemer, foreningen for foreldre til barn som har tatt livet sitt) er samlet og har sine lokaler, og der det avholdes møter og samlinger for brukergruppene. Her avholdes også møter der politikere kommer og svarer for den politikken de har utformet for kommunens ulike brukergrupper.

Individuell plan

Flere av kommunene peker på individuell plan som et veldig viktig verktøy for individuell brukermedvirkning, i tillegg til ansvarsgrupper. Individuell plan er det systematiserte verktøyet forankret i lov om sosiale tjenester, som skal sikre brukermedvirkning på individuelt nivå. Den individuelle planen skal i utgangspunktet være brukerens plan som vedkommende selv skal ha et sterkt eierforhold til. At det er et krav at slike planer lages for alle brukere med sammensatte og langvarige behov, ses som et viktig redskap for at brukerne får helhetlige tjenester og selv kan forstå og være med på eget opplegg ved at de er med og utarbeider planen. I en av kommunene sier en informant: «Det bør stilles krav om at den skal brukes overalt og i langt større grad.»

Casestudien gir inntrykk av at mange synes intensjonen om en slik plan er god, men at ordningen i praksis brukes mindre enn ønsket. Sosialtjenesten i en av kommunene sier også at det er urealistisk at man kan lage en individuell plan for alle brukerne.

Er det noen tiltak som vurderes som særlig vellykkede?

Når vi spør kommunene om hvilke tiltak de synes er særlig vellykkede, er det kanskje mer arbeidsmåter enn tiltak i seg selv som trekkes frem. Det aller viktigste virkemiddelet

og suksesskriteriet er ifølge en rekke informanter tett oppfølging. Alle kommunene i undersøkelsen trekker frem ulike former for *tett individuell oppfølging* som en særlig viktig arbeidsmåte, enten nå denne er del av et etablert program eller mer en tilnærming som kan brukes i mange sammenhenger. Det erkjennes at dette er en ressurskrevende arbeidsform, men at dette på lengre sikt er den eneste måten å arbeide på for å lykkes. Samtidig blir det også påpekt at ansvarsgruppetilnærmingen som mange kommuner har erfaring med, blir en altfor arbeidskrevende arbeidsform der mange personer fra ulike offentlige etater skal møtes og forhåpentligvis også samhandle rundt den enkelte klient. Kanskje blir den også for sporadisk: en samhandling fra møte til møte. En trolig bedre arbeidsform er at færre tar et mer inngående ansvar, også for å trekke med ulike instanser. Flere av kommunene peker på samarbeidet med NAV og etter hvert inkorporeringen i NAV som en mulighet for å organisere en tettere oppfølging av den enkelte klient, forutsatt at etaten tar i bruk nye arbeidsmåter som ligner mer på den måten sosialtjenesten arbeider. En av kommunene påpeker at de ser store muligheter her fordi kommunen ved sosialkontoret allerede forut for reformen hadde et nært samarbeid med trygdeetaten rundt den enkelte klient. Ved sammenslåingen har man et mye større apparat å spille på. Mens en annen kommune som allerede har etablert NAV-kontor, er mer avventende til om sammenslåingen vil føre til en tettere oppfølging av den enkelte klient.

Tidlig inngripen påpekes også som en viktig tilnærming, for eksempel når det gjelder ungdom som ruser seg og/eller er i ferd med å falle ut av skolen. Ofte er det ikke så stor innsats som skal gjøres i denne «tidlige» fasen, men mer at det finnes noen som bryr seg. Enkelte kommuner har ansatt miljøarbeidere på hver skole som har i oppgave å ta tak i dem som sklir litt ut. De ringer om morgenen og hører hvorfor ikke eleven har møtt opp på skolen, prøver å motivere dem til å møte opp og tilbyr blant annet frokost til dem som synes det er tungt å komme seg opp om morgenen. Skulk ses på som starten på en dalende skolemotivasjon som først forsøkes møtt med lettere motivasjonstiltak. Dersom disse ikke virker, forsøker man å trekke ungdommen med på arbeidsrettede tiltak som for eksempel Ung i jobb, der arbeidsgivere stiller opp med tilrettelagte arbeidsplasser, mens lønn betales av kommunen (sosialkontoret). Neste trinn blir så å motivere den unge til å gjenoppta sin skolegang og i det minste fullføre videregående opplæring. Lignende tilnærming benyttes også overfor foreldre og barn. Én kommune har etablert en psykisk helsetjeneste for barn og unge som fungerer som et kompetansesenter der foreldre og barn kan søke om råd. Senteret skal være et forebyggende lavterskeltilbud der foreldre/barn ikke behøver å registrere seg som klient for å få hjelp; tilbudet er gratis, og det behøves ikke henvisning for å få hjelp. En annen kommune har desentralisert tjenester som helsesøstertjenester, deler av barnevernet og PP-tjenesten til en rekke oppvekstområder for å kunne komme tidlig på banen når barn og unge sliter. Samme kommune har også laget et ung-team for å fokusere på de

unge, for eksempel dem som faller ut av skolen. Dette teamet samarbeider med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten rette mot skoleverket.

Sammenhengende tjenestekjeder på tvers av tjenesteområder trekkes også frem som en viktig tilnærming i tiltaksutforming. Som vi så av eksempelet over med skoleungdom som er i ferd med å falle ut av skolen, prøver man å lage tiltak som «leder» den enkelte i en retning ved at man har noe å tilby dersom ett tiltak (for eksempel motivasjon) ikke er nok.

Det er også en klar tendens hos kommunene i undersøkelsen til at man ser et økt behov for å satse mer på *forebyggende tiltak*; særlig nevnes dette i forbindelse med barnefattigdom der foreldrene av ulike grunner ikke klarer å tilby barna en tilfredsstillende oppvekstssituasjon, og i forbindelse med ungdom som er i ferd med å falle ut av skolen og dermed kan få problemer med å skaffe seg en jobb å leve av. I valget mellom å fokusere på forebygging eller å fokusere på reparering påpeker imidlertid flere av kommunene at det er et problem at politikerne har en tendens til å reagere først «når skaden har skjedd» – i den forstand at oppmerksomheten rundt det å forebygge fattigdom ikke alltid er like sterk. Politikerne har en tendens til å la sitt fokus «styres» av akutte situasjoner, ikke minst når det gjelder et sensasjonspreget mediebilde. I selve tiltaksutforming ser vi imidlertid en tendens til økt satsing på forebyggende tiltak.

Det er imidlertid to grupper kommunene særlig ønsker å prioritere i sitt fattigdomsarbeid: barn og unge, og gjerne i et forebyggende perspektiv. For barn er det viktig å hindre at et vanskelig oppvekstmiljø skaper problemer for deres muligheter og livsutfoldelse, for ungdom er det viktig å hindre at de på et tidlig tidspunkt i livet gjør valg som kan stenge for et voksenliv med en tilfredsstillende jobb og egen inntekt. Mye oppmerksomhet rettes derfor mot barn og unges oppvekstmiljø og aktiviteter som barnehage, skole og jobbaktiviteter for ungdom.

Er det noen grupper fattige kommunen ikke når?

Enkelte av kommunene uttrykker bekymring for at etableringen av lokale NAV-kontor kan føre til en ytterligere marginalisering av de brukerne som befinner seg lengst fra arbeidsmarkedet. Denne bekymringen knytter seg i stor grad til fokuset på kvalifiseringsprogrammet og innretningen av denne. Flere sier at de er redd for at det er de minst marginaliserte på arbeidsmarkedet som vil bli prioritert, de som har størst utsikt til å komme i arbeid. Noen sier at deres erfaring er at tiltakene som det tidligere Aetat disponerte, ofte var innrettet mot dem som etter noe innsats kunne ha muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet, de minst marginaliserte av de marginaliserte, men som trengte påfyll av kompetanse eller fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen. Dette samsvarer også med forskning som viser at det har vært sterk seleksjon inn i de tiltakene

som betegnes som mest vellykket. De mest effektive programmene og tiltakskjedene har vært reservert sosialhjelpsmottakere som står nærmest arbeidsmarkedet (Lorentzen 2007). Mange av informantene i kommunene opplever ikke at kvalifiseringsprogrammet er et tiltak for de som befinner seg langt fra arbeidsmarkedet. Det etterlyses nye typer av tiltak rettet mot de brukergruppene sosialkontorene ofte møter: De som har minst arbeidsevne, enten på grunn av rus og psykisk sykdom eller av andre grunner.

I den forbindelse er det interessant å merke seg at noen av kommunene har tilført arbeids- og velferdsforvaltningen kompetanse når det gjelder oppfølging av de mest marginaliserte gruppene gjennom å utplassere ansatte fra sosialkontoret eller rusenhet / psykisk helse på kontoret til NAV-arbeid.

Også eldre minstepensjonister og personer med lettere psykiske lidelser blir i enkelte kommuner trukket frem som grupper som det kan være vanskelig å nå, fordi begge gruppene ofte ikke oppsøker hjelpeapparatet. Eldre mennesker kan føle skam ved å søke om hjelp fra det offentlige fordi de er oppvokst i en tid da det var vanlig å klare seg selv, også om man hadde det trangt. I tillegg kan det være vanskelig å nå deler av innvandremiljøene, særlig kvinnene.

6 Samarbeid i kommunene

Ulike instanser på ulike nivåer er involvert i oppgaver knyttet til forebygging og bekjempelse av fattigdom. Det er kommunale enheter, statlige aktører på ulike nivåer og frivillige organisasjoner. Samarbeid anses som viktig av de fleste, men dette idealet kan det være vanskelig å gjennomføre i virkeligheten.

I de fleste kommunene er det en bevissthet om at forebygging og bekjempelse av fattigdom krever tjenester fra flere enheter i kommunen. I Drammen kommunes Handlingsplan mot fattigdom 2008–2011 nevnes for eksempel sju virksomheter som samarbeidende instanser i den kommunale fattigdomsbekjempelsen: Sosialsenteret, Senter for oppvekst, Senter for rusforebygging, Introduksjonssenteret, helsestasjonene, skoler og barnehager (Drammen kommunes Handlingsplan mot fattigdom 2008:12–13). I tillegg nevnes viktige statlige aktører på lokalt og regionalt nivå som NAV, fra andrelinjetjenesten innenfor rus og psykiatri i de regionale helseforetakene, og kriminalomsorgen.

