

HiO-rapport 2011 nr 10

**Barnefattigdom i et rikt land.
Kunnskapsoppsummering om fattigdom og
eksklusjon blant barn i Norge**

Rapport på oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet

Sissel Seim og Hege Larsen (red.)

Høgskolen i Oslo
Sosialforsk, Avdeling for samfunnsfag
Juni 2011

© Høgskolen i Oslo
ISBN 978-82-579-4756-9
ISSN 0807-1039

Det må ikke kopieres fra denne bok i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, Interesseorganisasjon for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale medfører erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forord

Rapporten *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om fattigdom og eksklusjon blant barn i Norge* er laget på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som har initiert og finansiert prosjektet. Oppdraget er utført ved Sosialforsk, Høgskolen i Oslo. Formål med rapporten er å oppsummere forskning og annen relevant kunnskap om fattigdom og sosial eksklusjon blant barn og unge i Norge. Hovedvekten er lagt på å komme med forslag til aktuelle tiltak for å motvirke fattigdom og eksklusjon blant barn og unge, og forslag til videre forskning.

Prosjektgruppen har bestått av følgende personer: førsteamanuensis Sissel Seim (prosjektleder), vitenskapelig assistent Hege Larsen, professor Knut Halvorsen, forsker I Thomas Lorentzen, professor Mons Oppedal, førsteamanuensis Mona Sandbæk, førsteamanuensis Oddbjørg Skjær Ulvik og hovedbibliotekar Solveig Hjelde.

Referansegruppen har bestått av: professor Anne-Lise Arnesen, Høgskolen i Østfold, professor Tapio Salonen, Linné-universitetet, Växjö, Sverige, professor Ilse Julkunen, Helsingfors universitet, Finland og professor Peter Saunders, University of New South Wales, Sydney, Australia.

Enkelt personer står som forfattere av hvert kapittel, men innholdet i rapporten er gjennomgått og kommentert av personene i prosjektgruppen og referansegruppen.

Vi vil gjerne takke representanter for organisasjoner som deltok på Rundebordskonferansen i oktober 2010, og kom med gode innspill til å motvirke barnefattigdom: Barneombudet, Bibi Amka, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Kreativt og mangfoldig arbeidsliv (KREM) og Velferdsalliansen. En stor takk til kolleger ved Sosialforsk som har gitt verdifulle kommentarer til rapporten.

Vi vil også gjerne takke Arbeids- og velferdsdirektoratet for et interessant oppdrag. Vi håper rapporten kan gi kunnskap og ideer til videre forskning og tiltak for å motvirke fattigdom og eksklusjon av barn og unge i det norske samfunnet.

Oslo, den 14. juni 2011

Sissel Seim og Hege Larsen

Innhold

SAMMENDRAG.....	7
KAPITTEL 1 INNLEDNING.....	19
Hege Larsen, Solveig Hjelde og Sissel Seim	
1.1 Bakgrunn for rapporten	19
1.2 Oversikt over rapporten.....	20
1.3 Formål og problemstillinger	21
1.4 Prosjektgruppe, referansegruppe og forfattere	22
1.5 Kunnskapsoppsummeringens metodiske design.....	23
1.6 Oversikt over søkeord og søkekilder.....	29
KAPITTEL 2 TEORI, MÅLING OG OMFANG AV BARNEFATTIGDOM	33
Knut Halvorsen	
2.1 Hvordan måle fattigdom og sosial eksklusjon blant barn?.....	33
2.2 Barnefattigdom i Norge ut fra ulike tilnærminger for å måle fattigdom.....	35
2.3 Årsaker til fattigdom blant barn.....	55
2.4 Oppsummerende diskusjon	60
KAPITTEL 3. VELFERDSPOLITISKE ORDNINGER OG BARNES RETTSLIGE STILLING	63
Knut Halvorsen, Mons Oppedal og Hege Larsen	
3.1 Barnefattigdom og sosial eksklusjon i noen andre aktuelle land	63
3.2 Velferdspolitiske ordninger med konsekvenser for barn i Norge.....	72
3.3 Juridiske perspektiver. Barns egen rett til en tilfredsstillende levestandard etter barnekonvensjonen og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.	81

3.4	Oppsummerende diskusjon	86
Kapittel 4	BARN OG UNGE MED SPESIELL RISIKO FOR FATTIGDOM OG EKSKLUSJON	91
	Thomas Lorentzen, Hege Larsen, og Sissel Seim	
4.1	Fattigdom i familier med helseproblemer	91
4.2	Fattigdom i familier med innvandrerbakgrunn	97
4.3	Risiko for fattigdom ved overgangen fra ung til voksen	100
4.4	Oppsummering og forslag til forskning	115
KAPITTEL 5	BARNEHAGE OG SKOLE – ARENA FOR INKLUDERING OG FOR MARGINALISERING.....	119
	Anne-Lise Arnesen	
5.1	Barnehagen som forebyggende institusjon og tidlig innsats.....	120
5.2	Økt ulikhet i skolen.....	122
5.3	Risiko ved å være fattig i barnehage og skole.....	124
5.4	Barnevernbarnas erfaring med skole.....	125
5.5	Inkluderende og marginaliserende prosesser i skolen	126
5.6	Utdanning og sosial reproduksjon – å bryte sosial arv ved hjelp av skolen	132
5.7	Oppsummerende diskusjon	134
KAPITTEL 6	GJENNOMGANG AV INNSATS FOR Å BEKJEMPE FATTIGDOM OG EKSKLUSJON BLANT BARN OG UNGE.....	139
	Hege Larsen, Thomas Lorentzen og Sissel Seim	
6.1	Politisk innsats for å bekjempe barnefattigdom.....	139
6.2	Evalueringer av tiltak for utsatte barn og unge	145

6.3	Hjelpetiltak i barnevernet	152
6.4	Forslag fra rundebordskonferansen.....	159
6.5	Oppsummering.....	162
KAPITTEL 7 FATTIGDOM OG SOSIAL EKSKLUSJON BLANT BARN. OPPSUMMERENDE KONKLUSJONER, BEHOV FOR FORSKNING OG VIDERE TILTAK.....		
Knut Halvorsen, Hege Larsen, Thomas Lorentzen, Mons Oppedal og Sissel Seim		
7.1	Omfang av fattigdom blant barn.....	166
7.2	Veier ut av fattigdom.....	168
7.3	Barns og unges velferd i et framtidsperspektiv	172
7.4	Overgangen til voksenliv	174
7.5	Forskning og tiltak for å bedre situasjonen for barn i familier med helseproblemer.....	175
7.6	Å bedre situasjonen for innvandrerfamilier.....	177
7.7	Barnehage og skole som inkluderende arenaer	177
7.8	Nye tiltak for å bekjempe fattigdom blant barn	180
7.9	Barns deltakelse	184
7.10	Handlingsplan for å motvirke fattigdom blant barn og unge	185
Vedlegg: Søk som ble utført i de enkelte databasene.....		187
Litteraturliste		191

SAMMENDRAG

Rapporten *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om fattigdom og eksklusjon blant barn i Norge* er utarbeidet ved Sosialforsk, Høgskolen i Oslo, på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Formål med rapporten er å gi en presentasjon av eksisterende forskning om omfang og utvikling av barnefattigdom i Norge, å vurdere tiltak og virkemidler som bidrar til å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon blant barn og unge, samt å identifisere kunnskapshull og framtidige forskningsbehov.

Kapittel 1 Innledning

I kapittel 1 utdypes formål og problemstillinger i rapporten. Presentasjonen av eksisterende forskning rettes inn mot områder som i liten grad er dekket i andre kunnskapsoversikter over barnefattigdom, (for eksempel Backe-Hansen, 2004, Fløtten 2009), samt noen områder som vi mener er spesielt viktige for å bekjempe fattigdom blant barn og unge: barns levekår, barn med innvandrerbakgrunn, barn og unge i barnevernet, utdanning og inkludering av unge i arbeidslivet, velferdstjenestenes rolle i forhold til fattige barn og unge sosialhjelpsmottakere, barns rettslige stilling, fattigdom blant barn i familier med helseproblemer og barn med helseproblemer.

Kunnskapsoppsummeringen bygger på et bredt metodisk design, det er en såkalt “scoping study” eller “scoping review”. Studien er en kombinasjon av systematisk litteratursøk, innhenting av litteratur som er oppgitt i referanselister i forskningslitteratur eller policy-dokumenter, eller basert på anbefalinger fra fagpersoner og brukerorganisasjoner. I kapitlet gis en oversikt over søkeord og søkekilder, samt inkluderings- og ekskluderingskriterier. Litteratursøket er i hovedsak prioritert til perioden 2000-2010, og omfatter fire nordiske land samt Storbritannia og Australia. De utenlandske studiene omfatter kunnskapsoppsummeringer, med spesiell vekt på politiske strategier, samt eksempler på tiltak og programmer for å bekjempe fattigdom blant barn og unge.

Kapittel 2 Teori, måling og omfang av barnefattigdom

I kapittel 2 gjennomgås ulike tilnæringer for å måle fattigdom. Gjennomgangen omfatter hvordan omfanget av fattigdom vil variere, avhengig av hvilke tilnæringer/målemetoder som brukes. Aktuelle spørsmål er: Hvilket omfang har

barnefattigdom i Norge? Hvilke barn og unge, eller barnefamilier er mest utsatt for å bli fattige i dagens norske samfunn?

Følgende tilnærminger til å måle fattigdom gjennomgås i kapitlet: Inntektsbaserte tilnærminger, resultatorienterte tilnærminger (levetårsfattigdom), konsensuell tilnærming (levetårdeprivasjon), utgiftsfattigdom, subjektive fattigdomsmål, sammensatte mål, administrative kriterier på fattigdom og sosial eksklusjon. Til slutt gis en samlet oppsummering av omfang av fattigdom basert på de ulike tilnærmingene.

Vi tar utgangspunkt i et relativt fattigdomsbegrep som omfatter å mangle vanlig levestandard, og å mangle ressurser for å være inkludert i samfunnet og delta i sosiale aktiviteter. Et absolutt fattigdomsbegrep er lite relevant for Norge fordi det knapt er noen barn som mangler de mest fundamentale levetårsgoder som mat, klær eller bolig.

Det er utfordrende å finne gode barnespesifikke fattigdomsmål til forskjell fra generelle fattigdomsmål. Gjennomgangen viser at det er stor variasjon i omfanget av barn i fattige familier ved bruk av ulike tilnærminger til å måle fattigdom, det er heller ikke konsistens mellom de ulike målene.

Siden *inntektsbaserte* tilnærminger til måling av fattigdom er det enkleste og vanligst brukte fattigdomsmålet, bruker vi i dette sammendraget bare dette målet for å beskrive omfanget av fattigdom. Ut fra inntektsbasert måling var andelen fattige barn under 18 år 6 prosent (73 000 barn), i henhold til OECD skalaen som er basert på 50 prosent av medianinntekten. Andelen var derimot 10 prosent beregnet ut fra EU-skalaen som er basert på 60 prosent av medianinntekten. Hvis vi ser på andelen barn i familier med *vedvarende* fattigdom de siste to år, var det i 2007 mellom 45 000 (OECDs lavinnteksdefinisjon) og 70 000 (EUs definisjon av lavinntekt) barn som tilhørte hushold med lavinntekt de to foregående årene. Derimot var det så mange som 16.5 prosent (148 000 barn) som ett av årene mellom 2004 og 2007 hadde vært under EUs fattigdomsgrense på 60 prosent av medianinntekten.

På tross av politiske mål om å bekjempe fattigdom har andelen fattige barn under 18 år i befolkningen økt i tiåret fra 1999 til 2009. Fra 1999 til 2008 økte andelen fra 4 til 6 prosent (OECD-skalaen), alternativt fra 7 til 10 prosent (EU-skalaen). Det var også økning i andel barn med *vedvarende* lavinntekt. Forverringen gjaldt både for barn under 7 år og barn under 18 år. Noe av forklaringen på denne økningen er at lavinntektsgrensen er blitt skjøvet oppover som følge av økning i det generelle inntektsnivået de siste årene, men også reduserte stønader til barnefamilier kan være med på å forklare økningen.