I praksis foregår det også mye samarbeid i kommunene. Noen oppgaver må løses av ulike instanser i fellesskap. Et eksempel er fremskaffelsen og tildelingen av kommunale boliger til vanskeligstilte. Et annet at rus- og psykiatritjenesten i noen grad må ha et samarbeid med de regionale helseforetakene. Det finnes imidlertid store forskjeller mellom casekommunene når det gjelder samarbeidets art og omfang. Noen casekommuner kjennetegnes av utstrakt samarbeid og har en bevisst strategi for å styrke koordineringen av fattigdomsbekjempelsen på tvers av ulike instanser. I andre kommuner er samarbeidets omfang mindre, og det later til å være liten oppmerksomhet omkring mulige gevinster knyttet til økt samhandling mellom forskjellige enheter.

Det finnes klare begrensninger ved koordineringen av fattigdomsbekjempelsen i alle casekommunene. I samtlige kommuner blir mye av arbeidet knyttet til levekårsutfordringer som adresseres av enkeltenheter som i stor grad jobber hver for seg. Sosial-, helse- og utdanningsenheten leverer blant annet alle tjenester som kan ses som et ledd i arbeidet med forebygging og reduksjon av fattigdom, men hvor disse tjenestene i meget varierende grad er sett i sammenheng. I én kommune er det etablert en egen sosialtjeneste i tilknytning til rusenheten. De jobber etter kapittel 6 i lov om sosiale tjenester (særlige tiltak overfor rusmisbrukere, hovedsakelig rusmisbrukere under behandling / LAR-brukere).

Noen kommuner har etablert egne avdelinger eller enheter for spesielle grupper hvor de samler tverrfaglig kompetanse, for eksempel egne oppvekstenheter som blant annet

jobber med å etablere samarbeid ute i kommunen mellom aktører som er relevante for barn og oppvekst. Et annet eksempel er familiesenter som vi har nevnt tidligere. Mye av motivasjonen bak dette er økt samarbeid mellom faggrupper som man håper skal bli bedre med fysisk samlokalisering.

I mange kommuner har flere enheter statlige tiltaksmidler til egne prosjekter eller tiltak rettet mot enkelte grupper som er utsatt for fattigdom. Noen av disse tiltakene kan rette seg mot overlappende brukergrupper, uten at tiltakene nødvendigvis er samordnet eller at etatene samarbeider.

Kommunale planer

I de to kommunene som har egne fattigdomsplaner, bidrar disse til å gi en samlet oversikt over kommunenes fattigdomsutfordringer og en helhetlig strategi for hvordan ulike aktører skal arbeide for å møte disse utfordringene. Meldingene gir også en oversikt over hvilke kommunale strategier, prosjekter og tiltak som finnes, og ikke minst over statlige midler og hvilke tiltak med statlig støtte kommunen har. Slike planer gir et grunnlag for samarbeid, og selve prosessen med å utarbeide øker også bevisstheten ved involvering av aktuelle enheter samtidig som det skaper politisk kjennskap ved forankring i politisk behandling. Alle kommuner har kommuneplaner, men bortsett fra generelle målsettinger om velferds- og sosialpolitikken er helhetlig strategi knyttet til levkårsutfordringer, og fattigdom er i meget varierende grad et tema her. Egne handlingsplaner mot fattigdom kan gi arbeidet med å forebygge og redusere levkårsutfordringer mer oppmerksomhet enn det ellers ville fått av kommunens innbyggere, politikere og administrasjon.

Alle kommunene har relevante plandokumenter på ulike områder eller for bestemte grupper. Dette er ikke nødvendigvis direkte fattigdomsplaner, men planer som er relevante for fattigdomsbekjempelse. Eksempler på slike planer er Boligsosiale handlingsplaner, Rusplaner, Handlingsplaner for psykisk helse, Oppvekstplaner og Programmer for gode oppvekstmiljøer for minoritetsspråklige barn og unge. Også disse planene har en viktig samordnende og samarbeidsfremmende effekt ved å gi samlede oversikter over utfordringer, relevante aktører og tiltak for å møte utfordringene.

I en av casekommunene arbeider man nå med å samordne rus-, bolig-, sosial- og helseplanen til et felles plandokument. Ifølge informanter fra kommunen er denne samordningen dels motivert ut i fra hensynet til å styrke helheten i fattigdomssatsingen.

Det kommunale samarbeidets utfordringer

Flere informanter deler ønsket om forbedret samarbeid mellom kommunale enheter, samt en mer helhetlig strategi for den kommunale fattigdomsbekjempelsen. Mange understreker at det fokuseres mye på samarbeid på tvers i kommunen, men at dette oppleves som utfordrende å gjennomføre. Selv i de kommunene hvor de fleste intervjupersonene opplever at ulike instanser samarbeider godt, gir flere informanter uttrykk for at det kommunale samarbeidet har et betydelig forbedringspotensial. Intervjupersonene hevder at det kommunale samarbeidet i for stor grad bygger på personlig kjemi og enkeltindividers engasjement. De etterlyser derfor en sterkere institusjonalisering av samarbeidet om den kommunale fattigdomsbekjempelsen.

Noen informanter sier at et tiltak de tror vil hjelpe i bekjempelsen av fattigdom, er dersom man får til bedre rutiner for informasjonsutveksling mellom enheter, og dersom man tar ansvar for å involvere rette instanser i kommunen når problemer avdekkes. «Fagfolk må ikke være så redde for å snakke med hverandre,» sier en av informantene. Tiltaket er tenkt å bidra til tidligere intervensjon for å avbryte marginaliseringsprosesser.

I en av kommunene sier informanter i en enhet for rus og psykisk helse at de ønsker et sterkere samarbeid med barnevernet, men at dette er vanskelig å få til. Samarbeidet blir ofte begrenset til enkeltsaker, og da opplever de ofte å komme inn (for) seint i prosessen. Ønsket er å få til et mer overordnet samarbeid om forebyggende strategier og tiltak.

Svak kommuneøkonomi blir videre nevnt som en utfordring for koordineringen av fattigdomsbekjempelsen på tvers av etats- og enhetsgrenser. Flere informanter hevder at samarbeidsprosjekter ofte mislykkes fordi ulike instanser er uenige om hvem som skal ta regningen. Noen intervjupersoner fremhever at stram kommuneøkonomi til tider i tillegg fører til at det meste av oppmerksomheten blir rettet mot å overholde budsjettrammene.

I en av kommunene forteller informanter at det for flere år siden ble nedsatt en gruppe av flere enhetsledere for å diskutere hvordan de kunne gi gode tiltak for ungdom som møter spesielle utfordringer i overgangen mellom barn og ungdom. Dette skulle være samarbeid om bolig, aktivitet, skole osv. Det ble enighet om å opprette tre stillinger i et felles ungdomsteam under utekontakten. Kun én enhet har opprettet sin stilling. Historien illustrerer at det er stor oppslutning om samarbeid og gode tiltak, men det er ikke alltid like lett å gjennomføre i den praktiske jobbingen. En dimensjon av dette er at hver enkelt resultatenheter opplever at de har begrensede ressurser og ikke midler til å finansiere tiltak på tvers.

Endelig nevner flere intervjupersoner at samarbeidet knyttet til individer som er brukere av tjenester fra flere kommunale instanser, ofte er utfordrende. Fra 2004 har også brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester som mottar tjenes-

ter hjemlet i lov om sosiale tjenester, hatt rett til individuell plan (jf. lov om sosiale tjenester § 4-3 a). I noen kommuner nevner informantene individuelle planer som et hensiktsmessig verktøy for å overvinne samarbeidsproblemene. Individuelle planer skal nettopp bidra til at brukerne får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. På denne måten kan bruk av Individuell plan stimulere til samarbeid mellom ulike enheter i kommunen, men da knyttet til enkelt brukere.

Samarbeid med NAV

Casekommunene befinner seg på ulike stadier i implementeringen av NAV-reformen. I mars 2008 hadde kun Arendal og noen bydeler i Oslo etablert et samlokalisert NAV-kontor. Arbeids- og velferdsetaten er imidlertid en selvstendig partner for alle casekommunene i arbeidet med å bekjempe og forebygge fattigdom. Mange intervjupersoner opplever at kommunen har et tett forhold til NAV-arbeid. Det finnes en bred oppslutning om arbeidslinja i casekommunene, og flere informanter fremhever at kommunen hadde etablert et godt samarbeid med arbeidsmarkedstjenesten lenge før NAV-reformen ble lansert. I noen kommuner ble det etablert samordningsforum med regelmessige møter mellom kommunen og den statlige arbeids- og trygdetjenesten for 5 til 15 år siden.

Forhåpningene om hva NAV-reformen skal bidra til, er store. Samarbeid gjennom fysisk og institusjonalisert samarbeid antas å fremme bedre tilbud til brukerne. Ved å bringes fysisk sammen håper man også på at det blir bedre samarbeid om enkeltbrukere. Noen mener reformen allerede har ført til større rasjonalitet i behandlingen av den enkelte bruker. «Før så ikke sosialtjenesten virkemidlene, fordi de i stor grad lå hos Aetat,» uttalte en informant i denne sammenheng. Flere informanter tror også at etableringen av et samlokalisert NAV-kontor vil føre til bedre samarbeids- og kommunikasjonslinjer mellom den statlige trygde- og arbeidsmarkedstjenesten og kommunen. Møtet mellom to ulike kulturer i den kommunale sosialtjenesten og de statlige trygde- og arbeidsmarkedstjenestene anses likevel ikke som uproblematisk.

Flere informanter peker på at samarbeidet mellom kommunen og den statlige arbeidsmarkedstjenesten har og har hatt en rekke utfordringer. For det første hevder en del intervjupersoner at kulturforskjeller mellom kommune og stat fører til samarbeidsproblemer. Informantene tegner et bilde av den statlige arbeidsmarkedstjenesten som formalistisk og regelorientert, mens de fremstiller kommunen som mer fleksibel og løsningsorientert. Regelorienteringen i NAV-arbeid kan til tider gå på bekostning av gode løsninger for brukerne. Informantene ønsker derfor større fleksibilitet fra den statlige arbeidsmarkedstjenestens side.