Det er sammenheng mellom økonomisk fattigdom og sosial eksklusjon. Både i australske og norske studier viser det seg at både lav inntekt og mangel på forbruks-goder øker risikoen for å være sosialt isolert og føle seg ensom. På bakgrunn av gjennomgangen av omfanget av fattigdom kan vi identifisere fem grupper barn som har stor risiko for å vokse opp i familier med vedvarende fattigdom: 1) Barn i familier der ingen foreldre er i arbeid og familien er avhengig av trygdeytelser eller sosialhjelp, for eksempel på grunn av arbeidsledighet eller helseproblemer. 2) Barn i familier med mange barn. 3) Barn av enslige foreldre. 4) Barn i familier med innvandrerbakgrunn, spesielt ikke-vestlig bakgrunn, og 5) unge på 18 år ved etablering i voksenlivet.

Kapittel 3 Velferdspolitiske ordninger og barns rettslige stilling

I dette kapitlet drøftes velferdspolitiske ordninger med konsekvenser for barns velferd. Aktuelle spørsmål er: Bidrar ordningene til å redusere eller opprettholde fattigdom blant barn og unge og deres familier? Hva bør endres for at slike ordninger skal bidra til å bekjempe fattigdom blant barn? Først i kapitlet gjennomgås velferdsordninger for å motvirke barnefattigdom og sosial eksklusjon i de nordiske landene, samt Australia og Storbritannia, deretter gis en oversikt over velferdsordninger i Norge, og et avsnitt om rettslige spørsmål knyttet til sikkerhetsnett for barn.

Unicefs oversikt fra 2007 over barnefattigdom og barns velferd i rike land viser at de nordiske landene har høy score i forhold til barns velferd (UNICEF Innocenti Research Centre 2007) jf. også kapittel 2, mens Storbritannia og USA er i nederste tredjedel på rankingen. Det er grunn til å tro at den nordiske velferdsmodellen med universelle ytelser, sørger for generelt høy livskvalitet i de nordiske landene (Nordisk Ministerråd 2010). Familiepolitikken i de nordiske landene, særlig bruk av skatter og overføringer, bidrar til å holde fattighedsratene nede. I tillegg er lav inntektsulikhet og høy yrkesdeltakelse i de nordiske landene sentrale forklaringer på den lave andelen fattige familier. Nordiske land peker seg derimot ut med en høyere andel fattige blant unge voksne, noe som delvis kan forklares med at unge flytter tidligere hjemmefra og starter egen husholdning, sammenlignet med en del andre land.

Flere typer velferdspolitiske ordninger har konsekvenser for barns levekår: *universelle stønader* (for eksempel barnetrygd) og *selektive, behovsprøvde ordninger* (slik som økonomisk sosialhjelp). De viktigste ordninger med konsekvenser for barns levekår er: *inntektsoverføringer* og *universelle tjenester* (barnetilsyn, utdanning, og helse), samt

målrettede tjenester rettet mot barnefamilier, eller det enkelte barnet. I tillegg kommer generelle familiepolitiske tiltak som gjør det mulig å kombinere arbeid og omsorg.

Oversikten i kapitlet viser at reduksjon i noen av velferdsordningene har bidratt til økningen av antallet barn i fattige familier i Norge, spesielt for de utsatte gruppene som er nevnt ovenfor. Barnetrygden har en viktig omfordelende virkning, men siden nivået på barnetrygden som nevnt ikke har endret seg på mange år, er realverdien av barnetrygden kraftig redusert. Stønader til barnefamilier, som barnetrygden, har stor betydning for familier med lav inntekt. Hvis barnefamilier midt på 2000 tallet hadde mottatt like mye barnetrygd som ti år tidligere, ville så mange som 10 000 barn være i familier som kommer over grensen for lavinntekt (Epland og Kirkeberg 2007). Maksimalpriser for opphold i barnehager, økt foreldrefradrag og heving av aldersgrensen for barnetrygd fra 16 til 18 år har til en viss grad kompensert dårligere familieøkonomi som følge av redusert barnetrygd. Kontantstøtteordningen for barn under to år har bidratt til å redusere fattigdom, spesielt i innvandrerfamilier, men også kontantstøtten er blitt kraftig redusert. Reduksjon i verdien av barnetrygd og kontantstøtte har samlet sett ført til reduksjon i ytelsene for barnerike familier, men også for familier med ett eller to barn.

Hovedstrategien for å bekjempe fattigdom er arbeid (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b, 4). Det er liten tvil om at en viktig årsak til fattigdom er mangel på lønnet arbeid. Reduksjon i arbeidsløshet vil derfor bety reduksjon i barnefattigdommen, og virkemidler som bidrar til at foreldre kommer i lønnet arbeid er derfor av sentral betydning for å motvirke barnefattigdom.

For mange foreldre vil lønnet arbeid likevel ikke være et reelt alternativ, for eksempel på grunn av arbeidsløshet, dårlig helse og uførhet. Disse familiene vil være avhengige av offentlige stønadsordninger for å unngå fattigdom. En gjennomgang av offentlige stønadsordninger for foreldre som ikke er i arbeid viser en overraskende stor variasjon i barnetilleggene, de varierer mellom kr. 4 420 per år for foreldre som mottar dagpenger, og et behovsprøvd tillegg mot inntekt på 0,4 G (opptil kr. 31 686 pr. 1.5.2011) for foreldre som er uføretrygdet. Disse ytelsene avspeiler ikke merkostnadene for å oppfostre barn. Gjennomgangen omfatter tilleggene i uførepensjon, arbeidsavklaringspenger, alderspensjon, dagpenger under arbeidsløshet, kvalifiseringsstønad, stønader for enslige forsørgere og økonomisk sosialhjelp, barnepensjon og forskuttering av barnebidrag. Siden det i hovedsak er faste satser faller verdien av tilleggene kontinuerlig.

Drøftingen av barns rettslige stilling tar utgangspunkt i bestemmelsene i Barnekonvensjonen, i FNs Internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle

rettigheter av 16. desember 1966 (ØSK) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (EMK). Disse konvensjonene gjelder alle som norsk lov, og går foran annen lov ved motstrid. Barnekonvensjonen (art. 27) gir anvisning på hva som faller inn under en tilfredsstillende levestandard for barn. I denne sammenheng er det problematisk at barnetilleggene og nivået på sosialhjelpen er for lavt. Drøftingen konkluderer med at ut fra en vurdering av barns rettsstilling må det være barnets interesse som får forrang i interessemotsetningen mellom samfunnets interesse av å presse voksne til å ta arbeid, og barnets behov for en tilfredsstillende levestandard (jfr. BK art. 3 nr. 1). I diskusjonen om arbeidslinjen etterlyses en refleksjon over barns situasjon: Tar arbeidslinjen hensyn til barns behov? Går *arbeidsplikten* framfor foreldres *forsørgelsesplikt* og *omsorgsplikt*?

I slutten av kapitlet drøftes forslag til tiltak og behov for videre forskning om barns rettigheter og om barns levekår sett i relasjon til arbeidslinjen. Dette blir nærmere beskrevet i siste kapittel om tiltak og behov for videre forskning.

Kapittel 4 Barn og unge med spesiell risiko for fattigdom og eksklusjon

I den første delen av dette kapitlet drøftes situasjonen for noen grupper barn som har spesiell fattigdomsrisiko: sammenhengen mellom helseproblemer og fattigdom, og oppvekstsituasjonen for barn i familier med innvandrerbakgrunn. I andre del av kapitlet ser vi spesielt på risiko for fattigdom og marginalisering i overgangen mellom ungdom og voksenlivet.

Unge helse er generelt svært god, men barn og unge i lavinntektsfamilier og unge sosialhjelpsmottakere har dårligere helse enn folk flest. Barnevernsbarn er spesielt utsatte for helseproblemer, og uføreraten for barnevernsbarn er langt høyere enn ellers i befolkningen. Studier av bruk av sosialhjelp og arbeidsledighetstrygd viser at varighet av stønadsmottak har sammenheng med dårlig helse. Det betyr at det kan være bakenforliggende helse som er avgjørende for muligheter til arbeid og levekår.

Det har vist seg vanskelig eller umulig å si noe om årsaksrekkefølgen mellom helse og sosioøkonomisk status. På den ene siden kan man tenke seg at fattigdom leder til dårlig helse, på den andre at det er personer med dårlig helse som blir fattige - eventuelt at det er en vekselvirkning mellom de to. Forskning har derimot vist at det finnes en sammenheng mellom barns helse og sosioøkonomisk status som ofte går via utdanning. Det er behov for mer forskning på relasjonen mellom fattigdom og helse blant unge.

Studier av helse blant innvandrere viser at det er høyere risiko spesielt for psykiske og sosiale problemer blant ikke-vestlige innvandrere. Dette kan bidra til økt risiko for psykiske belastninger hos barn og unge i disse familiene, men det er behov for mer forskning for å utrede sammenhengene mellom ulike faktorer.

Innvandrere er som gruppe fattigere enn etniske nordmenn, noe som blant annet har sammenheng med betydelig lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig, selv om bildet er mer sammensatt når en undersøker levekår blant ulike grupper innvandrerfamilier. I en studie om barns levekår rapporterte innvandrerforeldre om lavere inntekt og dårligere levekår. Barn med innvandrerbakgrunn oppga likevel ikke i større grad at de opplevde familiens økonomi som dårlig, noe som kan tyde på at innvandrerforeldre også skjerner barna sine for den konsekvenser av dårlig økonomi.

Unge voksne har generelt en anstrengt økonomi mens de er i etableringsfasen, men flere grupper er spesielt utsatte i overgangen til voksen alder: unge fra fattige familier, unge med innvandrerbakgrunn, unge med helseproblemer og unge som har vært under barnevernets omsorg.

Arbeidsledighet gir en spesiell risiko for økonomiske problemer i denne fasen, spesielt for den store gruppen unge som ikke fullfører videregående skole. Utdanning har stor og økende betydning for sysselsetting, og det er derfor grunn til å rette oppmerksomhet på tiltak som kan motvirke frafall i skolen for barn og unge i risikogrupper. For unge arbeidsløse har situasjonen forverret seg. Både i Norge og i flere av de øvrige nordiske landene er tilgangen til arbeidsledighetstrygd strammet inn, endringer har ført til kraftig nedgang i andelen unge som har opptjent rettigheter til arbeidsledighetstrygd, og stønadperioden er kortet ned. Mange unge får i denne fasen hjelp fra foreldrene, men fattige familier har mindre mulighet til å støtte barna sine i etableringsfasen.

Kapittel 5 Barnehage og skole – Arena for inkludering og for marginalisering

I dette kapitlet drøftes betydningen av barnehage og skole som arena for å motvirke fattigdom og marginalisering i de viktige oppvekstårene, et tema vi ble spesielt oppmerksomme på etter gjennomgangen av forskning om barnefattigdom og barns levekår. Det finnes omfattende barnehage- og skoleforskning, vi har avgrenset oss til forskning som har spesiell relevans for marginalisering og muligheter til inkludering for barn med risiko for fattigdom.

Barnehage og skole er særlig viktige institusjoner fordi de omfatter (nesten) alle barn hver dag i store deler av deres våkne tid. Barnehage og skole gir mulighet for sosial inkludering i barne- og ungdomsårene. De er viktige arenaer for deltakelse og utvikling av vennskap, for mestring og tilegnelse av kunnskap. Samtidig kan barnehage og skole også være arenaer som forsterker marginaliseringsprosesser gjennom synliggjøring av ulikhet i sosioøkonomisk status og kunnskapsnivå. Kvalitative studier med barn i fattige familier viser at barn ønsker å skjule at de er fattige, og at de derfor holder seg tilbake fra aktiviteter som koster penger.