I noen kommuner finnes det videre misnøye med innsatsen som NAV-arbeid retter mot bestemte grupper. Her hevder informanter mellom annet at arbeidsmarkedstjenesten gjør for lite for å hjelpe arbeidsledige mellom 18 og 24 år. I tillegg hevder de at rusmisbrukere og andre vanskeligstilte grupper i altfor liten grad blir betraktet som en målgruppe av NAV-arbeid. Informantene opplever dermed at kommunen er relativt alene om sitt sterke engasjement for å aktivisere rusmisbrukere og arbeidsledig ungdom. De mener derfor at det bør være en hovedmålsetting for kommunen og NAV å forbedre samarbeidet knyttet til disse gruppene. Som vi har nevnt tidligere, har også enkelte kommuner forsterket NAV-arbeid med egne stillinger for å sikre kompetanse om oppfølging av disse brukerne.

Frivillige organisasjoner

Som nevnt i kapittel 3 viser tidligere studier at frivillige organisasjoner utfører en rekke tjenester med betydning for fattigdomsbekjempelsen i norske kommuner (Gautun mfl. 2005, Lund 2006, Nuland 2007). Denne studien viser også at i casekommunene driver store og små frivillige organisasjoner en utstrakt virksomhet rettet mot ulike grupper med levekårsutfordringer. Kommunene har likevel noe ulikt forhold til de frivillige organisasjonene. I noen kommuner inngår de frivillige organisasjonene i kommunenes fattigdomsstrategi og er en tjenesteleverandør. I andre kommuner er frivillige organisasjoner ikke en del av den kommunale fattigdomsstrategien bortsett fra som selvstendig aktør og supplement til det kommunale tjenestetilbudet. I noen kommuner driver organisasjoner tjenesteproduksjon for kommunen: Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen kan for eksempel drive botilbud og delta i samarbeidsprosjekter med kommunale virksomheter på ulike felter. Én kommune har blant annet et bredt samarbeid med Kirkens Bymisjon, idrettslag, Frelsesarmeen, Røde Kors og Norske Kvinners Sanitetsforening om prosjekter knyttet til barnefattigdom og aldersgruppen mellom 18 og 24 år.

I kommuner hvor frivillige organisasjoner ikke blir brukt i direkte tjenesteproduksjon for kommunen, har også de frivillige organisasjonene mange tilbud, men da ofte med driftsstøtte fra kommunen. Samtidig er det også samarbeidsprosjekter mellom frivillig sektor og kommunen på enkelte områder, noen ganger stimulert av statlige frivillighetsmidler. Én kommune har vedtatt at de ikke skal konkurranseutsette helse- og omsorgstjenester og på den måten begrenset muligheten for frivilliges rolle som «kommersielle» aktører innenfor tjenesteproduksjon.

Alle kommunene er opptatt av at de frivillige organisasjonene besitter kompetanse som ikke finnes noe annet sted. Intervjupersonene fremhever at de frivillige organisasjonene har opparbeidet kunnskap om og ferdigheter på ulike felter som et

resultat av systematisk arbeid over lengre tid. Frivillige organisasjoners virksomhet er derfor generelt betraktet som et verdifullt supplement til den kommunale fattigdoms-satsingen, avhengig av hvilken form samarbeidet har. Intervjupersonene legger vekt på at Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og andre aktører driver lavterskeltilbud, som for eksempel varmemestuer, matutdeling og aktivisering, som appellerer til mennesker som ikke ønsker å bli forbundet med det stigmaet mange knytter til sosialkontoret. Informantene fremhever videre at de frivillige organisasjonene i regelen ikke stiller like mange krav og spørsmål som den kommunale sosialtjenesten. Ifølge intervju-personene tiltrekker dette brukere som av ulike grunner ikke har mulighet til eller ønsker å føye seg etter de kommunale kriteriene for økonomisk assistanse, men som likevel har levekårsutfordringer.

Noen intervjupersoner ønsker seg et tettere samarbeid med noen former for frivillige organisasjoner. Én etterlyser økt engasjement fra idretten, en annen mener det er viktig å styrke dialogen med moskeer og andre trossamfunn som et ledd i den bevisste integreringsstrategien for å bekjempe fattigdom i kommunen.

Brukerorganisasjoner

Mange av de kommunale informantene uttrykker at de har et forbedringspotensial knyttet til samarbeid med brukerorganisasjoner. Som vi har beskrevet tidligere, har mange kommuner ulike former for brukermedvirkning og samarbeid med brukerorganisasjoner, men her mener mange at de fortsatt har store utfordringer.

For det første nevner noen informanter at det ikke alltid er lett å opprettholde et stabilt samarbeid med brukerorganisasjoner. Dette handler ifølge informantene om varierende grad av profesjonalitet, stabilitet og seriøsitet hos brukerorganisasjonene og representantene. Manglende profesjonalitet hos noen organisasjoner kan ifølge informanter få den konsekvens at kommunen prioriterer å holde kontakt med de mest veldrevne brukerorganisasjonene. Dette oppleves imidlertid som et paradoks siden mange av de mindre etablerte organisasjonene representerer brukergrupper det er viktig å holde kontakt med. Dette kan være for eksempel rusmisbrukere eller personer med psykiske problemer.

Et annet problem knyttet til samarbeidet med brukere er ifølge en annen intervju-person at det er de mest aktive, taleføre og «vellykkede» brukerne som står i spissen for brukerorganisasjonene. Flere informanter strever med at de ønsker «representative» brukerrepresentanter. Noen opplever at det kan være vanskelig å få tilbakemeldinger fra de brukerne som sliter tyngst med levekårsproblemer.

En tredje utfordring som ble nevnt, handler om å finne gode former for samarbeid med innvandrersorganisasjoner. Også på dette området er det en utfordring å finne «de

rette» organisasjonene, i tillegg til utfordringen med å etablere forståelse for norsk kultur og praksis knyttet til politisk samarbeid. En dimensjon ved dette er frustrasjon over manglende konkrete innspill.

Samarbeid med næringsliv

Flere informanter etterlyser at næringslivet må komme høyere på banen i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom. Noen av casekommunene samarbeider med bedrifter som tilbyr arbeid til grupper som har vanskelig for å komme i jobb, men mange informanter hevder at det finnes et stort forbedringspotensial når det gjelder samarbeidet med næringslivet i fattigdomsbekjempelsen på kommunalt nivå.

7 Forholdet til statlige satsinger

Betydningen av nasjonalt fokus for kommunal problemforståelse

Det nasjonale fokuset på fattigdom har betydning på kommunalt nivå. Flere av casekommunene gir uttrykk for at perioder med sterkt nasjonalt fokus på fattigdom blant sentrale politikere også fører til fokus på fattigdom i kommunen. Casekommunene gir også uttrykk for at de opplever at det er et nasjonalt fokus på fattigdom, men at «intensiteten» varierer. Mange opplevde at dette var høyt på dagsorden i 2006 ved behandling av statsbudsjettet for 2007 og fremleggelse av regjeringens handlingsplan mot fattigdom. I en av kommunene medførte dette at politikerne ba om en egen sak med hvilke tiltak som kunne iverksettes for å redusere fattigdom i kommunen. En del av den nasjonale debatten knyttet til fattigdom anses som å være en debatt på statlig nivå, samtidig som flere er opptatt av at regjeringens arbeid mot fattigdom i realiteten skal utføres av kommunene.

Regjeringens handlingsplan mot fattigdom er kjent i alle kommunene. Flere administrativt ansatte gir uttrykk for å kjenne handlingsplanen og de ulike tiltakene godt, mens mange andre kjenner hovedlinjene i planen. Hovedfokuset på arbeidslinja og inntektssikring gjennom arbeid er i meget stor grad kjent blant både politikere, administrasjon og frivillige organisasjoner. En av politikerne sier at hun ikke har fått lest planen, men at hun har fått med seg hovedpoenget om arbeid og aktivisering. I flere kommuner viser det seg at de har lagt den nasjonale handlingsplanen til grunn for sitt arbeid.

På mange måter gjenspeiler også kapitlet om kommunenes problemforståelse at den nasjonale tilnærmingen til fattigdom i stor grad er adoptert eller innarbeidet i kommunene. Det er ingen av kommunene som avgrenser fattigdom til kun inntektsfattigdom. Alle kommunene gir i noen grad uttrykk for en flerdimensjonal fattigdomsforståelse uavhengig av hvordan de måtte velge å betegne utfordringene.

Statlige midler på fattigdomsfeltet

Den statlige satsingen mot fattigdom har medført en rekke tilskuddsordninger, prosjektstøtte og tiltak. Disse ulike midlene representerer en sterk indirekte styring av kommunene. De statlige midlene er øremerket og de fleste med tydelige kriterier for tildeling. I dette perspektivet blir det en riktig observasjon når en av informantene sier at «disse tiltakene er ikke kommunale tiltak, men gjennomføring av statlig politikk». De statlige midlene har stimulert til utvikling av tiltak og prosjekter i kommunene knyttet til blant annet bostedsløse, kommunalt rusarbeid, barnefattigdom og utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

Kommunenes forhold til prosjektstøtte og tiltaksmidler må kunne beskrives som ambivalent. På den ene side mener de at enkelte utsatte grupper ikke ville blitt prioritert dersom de ikke hadde fått statlige tiltaksmidler, på den annen side mener de at det er bedre med rammeoverføringer, og at kommunene får gjøre sine prioriteringer selv.