Skolen er en viktig arena for å motvirke fattigdom og marginalisering i voksen alder fordi utdanning er nødvendig for å få et stabilt forhold til arbeidsmarkedet.

I kapitlet ser vi nærmere på barnehagens betydning som forebyggende institusjon. Barnehagen blir i stigende grad sett som strategisk viktig for å utjevne sosiale forskjeller, og det legges større vekt på pedagogiske tiltak for å fremme læring oppover i skolen. I kapitlet drøftes konsekvenser av å se barnehagen som en utelukkende pedagogisk institusjon, siden barnehagen for de fleste barna også er deres viktigste sosiale arena i barndommen.

Inkluderende og marginaliserende prosesser i skolen er tema for siste del av kapitlet. Skolereformene i Norge har hatt som viktig formål å bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Skoleforskning viser imidlertid at foreldrenes sosioøkonomiske posisjon fortsatt har størst betydning for elevenes læringsutbytte. Forskning viser at elever som har en vanskelig utgangsposisjon på grunn av helse, læringsvansker eller økonomiske problemer i hjemmet kan bli ytterligere marginalisert gjennom skoletiden. Fattigdom blant barn registreres oftest ikke i skolen før barnet viser liten motivasjon eller tegn på manglende tilpasning. Den brede arenaen som skolen utgjør er en arena som har potensial til å bygge opp selvtillit og sosial kapital – og til å bryte sosial arv, gjennom å skape vennsksrelasjoner, nettverk og å gi utdanning. I kapitlet foreslås derfor tverrfaglig forskning om faktorer som kan bidra til å motvirke skolens marginaliserende sider, og å støtte opp om skolens inkluderende funksjon. Det foreslås videre forskning og forsøk for å øke barn og unges mulighet til individuell og kollektiv deltakelse og medvirkning i skolen.

Kapittel 6 Gjennomgang av innsats for å bekjempe fattigdom og eksklusjon blant barn og unge

I kapittel 6 gjennomgås først politiske dokumenter med forslag til å bekjempe fattigdom og marginalisering blant barn og unge. Deretter gjennomgås et utvalg av oppsummeringer og evalueringer tiltak som er satt i verk for å motvirke fattigdom og marginalisering. Kapitlet inneholder også referat fra en rundebordskonferanse med brukerorganisasjoner og andre med spesiell kompetanse på dette feltet.

På slutten av 1990-tallet ble det økt oppmerksomhet om fattigdom i det norske samfunnet. Den første *Tiltaksplanen mot fattigdom* ble lagt fram av regjeringen Bondevik i 2002, og i 2006 la regjeringen Stoltenberg I fram *Handlingsplan mot fattigdom*.

Viktige mål i *Tiltaksplanen mot fattigdom* var å motvirke marginalisering og å bedre levekår for barn og unge. Det ble lagt vekt på å styrke familienes økonomiske ressurser, spesielt for barn og familier med ikke norsk etnisk bakgrunn. Det ble satt omfattende og ambisiøse mål for å motvirke barnefattigdom, planen fastslo prinsippet om gratis grunnskole, og det ble foreslått aktiviteter i skole, kultur og fritidstilbud med små kostnader for å delta. Frivillige organisasjoner ble tildelt en viktig rolle for å motvirke fattigdom. Det skulle videre gjøres en systematisk gjennomgang av velferdsordninger.

Handlingsplanen mot fattigdom fra 2006 videreførte de tiltakene som var iverksatt. Viktige målene var for det første å gi alle muligheter til å komme i arbeid, for det andre å bidra til at alle barn skal kunne delta og utvikle seg, og for det tredje å bedre levekårene for de vanskeligst stilte. Det ble lagt opp til spesiell innsats innrettet mot unge utenfor arbeidsmarkedet, foreslått økning av barnetillegget til uføre- og alderspensjonister og barnesatsene i veiledende retningslinjene for økonomisk sosialhjelp, samt å styrke barnevernets innsats for barn som lever i familier med fattigdomsproblemer.

Evalueringer av satsningene som ble iverksatt for å inkludere barn og unge i risikozonen omfatter blant annet: prosjektet *Barne- og ungdomsarbeid i større bysamfunn* som *Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*, prosjektet *Styrket innsats i kommunene mot fattigdom blant barn, unge og familier*. Disse prosjektene ble iverksatt med midler fra flere departementer og direktorater: Barne- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og Arbeids- og velferdsdirektoratet. På tross av at evalueringene viste til gode resultater, var det likevel få kommuner som hadde planer om å videreføre tiltakene. Noen prosjekter er videreført med statlig finansiering, blant annet Losprosjektet, en mentorordning for utsatte ungdommer. Noen prosjekter hadde bidratt til å styrke

samhandling mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten, men Helsetilsynet fant likevel at det er sviktende samarbeid mellom tjenester som arbeider med utsatte barn og unge, både for barn under 18 år, og for unge med behov for støtte etter fylte 18 år.

I gjennomgangen av bruk av hjelpetiltak i barnevernet vises spesielt til at det er lite fokus på fattigdom i barnevernet. Til tross for mye oppmerksomhet om rapportering av gode resultater om ettervern viser nye oversikter at det ikke har vært økning i ettervern i perioden 2005-2009. Det er derfor stort behov for å intensivere ettervernet for unge som har vært under omsorg i barnevernet.

Åtte brukerorganisasjoner/frivillige organisasjoner var invitert til en *rundebordskonferanse* i oktober 2010 for å drøfte forslag til tiltak for å bekjempe barnefattigdom. Deltakerne var enige om at generelle økonomiske tiltak for barnefamilier er det beste virkemidlet for å bekjempe barnefattigdom. De la vekt på at familiene må ha økonomi til å ivareta omsorgsfunksjoner, og til å sørge for at barn og unge kan delta i vanlige aktiviteter. De mente det må satses på gratis aktiviteter på felles arenaer som barnehage, skole, SFO og organiserte fritidsaktiviteter, fordi spesielt organiserte tilbud til utsatte barn og ungdom kan virke stigmatiserende. Deltakerne mente likevel det er behov for spesielle tiltak, blant annet for å bedre situasjonen på arbeidsmarkedet for grupper av foreldre med innvandrerbakgrunn.

Kapittel 7 Fattigdom og sosial eksklusjon blant barn. Oppsummerende konklusjoner, behov for forskning og videre tiltak

I det siste kapitlet oppsummeres og drøftes de viktigste funnene i kunnskapsoppsummeringen. Kunnskapshull, forslag til videre forskning og tiltak er omhandlet underveis i rapporten, og løftes fram i det siste kapitlet. I dette sammendraget fokuseres på forslagene til videre forskning og tiltak.

Det pekes på stort behov for forskning om årsakene til at andelen fattige barnefamilier har økt i en periode der innsats for å bekjempe barnefattigdom har vært et uttalt politisk mål, og det samtidig har vært lav arbeidsløshet. Det er videre behov for forskning og utvikling for å finne fram til mer treffsikre mål for fattigdom, gjerne ved bruk av flere tilnærminger og definisjoner av fattigdom. Det bør blant annet diskuteres om vedvarende fattigdom, eller det å være under fattigdomsgrensen i et år skal legges til grunn for mål for andel fattige familier. For noen familier vil det å befinne seg rett over grensen til fattigdom i lengre perioder gi grunnlag for bekymring.

Forskning støtter opp under at lønnet arbeid er det som best beskytter mot fattigdom. Det er derfor behov for fortsatt forskning og utvikling tiltak som kan gi gode muligheter til lønnet arbeid for utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Spesielt utsatte grupper: er personer med innvandrerbakgrunn, personer med helseproblemer og grupper av unge som er spesielt sårbare i overgangen til voksenlivet, som tidligere barnevernsbarn, barn i fattige familier, og unge som har droppet ut av skolen.

Vi har oppsummert at de velferdspolitiske tiltakene i de nordiske landene bidrar til å redusere barnefattigdom, både generelle overføringer til barnefamilier, som for eksempel skattelette og barnetrygd, og mer målrettede ytelser som for eksempel stønader til enslige forsørgere, uføretrygd og sosialhjelp. Gjennomgangen av velferdsordningene har vist at verdien av ytelsene er kraftig redusert i de siste 10-12 årene. Lave ytelser begrunnes ofte med insentivtenkning i arbeidslinja - at høye ytelser vil føre til lavere arbeidsmotivasjon. Vi foreslår følgende forslag til tiltak og forskning om velferdsordninger:

- Grundig gjennomgang av barnetilleggene i de ulike stønadsordningene, med fokus på at barns rettigheter etter norsk lov og internasjonale konvensjoner må ivaretas.
- Utredning av tiltak for å bedre unges rettigheter til stønad ved arbeidsløshet.
- Systematisk forskning om hvorvidt reduserte ytelser er gode intensiver for å få folk i arbeid, sammenlignet med andre virkemidler.
- Alternativt kan det gjøres forsøk med skattesubsidiering for utvalgte kategorier (Halvorsen 2011).
- Større fribeløp for å motivere til å opprettholde kontakt med arbeidslivet.
Forskning om barns rett til økonomisk hjelp etter sosialtjenesteloven:

Spesielt etterlyser vi en barnekonsekvensanalyse knyttet til alle beslutninger som vedrører barn. Tar arbeidslinjen hensyn til barns behov?

Det er behov for mer utdypende studier av sammenhengen mellom fattigdom og foreldrenes fysiske og psykiske helse, og betydningen av barns og unges egen helse. Studier av overføring av sosial og økonomisk ulikhet mellom generasjoner viser at barn som vokser opp i hjem med dårlig økonomi, har større sjanser for å få økonomiske problemer som unge voksne.

Det er også behov for mer omfattende studier av marginalisering og eksklusjon blant alle barn og unge, og for å utvikle gode metodiske tilnærminger til å studere barn og unges hverdagsliv. Det kan være studier for å få mer kunnskap om deltakelse i aktiviteter, om mestringsstrategier, og om opplevd ensomhet og sosial isolasjon. For å fange opp grupper av barn med risiko for fattigdom og marginalisering kan det for eksempel velges studier i geografiske områder der det bor mange lavinntektsfamilier, eller barn i utpregede innvandrerskylde.

Vi vil spesielt påpeke behovet for tverrfaglig forskning om barnehage og skole som inkluderende og marginaliserende arenaer, og om samarbeid mellom barnehage/skole og barnevern og sosialtjeneste. Det finnes lite kunnskap på sentrale områder som for eksempel: hvordan skolen legger til rette for elever med problemer hjemme, og isolasjon og ensomhet blant elever som klarer seg rimelig bra faglig.

I slutten av kapitlet fremmes en rekke forslag for å bedre situasjonen ”her og nå”, for bedre livskvalitet for barn og unge som er rammet av fattigdom. Dette vil samtidig være en investering for fremtiden, for å redusere sjansene for fattigdom i voksen alder. Det foreslås først og fremst *økonomiske* virkemidler som vil bedre den økonomiske situasjonen for barnefamilier generelt, og virkemidler for familier som er spesielt utsatte for lavinntekt og fattigdom. Det foreslås også generelle virkemidler for *inkludering*, virkemidler som gjør det mulig for barn og unge i utsatte familier å delta i samfunnet på linje med andre barn, uten at de stigmatiseres.

For å motvirke fattigdom blant barn og unge kreves det innsats på mange områder. Vi anbefaler derfor at det lages en handlingsplan mot barnefattigdom som omfatter både gjennomgang av velferdsordninger, økt forskning og tiltak som kan stoppe økningen i fattige barn i Norge. Handlingsplanen bør også omfatte forskning og videreutvikling av tiltak som hindrer marginalisering, og bidrar til inkludering og deltakelse for barn og unge. Vi anbefaler at barn og unge tas med i utvikling av forskning og tiltak.