De negative tilbakemeldingene på prosjektstøtte og tiltaksmidler handler i stor grad om at disse ordningene er tidsavgrenset, og at det er usikkert hvorvidt tiltakene vil bli videreført innenfor det mange opplever som en stram kommuneøkonomi. En annen tilbakemelding er at det oppleves som et «prosjekttyranni». Det gis støtte til prosjekter, mens det mange kunne ønske seg, er driftsmidler og støtte til videreføring av prosjekter. En tredje negativ tilbakemelding som fremheves, er at søknadsskriving og rapportering tar mye tid. Mange har flere ulike tilskuddsmidler og noen med ulike rapporteringstidspunkter. For det fjerde er den statlige satsingen mot fattigdom delt på ulike departementer og direktorater, med ulike støtteordninger. Det krever innsats å holde seg oppdatert, og det kan også stilles spørsmål ved om dette er en hensiktsmessig organisering for å fremme samarbeid og samordning lokalt.

Det er også flere positive tilbakemeldinger på at de ulike statlige støtteordningene har gitt mulighet og rom for et lite løft innenfor enkelte fagområder i kommunen og overfor enkeltgrupper. Et eksempel er rusfeltet, hvor informanter i en kommune forteller at selv om de er litt lei av prosjektstøtte, så har statlige tilskudd gitt mulighet for å gjøre mer enn før og mulighet for å prøve ut ting, delta på seminarer og drive utvikling. Informantene tror dette har vært avhengig av statlige øremerkede tilskudd. Også når det gjelder barnefattigdom, beskrives det hvordan statlige tilskudd har ført til nye ordninger og fokusområder. Flere av informantene beskriver dessuten at arbeidsrettede tiltak med tett oppfølging av enkeltgrupper finansiert av statlige tilskuddsmidler oppleves som nyttige.

Også frivillige organisasjoner gir uttrykk for noe av den samme ambivalensen til organiseringen av de statlige tilskuddsmidlene. Både tidsavgrensning, prosjektstøtte og kravene til rapportering beskrives som en tvangstrøye, samtidig som nettopp de statlige tilskuddsmidlene gir mulighet for å starte nye prosjekter og prøve ut nye tiltak.

I noen av kommunene er den administrative ledelsen meget opptatt av at det kommunene trenger for å løse sine utfordringer, er statlig drahjelp som ikke er prosjektstøtte. I en av kommunene gir de sterkt uttrykk for at de ønsker seg noe tilsvarende en Groruddal-satsing eller en Oslo Indre Øst-plan. Dette har vært brede statlige satsinger på mange områder for å heve livskvalitet og levekår i et område, og kommunen har hatt stor innflytelse på utforming og innretting av tiltakene.

En av informantene i en kommune gir uttrykk for nettopp ønsket om større styring over de statlige fattigdomsmidlene:

Regjeringen vil gjerne bekjempe fattigdom. De har jo gått høyt på banen med dette, men det er jo kommunene som skal effektivere den ambisjonen. [...] Da må vi få lov til å styre, nærmest der de personene som skal nyte godt av dette, er. Det er de som er nærmest, som er mest treffsikre. Jo nærmere hold du står på en blink, desto bedre treffer du midten. Hvis de [staten] er flinke til å legge rammer, så tror jeg vi skal klare å gjøre jobben.

En annen informant mente at spørsmålet om øremerkede midler er et evig dilemma. Fagfolkene er ofte for øremerkede midler på grunn av prioritering, mens politikerne er mot. I stor grad finner vi et skille i holdning også i denne studien. Flere fagfolk eller enhetsledere gir uttrykk for en positiv holdning til øremerking nettopp på grunn av prioritering, mens jo høyere opp i kommunen man kommer, jo større er ønsket om rammebevilgninger.

Treffer de statlige satsingene?

Casekommunene gir i stor grad tilslutning til statlige satsinger. Intervjuene viser at arbeidslinja og de ulike satsingene innenfor fattigdomsplanen oppleves å treffe lokale utfordringer. Der hvor det stilles spørsmål, er det, som vist over, ofte knyttet til innretting av tiltak og statlige støtteordninger.

Det er store forventninger til NAV-reformen og til kvalifiseringsprogrammet. Samtidig er mange opptatt av at den statlige delen av NAV må erkjenne at mange av brukerne som er aktuelle for tiltak, har stort behov for oppfølging, og at kommunenes erfaring og kompetanse på dette området må verdsettes. Flere er opptatt av at kvalifiseringsprogrammet ikke når alle, og at det finnes noen grupper som er så marginale i forhold til arbeidsmarkedet at de trenger helt andre tiltak, i tillegg til en bedre inntektssikring. Nivået på kvalifiseringsstøtten er også et tema. Det er bekymring for at nivået blir så lavt at det ikke vil fjerne etterspørselen etter sosialhjelp, det vil si at mange vil ha behov for supplerende sosialhjelp for å klare seg.

Noen av informantene fremhever at de ser frem til at arbeidslinja manifesteres i NAV, og mener at dette kanskje vil gi bedre mulighet for avklaring av enkelte brukere

som de mener burde være på uføretrygd i stedet for sosialhjelp. Forhåpningen er at når disse brukerne blir mer synlig for de statlige aktørene, så vil de kanskje i større grad bli vurdert som mulige mottakere av uførestønad.

Selv om det er stor tilslutning til arbeidslinja, er noen informanter opptatt av å presisere at arbeidslinja som løsning på fattigdomsutfordringene er unyansert. De opplever at det finnes personer i full jobb, særlig enslige forsørgere nevnes, som blir fattige fordi utgifter til bolig, men også SFO og andre faste utgifter, er så høye. Inntekten deres er ikke nok til å holde en forsvarlig levestandard, og de drives over på supplerende sosialhjelp. I USA og en rekke andre land har dette lenge vært et fenomen, betegnet som «working poor».

Den statlige satsingen for å bekjempe fattigdom oppleves som å ha hatt stor betydning og har truffet et stort behov i de store kommunene. Flere av informantene gir uttrykk for at dette arbeidet har hatt stor betydning og stimulert den kommunale aktiviteten. Flere nevner også rusarbeidet, barnefattigdomsmidlene og opptrappingsplanen for psykisk helse som viktige satsinger. Samtidig er det en generell holdning at flere av de statlige satsingene ikke har vært fulgt av store økonomiske ressurser, bortsett fra opptrappingsplanen for psykisk helse, som ikke primært er en del av fattigdoms-satsingen. En av informantene mener dette er betegnende og sier:

Hadde kampen mot fattigdom virkelig vært prioritet nr. 1, så hadde det fulgt mye mer midler med dette ...

Hvilke statlige tiltak savnes?

Det er særlig innenfor fem områder at informanter i casekommunene gir uttrykk for at de ønsker et sterkere statlig engasjement eller statlige tiltak:

- å få en bredere og annerledes kompetanse inn i skolen (sosial og helsefaglig) for å fange opp utfordringer tidlig og bidra til tidlig støtte for å forebygge marginaliseringsprosesser
- satsing på heldagsskole eller gratis SFO for å gi et tilbud til alle barn
- satsing på ungdom som faller ut av skole og arbeidsliv
- ytterligere satsing på rus og gruppen med samtidig rus og psykiske lidelser – at man fokuserer på oppfølging, aktivisering og helsetilbud
- økt vektlegging av helhetlige lokale satsinger finansiert gjennom rammebevilgninger

8 Oppsummering og avsluttende kommentarer

Fattigdom har blitt et viktig tema på den nasjonale politiske dagsorden. Det har blitt utarbeidet flere nasjonale strategier, og en rekke statlige tiltaksmidler er etablert på ulike områder. Det nasjonale engasjementet skal i stor grad iverksettes på den kommunale arenaen. Da blir det viktig å undersøke om det nasjonale fokuset og forståelsen av fattigdom og fattigdomsutfordringene samsvarer med kommunenes erfaringer og forståelser.

Hensikten med denne undersøkelsen har vært å få et bilde av hvordan et utvalg norske kommuner opplever fattigdomsutfordringene i sine kommuner, hvilke tiltak og strategier de har tatt i bruk for å møte disse utfordringene, og hvordan de opplever samhandlingen med staten på dette området.

Noen hovedfunn fra den kvalitative undersøkelsen av utvalgte kommuner kan oppsummeres som følger:

- Informantene rapporterer om en betydelig ambivalens og til dels uenighet i kommunene om fattigdomsbegrepets relevans som betegnelse på utfordringer i egen kommune.
- Det er stort sammenfall blant de kommunale informantene om hvilke grupper de opplever som å være særlig utsatt for fattigdom. Disse gruppene er rusmisbrukere, eneforsørgere og store barnefamilier, ungdom i alderen 18–25 år som har falt ut av skolen og er marginale på arbeidsmarkedet, personer med flyktning- og innvandrerbakgrunn, personer som er marginale på arbeidsmarkedet, som for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne og eldre arbeidstakere, og til sist personer som mottar statlige inntektssikringsordninger som uførestønad, rehabiliteringspenger eller lignende.
- Flere kommuner opplever at det er en skjult fattigdom blant eldre, særlig enslige minstepensjonister.
- Barnefattigdom er et tema i alle casekommunene. I noen kommuner presiseres det at dette er det primære fokus i deres tilnærming til fattigdom. Satsinger for å lindre konsekvenser av inntektsfattigdom blant barn har stor oppslutning, og tiltakene

er i stor grad knyttet til sosial deltakelse og tiltak for å hindre sosial ekskludering og stigmatisering.