KAPITTEL 1 INNLEDNING

Hege Larsen, Solveig Hjelde og Sissel Seim

1.1 Bakgrunn for rapporten

I invitasjonen til prosjektet nevnes flere formål med kunnskapsoppsummeringen av forskning på fattigdom og sosial eksklusjon blant barn i Norge: Oppdraget bygger på regjeringens mål om å bekjempe fattigdom, som ble konkretisert i Handlingsplan mot fattigdom (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b), med utgangspunkt i regjeringens mål om sosial utjevning, inkludering og fattigdomsbekjempelse. Det pekes på at fattigdom kan føre til sosial eksklusjon i oppveksten, og at barn i fattige familier trolig har større sannsynlighet for selv å bli fattige som voksne. Vi har tatt utgangspunkt i:

- At oppdraget innebærer å gjennomgå forskning og annen relevant kunnskap om temaer knyttet til fattigdom og sosial eksklusjon blant barn og unge i alderen 0-18 år, men også i noen sammenhenger opp til 25 år.
- At kunnskapsoppsummeringen skal dekke norske og relevante utenlandske studier, særlig fra nordiske land.
- At hovedvekten skal legges på å identifisere og komme med forslag til aktuelle tiltak for å motvirke fattigdom og eksklusjon blant barn og unge.

Vi mener at en beskrivelse av forskning og kunnskap om barnefattigdom må ta utgangspunkt i de konvensjoner som Norge er forpliktet av, og relevante lover om barns rettigheter. Sentralt for å drøfte barns levekår og livskvalitet er FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) av 20. november 1989, ratifisert av Norge 8. januar 1991. Ifølge konvensjonen har barn rett til god helse, trygge oppvekstvilkår, offentlig omsorg, sosialtjenester, en tilstrekkelig levestandard og utdanning. Foreldrene har det grunnleggende ansvaret for å ivareta og sikre barns livsvilkår, men med statens hjelp dersom nødvendig (Forente Nasjoner 2003). Relevant norsk lovverk i forhold til barns rettigheter er særlig Lov om barn og foreldre (Barnelova) av 8.4.1981 nr. 7 og Lov om barneverntjenester (Barnevernloven) av 17.7.1992 nr. 100, men det er også relevant å se på barns rettigheter etter Lov om sosiale tjenester av 13.12.1991 nr. 81, Lov om

folketrygd (28.2.1997 nr. 19), Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (16.6.2006 nr. 20), samt Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.12.2009, nr. 131 (www.lovdatab.no).

Denne rapporten er en kunnskapsoppsummering som bygger på andres arbeider, det er ikke gjort egne undersøkelser.

1.2 Oversikt over rapporten

Rapporten er inndelt i 7 kapitler. Kapittel 1 inneholder bakgrunn for rapporten, informasjon om prosjektgruppe, referansegruppe og forfattere. Det er gitt en omfattende redegjørelse for kunnskapsoppsummeringens metodiske design og oversikt over søkeord og søkekilder. Vedlegg 1 inneholder informasjon om søk som ble utført i de enkelte databasene.

I kapittel 2 gjennomgås ulike tilnærminger til å måle fattigdom og eksklusjon blant barn, og samtidig en oversikt over omfanget av fattigdom. Kapittel 3 gjennomgår velferdspolitiske ordninger og barns rettslige stilling. Kapitlet starter med en gjennomgang av velferdspolitiske ordninger i andre nordiske land, Australia og Storbritannia. Deretter gjennomgås velferdspolitiske ordninger, og juridiske perspektiver på barns rett til tilfredsstillende levestandard. Barn som er spesielt utsatt for risiko for fattigdom er tema for kapittel 4, vi har valgt ut noen grupper på bakgrunn av gjennomgangen i kapittel 2 og 3. Vi ser spesielt på situasjonen for barn og unge i ikke-vestlige familier, og fattigdom blant barn i familier med helseproblemer. I tillegg omtales noen grupper som er spesielt utsatte for fremtidig fattigdom og eksklusjon i overgangen til voksenlivet: unge med innvandrerbakgrunn, unge med helseproblemer, unge som er vokst opp i fattige familier som har mottatt sosialhjelp, enslige forsørgere, og unge som har vært under omsorg i barnevernet.

Ut fra denne gjennomgangen har vi i kapittel 5 valgt å legge spesiell vekt på barnehage og skole som inkluderende arenaer for å motvirke fattigdom. I kapittel 6 gjennomgås offentlige dokumenter for å bekjempe barnefattigdom, deretter gjennomgås et utvalg av sentrale evalueringer av tiltak, samt oppsummering av forslag fra en rundebordskonferanse som ble arrangert i prosjektet. Kapittel 7 er en oppsummering og diskusjon med påpekning av kunnskapshull, behov for videre forskning og forslag til tiltak.

1.3 Formål og problemstillinger

Kunnskapsoppsummeringen skal ifølge kravspesifikasjonen i utlysningen ”som et minimum inneholde:

1) Kort presentasjon av eksisterende forskning om blant annet omfang og utvikling av barnefattigdom i Norge, hvem som rammes, hvilke konsekvenser vi ser av fattigdom, og hvordan det oppleves for barn og unge å vokse opp i en fattig familie.

2) Vurdering av hvilke tiltak og virkemidler som bidrar til å bekjempe barnefattigdom.

Relevante problemstillinger/temaområder i den sammenheng vil blant annet være:

a. Tiltak/virkemidler som kan bidra til å begrense antall fattige barn. Her er det viktig både å se på forebyggende tiltak (for eksempel arbeid og utdanning) og direkte fattigdomsreducerende tiltak (for eksempel barnetrygd)

b. Tiltak/virkemidler som kan bidra til å demme opp for konsekvenser av fattigdom og sosial eksklusjon (avhjelpende/kompenserende tiltak)

c. Tiltak/virkemidler som kan bidra til å hindre at fattigdom går i arv

d. Tiltak/virkemidler sett i lys av økt andel fattige barn i innvandrerbefolkningen

e. Koordinering av/ansvarsfordeling for ulike tiltak og virkemidler.