- Kommunene opplever at det er sammensatte årsaker til fattigdom og ulike veier inn i fattigdommen for ulike personer og grupper. Forklaringene kan grupperes som strukturelle forklaringer på statlig og kommunalt nivå og individuelle forklaringer. Boligmarkedet er en av de strukturelle forklaringene som fremheves sterkt for å forklare at personer erfarer fattigdom. I tillegg nevnes ofte nivået på statlige overføringsordninger. På individuelt nivå trekker man gjerne frem lav utdanning, dårlige språkferdigheter, manglende rollemodeller og ustrukturerte liv som viktige forklaringsfaktorer.
- Det foregår i liten grad systematisk kartlegging av kommunale fattigdomsutfordringer. Kommunenes oversikt er i stor grad basert på KOSTRA-data og levekårsindeksen (Hjulet). Flere enheter i kommunene har oversikt over «sine» brukere av ulike offentlige ordninger, og over utvikling på egne områder, som legges til grunn for tiltaksutforming. Flere av kommunene har gjennomført mer omfattende kartlegginger innenfor boligområdet som er stimulert av utarbeiding av boligsosiale handlingsplaner.
- Kun en av casekommunene har en egen handlingsplan mot fattigdom, og en annen kommune har en overordnet fattigdomsmelding til behandling. Alle kommunene har flere indirekte planer knyttet til fattigdom, som for eksempel boligsosiale handlingsplaner, rusplaner osv.
- Uavhengig av om kommunene har en overordnet fattigdomsplan, har samtlige kommuner en rekke tiltak som kan bidra til fattigdomsbekjempelse. Mye aktivitet er knyttet til å stimulere til overgang til arbeid. Videre har flere kommuner de siste årene etablert tiltak rettet mot bostedsløshet. Mange kommuner fokuserer sterkt på tiltak rettet mot ungdom i risikozonen, og det har i alle kommunene blitt opprettet tiltak knyttet til barnefattigdom. Endelig er det en del allmenne velferdstiltak i kommunene som må betegnes som levekårsutjevner.
- Kommunene har stor tro på at arbeid, inkludering og heving av nivået på statlige inntektssikringsordninger vil kunne redusere fattigdom. I tillegg er kommunene opptatt av forebyggende tiltak rettet mot barn og unge. Økt tilgang til rimelige boliger fremheves av mange som et tiltak som ville ha betydning for å bekjempe fattigdom, men ingen av kommunene har tiltak som er knyttet til å dempe prisnivået i leiemarkedet.
- Tidlig inngripen og tett individuell oppfølging er de to elementene som fremheves oftest som suksesskriterier for godt fattigdomsbekjempende arbeid. Dette handler både om tidlig intervensjon for å forebygge marginaliseringsprosesser for eksempel

knyttet til barn og ungdom, men også om tidlig intervensjon, kjeding av tiltak og tett oppfølging som virkemiddel for å få flere ut i arbeid.

- Informantene gir gjennomgående uttrykk for stor tilslutning til de statlige strategiene og satsingene. Det er stor oppslutning om arbeidslinja. De ulike satsingene knyttet til for eksempel barnefattigdom, rus, bolig og psykisk helse fremheves som treffsikre når det gjelder (det som oppfattes som) kommunale behov. I den grad det uttrykkes misnøye med de statlige satsingene, er dette ofte knyttet til innrettingen av statlige tilskuddsmidler og til størrelsen på de økonomiske rammene for å løse fattigdomsutfordringer.
- Det er store forventninger til NAV-reformen og de lokale NAV-kontorene. Kvalifiseringsprogrammet blir av de fleste ønsket velkommen, samtidig som flere uttrykker bekymring for hvorvidt de mest marginaliserte gruppene som befinner seg lengst fra arbeidsmarkedet, vil bli ivaretatt.
- Fattigdomsarbeidet i kommunene involverer mange ulike områder og aktører. I de fleste kommunene fremstår mye av arbeidet som fragmentert og avgrenset til enkeltenheter, selv om ønsket om samarbeid er sterkt. Det kan se ut til at det vil være mye å hente på å fremme økt institusjonalisert samarbeid og koordinering av den kommunale innsatsen.
- Graden av brukermedvirkning er varierende. Noen kommuner har etablert brukerråd. Erfaringene med brukerrådene er varierende. For øvrig nevner mange av kommunene individuell plan som et svært viktig verktøy for individuell brukermedvirkning, men flere av kommunene uttrykker at dette verktøyet gjerne kunne benyttes hyppigere.
- Når det gjelder samarbeid med brukerorganisasjonene, uttrykker mange av de kommunale informantene at det her er et klart forbedringspotensial. Samtidig ser de en del potensielle problemer i dette samarbeidet, som for eksempel at det kan være vanskelig å opprettholde et stabilt samarbeid, at det kan være vanskelig å finne brukerrepresentanter som er representative for hele gruppen, og at det kan være vanskelig å finne ut hvilke av brukerorganisasjonene man skal opprette et samarbeid med. Dette siste momentet knyttes særlig til innvandrersorganisasjoner.
- De frivillige organisasjonene anses i alle kommuner som et viktig supplement til det kommunale tilbudet. Samtidig har samarbeidet med de frivillige organisasjonene meget ulik karakter. I noen kommuner inngår de frivillige organisasjonene som samarbeidspartnere i den kommunale velferdsproduksjonen, mens de i andre kun utfører frivillig arbeid.

- De tiltakene som etterlyses av kommunene, er i stor grad knyttet til forebygging. Mange er opptatt av skolen og behovet for sosial- og helsefaglig kompetanse i skolen. Andre tiltak som nevnes, er heldagsskole og gratis SFO, tiltak for ungdom som faller ut av skolen, og ytterligere satsing på rus- og psykiatritiltak som fokuserer på aktivisering og helsetilbud/behandling (særlig rus). Noen etterlyser økt vektlegging av helhetlige lokale satsinger som kan bli finansiert gjennom rammebevilgninger.

Om fattigdomsbegrepets relevans

Til tross for et sterkt nasjonalt fokus på fattigdom kan det virke som om fattigdom på mange måter fortsatt er et fremmedord i den kommunale virkeligheten. Få av kommunene bruker fattigdomsbegrepet, de velger heller å bruke andre ord eller å snakke om grupper som har levekårsproblemer. Mange opplever fattigdom som et ord som ikke passer på de utfordringer de har i sin kommune. Fattigdom assosieres med sult og mangel på fundamentale velferdsgoder, det vil si en type fattigdom de fleste mener er historie i Norge. En dimensjon av dette er at det oppleves som stigmatiserende å si at noen er fattig, noen mener også at det er passiviserende. Intervjuene i våre casekommuner gir grunnlag for å sette spørsmålstegn ved hvor hensiktsmessig det er å definere de lokale utfordringene under overskriften fattigdom. Enkelte av de utvalgte kommunene har adoptert denne betegnelsen og setter ikke spørsmålstegn ved begrepet, mens de resterende har innsigelser og motforestillinger mot bruk av det.

Går vi inn i forståelsen av det som betegnes som fattigdom, uavhengig av hvilke termer som brukes, så samsvarer likevel kommunenes forståelse i stor grad med den nasjonale forståelsen; fattigdommen er relativ, og den er flerdimensjonal. Man kan si at de fleste av kommunene har en levekårsorientert tilnærming til fattigdomsutfordringene, der de opplever fattigdom som å handle om dårlige levekår på mange områder. Denne konklusjonen må likevel nyanseres for ulike befolkningsgrupper. For noen befolkningsgrupper oppleves fattigdomsutfordringen å ha en klar kjerne som handler om dårlig inntekt, og noen ganger kun dette, med andre ord det som kan kalles en ressursorientert tilnærming. For andre grupper ses fattigdomsutfordringene i et mer helhetlig levekårsperspektiv. For særlig to grupper har kommunene i stor grad en ressursorientert tilnærming, nemlig enslige forsørgere og personer på statlige inntektssikringsordninger. Tilnærmingen til fattigdomsutfordringer blant for eksempel rusmisbrukere er på sin side mer levekårsorientert.

Plan for samordning av innsats

Selv om fattigdomsutfordringene anses som flerdimensjonale, betyr ikke det nødvendigvis at kommunene har laget helhetlige fattigdomsplaner hvor deres innsats på ulike

områder ses i sammenheng. Undersøkelsen viser at kommunene i liten grad har laget helhetlige strategier for hvordan de skal møte de lokale fattigdomsutfordringene. En forklaring på dette kan være at kommunene, som tidligere nevnt, ikke snakker om fattigdom som en enhetlig kategori. Kun Drammen har en fattigdomsplan, mens Oslo har sin plan til politisk behandling.

Utarbeiding av en slik plan kan være et viktig virkemiddel for å fremme samordnet innsats og samarbeid på tvers av sektorgrenser. Inntrykket fra mange av kommunene er at det er mye å hente på større samordning og samarbeid i den kommunale innsatsen. På enkeltområder hvor det er utarbeidet handlingsplaner, for eksempel boligsosialt arbeid, har slike planprosesser bidratt til at ulike aktører på området har blitt synliggjort, og det har fremmet samordning og samarbeid.

Barnefattigdom i fokus

Fattigdom er ikke et politisk hett tema i kommunene. Noen kommuner som har hatt store levekårsutfordringer over lang tid, har et større politisk engasjement på dette området og også mer gjennomarbeidede strategier for å møte utfordringene. Dette gjelder i hovedsak Drammen og Oslo. Samtidig er barnefattigdom et viktig tema i alle kommunene. I en av kommunene blir ikke fattigdom i seg selv oppfattet som et tema, men man er likevel opptatt av barnefattigdom. Mye av engasjementet begrunnes med ønske om å forebygge reproduksjon av fattigdom og lindre de konsekvenser familiens levekårsproblemer kan ha for barna. En viktig årsak til dette er at barn oppleves som «uskylldige» ofre for familiens lave inntekt.

I noen kommuner er det iverksatt omfattende nærmiljøinnsatser som involverer flere aktører og områder, som for eksempel skole, helsestasjon og barnevern. I andre kommuner er engasjementet begrenset til støtte til utstyr og deltakelse i sosiale aktiviteter.

Boligmarkedet skaper fattigdom

Kommunene opplever at det er en del fattigdomsutfordringer de ikke har mulighet for å forebygge, fordi det krever innsats på et annet nivå. Et av disse områdene er utfordringer knyttet til sterkt press i boligmarkedet. Konsekvensene av et deregulert boligmarked fremstår gjennomgående som en meget sterk forklaring på fattigdomsutfordringer. Mange kommuner opplever at høye boligpriser skaper fattigdom. En av de gruppene som fremheves her, er enslige forsørgere, ofte i jobb, men hvor inntekten ikke er tilstrekkelig til å forsørge familien, blant annet fordi husleien eller kostnaden ved å eie egen bolig er for høy. Alle kommunene praktiserer gjengs leie i de kommunale utleieboligene, og dette fremheves også som en årsak til at mange beboere i kommunale utleieboliger havner tilbake på sosialkontoret.

Flere informanter tar opp innretning og rammer for Husbankens virkemidler. Tilbakemeldingene på dette punktet er så entydige at vi mener det er grunn til å vurdere hvordan man kan stimulere til økt utbygging av utleieboliger og større innpass på det ordinære boligmarkedet for vanskeligstilte.

Hvorfor fokuserer man ikke på økonomisk sosialhjelp?

Nivået på sosialhjelp er i liten grad et tema i kommunene. Informantene er mer opptatt av andre sider ved fattigdomsbekjempelsen. Dette betyr ikke at nivået på den økonomiske sosialhjelpen vurderes som uviktig, men at kommunene ikke oppfatter sosialhjelpen som den viktigste faktoren i fattigdomsbekjempelsen. Det kan også tenkes at nivået på den økonomiske sosialhjelpen er politisk betent, og at man ikke ønsker en diskusjon om dette, siden nivået er et resultat av kommunale, politiske beslutninger. Manglende oppmerksomhet rundt sosialhjelpen kan også henge sammen med den flerdimensjonale fattigdomsforståelsen. Å fjerne fattigdommen krever en innsats for å fjerne årsaken til at noen havner på sosialhjelp, og informantene våre er mer opptatt av dette. Dermed fremstår for eksempel arbeidstrening og boligtiltak som mer sentralt enn økt sosialhjelp.

Stor oppslutning om arbeidslinja

Det er stor tilslutning i kommunene om arbeid og aktivitet som hovedvirkemiddel i fattigdomsbekjempelsen – altså vektlegging av forebyggende tiltak som kan få folk til å bli selvforsørget. Arbeid og aktivitet ses imidlertid helt klart som å handle om mer enn inntektssikring, det ses også som inngangsport til sosial deltakelse og integrering i samfunnet.

Kommunene har store forventninger til NAV-reformen, men er samtidig redd for at de mest marginaliserte skal havne utenfor reformens virkemiddelapparat. Kvalifiseringsprogrammet er ment å fange opp også de som står langt fra arbeidslivet, men flere av informantene er likevel skeptiske til om de mest marginaliserte vil få hjelp fra dette programmet. I den forbindelse peker de på viktigheten av at NAV drar nytte av de kommunale erfaringene i arbeidet med denne gruppen, og at den kommunale kompetansen på rus, psykiatri og sammensatte levekårsproblemer blir anerkjent i de nye NAV-kontorene.

Begrensninger i undersøkelsen

Undersøkelsen vi har gjennomført, er en eksplorerende casestudie. Det har ikke vært hensikten å trekke generelle konklusjoner, noe som heller ikke er mulig i en casestudie av denne størrelsen. Hensikten har vært å la kommunene komme til orde om sine opplevelser og vurderinger av kommunal og statlig politikk for fattigdomsbekjempelse. For å kunne trekke generelle konklusjoner om det kommunale arbeidet med fattigdomsbekjempelse, må det gjennomføres en større undersøkelse, der langt flere kommuner involveres, og der man også benytter kvantitative mål på den kommunale aktiviteten. I tillegg bør det kommunale arbeidet følges over tid, for eksempel for å se hvordan kommunene innretter seg etter at kommunale handlingsplaner er utarbeidet, eller etter at tilførselen av statlige tilskuddsmidler opphører. I en slik undersøkelse kan man også studere om det er systematiske forskjeller i fattigdomsbekjempelsen mellom kommuner, for eksempel avhengig av størrelse, befolkningssammensetning, mottak av statlige tilskuddsmidler, tilstedeværelse av helhetlige planer eller omfang av sosiale problemer. Når fattigdomsratene i norske kommuner og bydeler varierer fra 0 til godt over 20 prosent, sier det seg selv at motivasjonen for å fokusere på en fattigdomsbekjempende politikk må variere betydelig.

Det faktum at enkelte av tilbakemeldingene har vært så entydige, gjør at vi likevel drister oss til å påpeke noen funn vi mener det allerede nå er verdt å se nærmere på. Vi vil trekke frem tre funn i denne sammenheng: For det første gjelder det selve bruken av fattigdomsbegrepet. Når kommunene i så liten grad er bekvemme med å bruke dette begrepet, kan det på den ene side diskuteres om det er hensiktsmessig å ha dette som merkelapp på politikk, tiltak og tilskuddsordninger. Bidrar begrepet til å forvirre kommunene, eller vil bruken av begrepet på lengre sikt gå inn i det kommunale vokabularet? På den annen side er det et faktisk fattigdomsproblem i norske kommuner, og man kan hevde at man i alle fall ikke får bukt med problemet uten å sette ord på det. I stedet for å endre begrepsbruken kan kommunene trenge hjelp til å diagnostisere sine eventuelle fattigdomsproblemer. Fattigdomsbegrepet er for eksempel nyttig dersom man ønsker å følge utviklingen over tid, systematisere utfordringene og se utfordringer for enkeltgrupper/enkeltpersoner i en større sammenheng.

Et annet funn som er gjennomgående i intervjuene, er betydningen av bolig for å bedre situasjonen til økonomisk vanskeligstilte borgere. Alle kommunene nevner høye bolig- og leiepriser som et problem, og ønsker tiltak på statlig nivå for å møte dette problemet.

Et tredje funn er kommunenes bekymring for situasjonen til de som står lengst fra arbeidsmarkedet. Til tross for positive forventninger til NAV-reformen og kvalifiseringsprogrammet etterspørres det konkrete tiltak for denne gruppen, og da tiltak som ikke nødvendigvis har integrering i det ordinære arbeidsmarkedet som endelig mål.

Alt i alt er vår erfaring fra prosjektet at det er interesse i kommunene for dette problemområdet. Dette gir et godt grunnlag for å jobbe videre. For skal man nå målet om å avskaffe fattigdom, er man helt avhengig av kommunal oppmerksomhet om problemet og samordnet innsats i kommunene.

Referanser

- Atkinson, A.B. m.fl. (2002), *Indicators for social inclusion in the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2007), *Integrering av nyankomne flyktninger og innvandrere i Danmark, Sverige og Norge. Like utfordringer – ulike løsninger?* TemaNord 2007:575. København: Nordisk Ministerråd
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2005), *De vil nok det samme. Samarbeid mellom flyktning-tjenesten og Aetat lokal om introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 491. Oslo: Fafo
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001), *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo
- Epland, J. og M. I. Kirkeberg (2007), *Barn i lavinntektsfamilier 1996–2004*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Friestad, C. og I.L.S. Hansen (2004), *Levekår blant innsatte*. Fafo-rapport 429. Oslo: Fafo
- Fløtten, T. (2005), *Poverty and social exclusion – two sides of the same coin? A Comparative Study of Norway and Estonia*. Doktoravhandling. Fafo-rapport 487. Oslo: Fafo
- Fløtten, T. og B. Nuland (2007), *Mainstreaming social inclusion. Country report – Norway*. Dublin: Combat Poverty Agency
- Gautun, H., J.A. Drøpping og T. Fløtten (2005), *Når noden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til fattige*. Fafo-rapport 476. Oslo: Fafo
- Hansen, T., E. Dyb og S. Østerby (2006), *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Norges Byggforskningsinstitutt, prosjektrapport nr. 103
- Hansen, I.L. Skog (2006), *The Pathway to a permanent home. The Norwegian strategy to prevent and combat homelessness*. Fafo paper 22. Oslo: Fafo

- Hansen, I.L.S., H. Gautun, Å. Langsether og H.C. Sandlie (2007), *Ikke bare bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafo-rapport 2007:38. Oslo: Fafo
- Hatland, A. og A.W. Pedersen (2006), «Er sosialhjelpen et effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen?» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 9(2):58–72
- Innocenti (2005), *Child poverty in rich countries*. Innocenti report card no 6. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre
- Lund, M. (2006), *De frivillige og de fattige. Frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige*. Fafo-rapport 528. Oslo: Fafo
- Lund, M. (2003), *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414. Oslo: Fafo
- Lorentzen, T. (2007), *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. Fafo-rapport 33. Oslo: Fafo
- Nuland, B.R. (2007), *Ansikt til ansikt med fattigdommen. Frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige*. Fafo-rapport 2007:18. Oslo: Fafo
- Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34 Oslo: Fafo
- Kjernsli, M. m.fl. (2007), *Tid for tunge løft. Norsk elevers kompetanse i naturfag, lesing og matematikk i PISA 2006*. Oslo: Universitetsforlaget
- NAV (2007), Uføreytelser pr. 31. desember 2007
- Sigstad, H.M.H. (2004), «Brukermedvirkning – alibi eller realitet?» *Tidsskrift for den norske lægeforening*, nr 1, 204; 124: 63–4
- SSB (2007), *Økonomi og levekår for ulike grupper, 2006*. Rapporter 2007/8. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Townsend, P. ([1979] 1983), *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Harmondsworth: Penguin Books
- Ytrehus, S., I.L.S. Hansen, Å. Langsether, H.C. Sandlie, A. Skårberg (2007b), *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2*. Fafo-rapport 23. Oslo: Fafo
- Ytrehus, S. (2004), *Fattige barn i Norge. Hvem er de og hvor bor de?* Fafo-rapport 445. Oslo: Fafo

Ulike meldinger

St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom* (Sosialdepartementet)

St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken* (Kommunal- og regionaldepartementet)

St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet)

St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* (Kunnskaps- og forskningsdepartementet)

St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* (Helsedepartementet)

Vedlegg til St.prp. nr. 1 Statsbudsjettet 2007 (2006–2007) *Handlingsplan mot fattigdom* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet)

Vedlegg 1 Brev til kommunene



Fafo
**Institutt for arbeidslivs-
og velferdsforskning**
Postboks 2947 Tøyen
0608 Oslo
Borggata 28

Telefon 22 08 86 60
Faks 22 08 87 00
www.fafo.no

Att:

Vår ref.:

Oslo, 24.01.08

Kommunale strategier i arbeidet mot fattigdom

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har gitt Fafo og Nova i oppdrag å utføre et prosjekt om kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom. Hensikten med prosjektet er å få en større forståelse av hvilke utfordringer kommunene opplever at de møter lokalt knyttet til fattigdom og dårlige levekår. I studien er vi opptatt av å få kunnskap om hvilke strategier og tiltak kommunene har valgt. I tillegg ønsker vi å belyse samhandlingen med staten og hvordan kommunene opplever de nasjonale retningslinjene i fattigdomspolitikken.

Vi har valgt ut seks kommuner som har mer enn 20 000 innbyggere. Kommunene er valgt med henblikk på å få en viss bredde knyttet til størrelse, foreliggende data om levekårsproblemer og kjennskap til mottak av ulike statlige tilskudd. Xx kommune er en av de kommunene som vi tror har erfaringer som vil gi viktig informasjon til vårt prosjekt. Vi håper derfor at dere vil delta som en av våre casekommuner. De andre kommunene som er forespurt er xxx.

Aktuelle informanter i kommunen er øverste planansvarlig, rådmenn / kommunaldirektør, samt ansvarlige innenfor administrasjonen på relevante områder (for eksempel sosialsjef og oppvekstsjef, avhengig av hvor tyngdepunktet i fattigdomsbekjempelsen ligger). I tillegg ønsker vi å snakke med folkevalgte som er engasjert på dette området; for eksempel leder av relevante komiteer. Vi mener det er viktig både å synliggjøre hvordan kommunen arbeider med fattigdomsbekjempelse, men også hvordan politikerne forholder seg til området og hvilke mandat de eventuelt har formulert. Dersom dere har etablert et samarbeid med frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner eller andre aktører kan det være interessant for oss å snakke med disse.

Bankgiro 9001.08.33573

Organisasjonsnummer
NO 986 343 113 MVA

I tillegg til å intervju en rekke aktører i kommunen, ønsker vi også å studere kommunale dokumenter som på ulike måter dokumenterer kommunens arbeid med fattigdomsbekjempelse.

Vi håper at kommunen vil tillate at Fafo og NOVA inkluderer xx kommune som case i vårt prosjekt og kan bidra til at vi får intervju sentrale personer i kommunen. Vi vil ta kontakt med dere i nær framtid for nærmere avklaring.

Prosjektet er meldt til personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. All informasjon som blir gitt av enkeltpersoner vil bli behandlet konfidensielt. Deltakelse er selvsagt frivillig. Resultatene fra prosjektet vil bli publisert i en rapport. Prosjektperioden varer fram til mai 2008 og etter dette vil alle personidentifiserende data bli slettet.

Med hilsen

Tone Fløtten

xx

prosjektleder

forsker

Vedlegg 2 Intervjuguider

Intervjuguide – kommunalt ansatte

Problemforståelse og oversikt

- Opplever dere at deres kommune har fattigdomsproblemer?
- Hvordan definerer dere fattigdom?
- Hvilke utfordringer har kommunen knyttet til fattigdom og dårlige levekår?
- Er det noen grupper som dere opplever er særlig utsatt for fattigdom og dårlige levekår i deres kommune/bydel?
- Hva mener dere er de viktigste årsakene til at folk i kommunen/bydelen er fattige eller har dårlige levekår?
- Har dere gjort noen kartlegginger i kommunen knyttet til levekårsproblemer og fattigdom? (barnefattigdom, sosialhjelpsmottakere, bostedsløse, folk med betalingsvansker, rus)
- Om ja: Hvem har ansvaret for kartleggingene? Er dette systematisert slik at kartleggingene blir lagt til grunn for plan- og tiltaksutforming?
- Om nei: Har dere andre strategier for å få oversikt over hvilke grupper som er særlig utsatt, hvor mange som har problemer og hvilke tiltak det er behov for?
- Er det noen i kommunen som har et overordnet ansvar for fattigdomsbekjempelse?
- Om ja: Hvem er dette, og hva innebærer det at de har et overordnet ansvar?
- Er politikerne opptatt av fattigdomsproblemene?
- Hvis ja: Hva er politikerne opptatt av (hvilke områder)?
- Hvis nei: Hvorfor tror du ikke de er opptatt av fattigdomsproblemer?

Strategier/planer

- Hva tror du er det viktigste kommunen kan gjøre for å bekjempe fattigdom? (Spør eventuelt om de kan nevne tre ting som de tror vil ha betydning for å bekjempe fattigdom i kommunen.)
- Har kommunen satt noen konkrete mål for sin fattigdomspolitik? (For eksempel «ingen under fattigdomsgrensa», «ingen bostedsløse», eller «ingen barnefattigdom», el.lign.?)
- Hva er de største hindringene for en effektiv fattigdomsbekjempelse? (F.eks. kommuneøkonomi, grupper vanskelig å hjelpe, boligmarkedet osv.)
- Har kommunen utviklet noen planer eller strategier som handler om å forebygge/reducere fattigdom?
- Overordnede planer om å redusere fattigdom?
- Planer på enkeltområder som handler om fattigdomsarbeid? (For eksempel barnefattigdom, bostedsløse, sosialhjelpsmottakere, rus osv.)
- Hvem har tatt initiativ til utvikling av disse planverkene?
- Hvem opplever du har vært drivende i utvikling av fattigdomsstrategier; politikere, etatsledere, enkelt ansatte som jobber tett med brukere, andre?
- Kan du fortelle om prosessen knyttet til utarbeidelse av planer (en plan du kjenner til)?
- Hvem har ansvaret for utarbeidelse og framdrift?
- Hvilke aktører er involvert?
- Hvilken rolle har politikerne i prosessen?
- Foretas det noen evalueringer av strategiene?
- Hvis ja: Hvordan blir strategiene evaluert, og hva har det eventuelt ført til (endrede planer, mindre fattigdom el.lign.?)
- Hvis nei: Hvorfor har dere ikke valgt å evaluere strategiene?

Samarbeid

- Er det samarbeid mellom ulike avdelinger/etater i kommunen om planer og tiltak knyttet til fattigdom?

- (For eksempel ansvarlig flyktningstjeneste, sosialkontor, barnevernkontor, barnevern, utdanningsetat.)
- Hvordan fungerer eventuelt samarbeidet om fattigdomsutfordringene?
- Etablert NAV-kontor: Deres kommune har etablert lokalt NAV-kontor. Hvilke konsekvenser har dette for fattigdomsarbeidet?
- Ikke etablert NAV-kontor: Hvordan fungerer kommunens forhold til den statlige arbeidsmarkedstjenesten (arbeidskontor) knyttet til fattigdomsreduksjon?
- Har dere samarbeid med frivillige organisasjoner i arbeidet med fattigdom?
- Om ja: Hva gjør de frivillige organisasjonene? Hvilke erfaringer har dere med samarbeidet?
- Samarbeider dere med noen brukerorganisasjoner i arbeidet? (Organisasjoner innen velferd, fattigdom, rusmisbrukere, pårørendeorganisasjoner, andre.)
- Hvilke erfaringer har dere fra samarbeid med brukerorganisasjoner?
- Samarbeider dere med andre kommuner innenfor arbeid med fattigdom og levekår?
- Om ja: Hvilke erfaringer har dere med kommunesamarbeid på dette området?
- Har dere samarbeid med andre i fattigdomsarbeidet? Lokalt næringsliv, borettslag etc.
- Er det noen aktører dere skulle ønske dere hadde mer samarbeid med?
- Om ja: Hvilke aktører er dette, og hvorfor ville dette være nyttig for fattigdomsbekjempelse?

Tiltak

- Hvilke typer tiltak har dere i kommunen knyttet til å redusere fattigdom?
- Tiltak rettet mot barn: Tiltak knyttet til skolen? Fritidstilbud? Barnevern? Foreldre?
- Tiltak mot særskilte grupper med dårlige levekår: Bostedsløse, rusmisbrukere, sosialklienter, psykisk syke, ungdommer som skrives ut av barnevernet, flyktninger/innvandrere, barn med minoritetsbakgrunn.

- Tiltak for folk uten arbeid/langt fra arbeidsmarkedet? (Sosialtjenesten, arbeidsretting, samarbeid med arbeidskontor/NAV Arbeid, hvilke typer tiltak?)
- I hvilken grad er opprettelse av tiltak stimulert av statlige midler?
- Er det noen grupper som dere opplever at det er vanskelig å nå med tiltak/vanskelig å komme i posisjon til å hjelpe?
- Har dere noen fattigdomstiltak som du anser å være av forebyggende karakter?
- (For eksempel arbeidsrelaterte tiltak, rutiner for å hindre utkastelser fra bolig, hindre problemer etter utskrivelse fra barnevern ved fylte 18 år.)
- Hvilke typer tiltak har dere best erfaring med?
- Hva er suksesskriterier?
- Har dere utviklet noen strategier for å få tilbakemelding fra brukerne av enkelttiltak om hvilke erfaringer de har med tiltakene?
- Er brukerne deltakende i utviklingen av konkrete tiltak?
- Er du optimistisk med hensyn til NAV-reformen og kvalifiseringsprogrammet når det gjelder å bekjempe fattigdom?
- Hvordan kan kommunen best hjelpe de fattige som ikke har mulighet til å komme i arbeid på kort eller mellomlang sikt?

Statens engasjement

- Opplever dere at det er stor oppmerksomhet omkring fattigdomsproblemet på statlig nivå (i sentralforvaltningen)?
- Hva synes dere om statens strategier på fattigdomsområdet? (Tiltaksplan mot fattigdom, nå Handlingsplan mot fattigdom. Ulike sektorsatsninger innenfor barn/unge, levekår, arbeid.)
- Dersom de ikke kommer på noe – kan en nevne for eksempel tiltak barnefattigdom, midler boligsosialt arbeid for bostedsløse og rusmisbrukere, kvalifiseringsprogrammet, tilskudd til rusarbeid, introduksjonsprogrammet osv.
- Opplever de at det er en samordnet innsats fra staten eller at initiativene spriker i ulike retninger?
- Hvilke grupper og typer av tiltak opplever dere er mest prioritert i de statlige initiativene?

- Opplever dere at de statlige satsningene treffer de utfordringer dere møter lokalt?
- Har dere de forutsetninger som skal til for å implementere de statlige strategiene lokalt?
- Opplever dere at det finnes kanaler hvor dere kan melde tilbake hva dere synes om de statlige strategiene og initiativene?
- Hvilke statlige etater har dere mest kontakt med i arbeidet med å bekjempe fattigdom?
- Hvilke typer statlige initiativer kunne dere ønske dere? (Mer av det samme eller andre typer tiltak?)

Intervjuguide – folkevalgte

Klargjøre ved starten av intervjuet at vi ønsker å intervju personene innenfor rammen av sitt virke som folkevalgt i kommunen.

Problemforståelse og oversikt

- Opplever du at deres kommune har fattigdomsproblemer?
- Hvordan definerer du fattigdom?
- Hvilke fattigdomsproblemer opplever du at kommunen har?
- Er det noen grupper i kommunen som er særlig utsatt for fattigdom og dårlige levekår?
- Hva mener du er de viktigste årsakene til at folk i kommunen er fattige eller har dårlige levekår?
- Hvilken oversikt over levekårsproblemer og fattigdom i kommunen har dere politikere tilgang til? Har det f.eks. blitt gjort kartlegging av problemene: (barnefattigdom, sosialhjelpsmottakere, bostedsløse, folk med betalingsvansker, rus..)
- Har det vært et ønske fra politikerne å få kartlagt kommunens utfordringer knyttet til fattigdom og dårlige levekår?
- Hva mener du er det viktigste kommunen kan gjøre for å bekjempe fattigdom?

- Hva er det viktigste kommunens politikere kan bidra med for å bekjempe fattigdom?
- Opplever du at de folkevalgte i kommunen er opptatt av fattigdomsbekjempelse?
- Om ja: Vil du si at hensynet til å forebygge og bekjempe fattigdom blir vurdert innenfor alle politikkområder i kommunen?
- Er fattigdom og dårlige levekår et område som det er stor politisk uenighet om i kommunen?
- Hva går eventuelt uenighetene ut på?

Strategier / planer

- Hvilket mandat har dere politikere gitt administrasjonen innenfor fattigdomspolitikken?
- Har dere formulert noen overordnede målsettinger innenfor kommunens arbeid med fattigdom og dårlige levekår? (F.eks. ingen fattige i kommunen, ingen bostedsløse, ingen barnefattigdom.)
- Har dere utviklet noen planer eller strategier som handler om å forebygge/reducere fattigdom?
- Overordnede planer om å redusere fattigdom?
- Planer på enkeltområder som handler om fattigdomsarbeid? (For eksempel barnefattigdom, bostedsløse, sosialhjelpsmottakere, rus osv.)
- Hvem har tatt initiativ til utvikling av disse planverkene?
- Kan du fortelle om prosessen knyttet til utarbeidelse av planer (en plan du kjenner til)?
- Hvem har ansvaret for utarbeidelse og framdrift?
- Hvilke aktører er involvert?
- Hvilken rolle har dere politikere hatt i prosessen?

Samarbeid

- Har kommunen samarbeid med frivillige organisasjoner i arbeidet med fattigdom?
- Om ja: Hva gjør de frivillige organisasjonene? Hvilke erfaringer har dere med samarbeidet?
- Har dere politikere kontakt med brukerorganisasjoner knyttet til arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom? (Organisasjoner innen velferd, fattigdom, rusmisbrukere, pårørendeorganisasjoner, andre.)
- Hvilke erfaringer har dere fra kontakt med brukerorganisasjoner?
- Er det andre aktører som du skulle ønske det var mer samarbeid med om fattigdomsbekjempelse?
- Om ja: Hvordan ville dette være nyttig for fattigdomsbekjempelse?

Tiltak

- Hvilke tiltak og hvilken type tiltak tror du er viktigst for å kunne bekjempe fattigdom? Hvorfor?
- Er du optimistisk med hensyn til NAV-reformen og kvalifiseringsprogrammet når det gjelder å bekjempe fattigdom i din kommune?
- Hvordan kan kommunen best hjelpe de fattige som ikke har mulighet til å komme i arbeid på kort eller mellomlang sikt?
- Hvilke typer tiltak har dere iverksatt i kommunen knyttet til å redusere fattigdom?
- Tiltak rettet mot barn: Tiltak knyttet til skolen? Fritidstilbud? Foreldre?
- Tiltak mot særskilte grupper med dårlige levekår, bostedsløse, rusmisbrukere, sosialklienter, psykisk syke, flyktninger/innvandrere, barn med minoritetsbakgrunn.
- Tiltak for folk uten arbeid/langt fra arbeidsmarkedet? (Sosialtjenesten, arbeidsretting, samarbeid med NAV Arbeid, hvilke typer tiltak?)
- Hvilke typer tiltak opplever dere lykkes?
- Hvorfor lykkes disse tiltakene?

Statens engasjement

- Opplever dere lokalpolitikere at det er stor oppmerksomhet omkring fattigdomsproblemer på statlig nivå?
- Hva synes dere om statens strategier på fattigdomsområdet? (Tiltaksplan mot fattigdom, nå Handlingsplan mot fattigdom. Ulike sektorsatsninger innenfor barn/unge, levekår, arbeid.) (Dersom de ikke kommer på noe – kan en nevne for eksempel tiltak barnefattigdom, midler boligsosialt arbeid for bostedsløse og rusmisbrukere, kvalifiseringsprogrammet, tilskudd til rusarbeid, introduksjonsprogrammet osv.)
- Opplever dere at statens satsning er samordnet og koordinert?
- Opplever dere at de statlige satsningene treffer de utfordringer dere møter lokalt?
- Opplever dere at det finnes kanaler hvor dere kan melde tilbake hva dere synes om de statlige strategiene og initiativene?
- Hvilke typer statlige initiativer kunne dere ønske dere?

Intervjuguide – eksterne samarbeidspartnere (brukerorganisasjoner/frivillige organisasjoner)

Problemforståelse og oversikt

- Opplever dere at kommunen har problemer som handler om fattigdom og dårlige levekår?
- Er det noen grupper som dere opplever er særlig utsatt for fattigdom og dårlige levekår?
- Hva mener dere er de viktigste årsakene til at folk i kommunen er fattige eller har dårlige levekår?
- Hva opplever dere som den største utfordringen i arbeidet med å bekjempe fattigdom i kommunen?
- Hva er de største hindringene for en effektiv fattigdomsbekjempelse? Hvordan kan eventuelle hindringer overkommes?

- Er det noen grupper som dere opplever at det er spesielt vanskelig å nå eller hjelpe?
- Hva mener du er det viktigste kommunen kan gjøre for å bekjempe fattigdom?
- Vil du si at fattigdomsbekjempelse har høy prioritet i din kommune? På hvilke områder kommer dette i tilfelle til syne?
- Er kommunepolitikerne opptatt av fattigdomsproblemene?
- Hvis ja: Hvordan? Hvis nei: Hvorfor ikke?

Aktørens fokus og arbeid

- Hva er deres rolle i kommunens fattigdomsarbeid?
- Hvilke tiltak har dere?
- Hvilke typer tiltak opplever dere at lykkes?
- Hvorfor lykkes disse tiltakene?
- Har dere utviklet noen strategier for å få tilbakemelding fra brukerne av enkelttiltak om hvilke erfaringer de har med tiltakene?
- Hvordan er deres avtale/samarbeid med kommunen? (For frivillige organisasjoner om de har en kontrakt for utførelse av arbeid, eller er det egenfinansiert «frivillig» arbeid? For brukerorganisasjoner om de har en avtale med kommunen om at de skal involveres i saker som angår dem – systematisk brukermedvirkning – delta i møter, uttale seg om tiltak og planer osv.)

Strategier/planer

- Har dere egne planer eller strategier knyttet til arbeidet for å forebygge eller bekjempe fattigdom?
- Har dere vært involvert i kommunens arbeid med utvikling av planer innenfor fattigdomspolitikken?
- Hvis ja: Kan du fortelle om prosessen knyttet til deltakelse i utarbeidelse av planer i kommunen?
- Hvilke rolle har dere hatt?

- Hvordan fungerte arbeidet?
- Hvilke aktører er involvert?
- Hvilken rolle har politikerne i prosessen?
- Hvordan vurderer du den kommunale fattigdomsstrategien?
- Oppfatter dere at det er lett å komme i dialog med kommunen når det gjelder ideer til en bedre fattigdomsbekjempelse?
- Er det noen tiltak som dere mener kommunen burde starte opp?
- Er du optimistisk med hensyn til NAV-reformen og kvalifiseringsprogrammet når det gjelder å bekjempe fattigdom?
- Hvordan tror du kommunen best kan hjelpe de fattige som ikke har mulighet til å komme i arbeid på kort eller mellomlang sikt?

Statens engasjement

- Hva synes dere om statens strategier på fattigdomsområdet? (Tiltaksplan mot fattigdom, nå Handlingsplan mot fattigdom. Ulike sektorsatsninger innenfor barn/unge, levekår, arbeid.)
- Hvilke grupper og typer av tiltak opplever dere er mest prioritert i de statlige initiativene?
- Opplever dere at de statlige satsningene treffer de utfordringer dere møter lokalt?
- Hvilke typer statlige initiativer kunne dere ønske dere?

Det er jo ingen som sulter her, men...

Denne rapporten presenterer en kvalitativ undersøkelse av et utvalg norske kommuners arbeid med å forebygge og bekjempe fattigdom. Rapporten er ingen evaluering – hensikten har vært å drøfte hvordan disse kommunene forstår fattigdom, å se på hvilke utfordringer de møter og på hva som er deres erfaringer med å iverksette og gjennomføre en lokal fattigdomspolitik.

Fattigdom er et felt med sterkt politisk engasjement på nasjonalt nivå, og en del av målet for vår studie har vært å finne ut hvordan nasjonale fattigdomsstrategier blir oppfattet og iverksatt på kommunalt nivå.

Senter for studier av fattigdom, sosialhjelp og sosial integrasjon (Fami) er et forskningssamarbeid mellom Fafo og NOVA.

Senteret er tildelt miljøstøtte fra Norges forskningsråd ved Velferds-forskningsprogrammet for perioden 2003–2008.

For mer informasjon, se www.fami.no

Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon

Fami

N O V A

*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2008:18
ISBN 978-82-7422-627-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20060