3) Gjennomgang av forskning og erfaringer fra andre land (særlig nordiske) når det gjelder de viktigste velferdspolitiske ordningene, tiltakene og tjenestene som kan ha relevans for Norge på dette feltet

4) Identifisering av kunnskapshull og framtidige forskningsbehov når det gjelder fattigdom og sosial eksklusjon av barn og unge”.

Det finnes flere gode oversikter over kunnskap om barnefattigdom og eksklusjon, blant annet Fløtten (2009) og Backe-Hansen (2004), og det finnes mye forskning og oversikter på delområder innen dette omfattende temaet. Vi foreslo i vår søknad å legge spesiell vekt

på noen områder vi mente ikke var godt nok dekket i de foreliggende oversikter om kunnskap, eller som vi mener det er viktig å rette oppmerksomhet på. De spesielle temaene er: barns levekår, barn med innvandrerbakgrunn, barn og unge i barnevernet, utdanning og inkludering av unge i arbeidslivet, velferdstjenestenes rolle i forhold til fattige barn og unge sosialhjelpsmottakere, barns rettslige stilling, fattigdom blant barn i familier med helseproblemer, og barn med helseproblemer. På alle disse områdene ville vi spesielt undersøke hva som finnes av forskning og forsøk med tiltak for å motvirke fattigdom og eksklusjon. I høst kom det en omfattende rapport om barns levekår i lavinntektsfamilier, redigert av Sandbæk og Pedersen (2010). Kunnskap derfra er innarbeidet i fremstillingen, men vi har ikke skrevet et eget kapittel om barns levekår i fattige familier. På bakgrunn av gjennomgangen av forskning og litteratur om barnefattigdom og eksklusjon ble vi oppmerksom på noen områder som vi har valgt å sette spesielt fokus på i rapporten: Hvordan velferdsordningene bidrar til å redusere fattigdom i de nordiske landene, men også hvordan endringer i velferdsordningene har bidratt til at andelen fattige barnefamilier i Norge har økt de siste 5-10 årene. Et annet tema er den sårbare, eller risikable, overgangen til selvstendig voksenliv for unge med bakgrunn fra fattige familier og barnevernsbarn. For det tredje har vi valgt å fokusere på barnehage og skole som helt sentrale arenaer for å iverksette tiltak for å motvirke følger av fattigdom og eksklusjon.

1.4 Prosjektgruppe, referansegruppe og forfattere

Prosjektgruppen har bestått av følgende personer: førsteamanuensis Sissel Seim (prosjektleder), vitenskapelig assistent Hege Larsen, professor Knut Halvorsen, forsker I Thomas Lorentzen, professor Mons Oppedal, førsteamanuensis Mona Sandbæk, førsteamanuensis Oddbjørg Skjær Ulvik og hovedbibliotekar Solveig Hjelde.

Referansegruppen har bestått av: professor Anne-Lise Arnesen, Høgskolen i Østfold, professor Tapio Salonen, Linnè-universitetet, Växjö, Sverige, professor Ilse Julkunen, Helsingfors universitet, Finland og professor Peter Saunders, University of New South Wales, Sydney, Australia.

Hege Larsen og Solveig Hjelde har foretatt litteratursøk, og Hege Larsen har skrevet oppsummering av litteratur som grunnlag for gjennomgangen av forskning og litteratur på feltet. Enkelt personer er oppført som forfattere av hvert kapittel, men rapporten er gjennomgått og kommentert av medlemmene i prosjektgruppe og referansegruppe.

1.5 Kunnskapsoppsummeringens metodiske design

En kunnskapsoppsummering bør i følge Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten gi et helhetlig bilde av status for forskningen på det gitte området, og således bidra til ny kunnskap på feltet. I tillegg kan oppsummeringer bidra til å vise vei for videre forskning ved å identifisere kunnskapshull og definere nye problemstillinger. En systematisk kunnskapsoppsummering skal oppsummere og vurdere tilgjengelig kunnskap på et avgrenset område (Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten 2009)¹. I denne kunnskapsoppsummeringen om barnefattigdom og sosial eksklusjon har vi på grunn av det brede temaområdet og begrenset tidsramme ikke hatt mulighet til å oppfylle de strenge kriteriene for en systematisk litteraturstudie, studien er en kombinasjon av systematiske litteratursøk og andre metoder. Metodisk er studien en såkalt ”scoping study”, eller ”scoping review”, som er en alternativ metode til systematiske litteraturstudier (Arksey og O'Malley 2005). En litteraturstudie av denne typen følger mindre strenge metodiske krav, og tillater at forskerne kombinerer flere metoder. I scoping studies undersøkes ikke studiers kvalitet og effekter av intervensjoner, fokuset er en bredere kartlegging av status innenfor et definert interessefelt (Arksey og O'Malley 2005). En litteraturstudie av typen scoping study diskuterer åpne temaer, og kunnskapsoppsummeringen inkluderer gjerne studier med forskjellige typer forskningsdesign. Det fins flere typer scoping studies, og disse plasserer seg ulikt i forhold til fullt ut systematiske litteraturgjennomganger. Vårt metodiske utgangspunkt har vært fleksibelt, noe som innebærer at studier av forskjellige typer har blitt inkludert. I tillegg er policydokumenter av stor betydning for denne studien. Undersøkelsens brede metodiske design er grunnet i et ønske om å kartlegge styrker og svakheter ved kunnskapsstatus om barnefattigdom og sosial eksklusjon, samt undersøke utviklingen i

¹ Systematisk litteraturgransking omfatter gjerne en evaluering av ulike studiers design, metodebruk, datakilder, bruk av teorier og perspektiver, begrepsbruk og operasjonalisering av begreper, eventuell inkonsistens, styrke og svakheter i analyse av tiltak og virkemidler, og troverdighet (Becker og Bryman 2004). Med merkelappen ”systematisk” følger det klare metodiske krav som skal beskytte mot vilkårlighet og sikre kvalitet i litteraturstudien, og fokus for systematiske litteraturstudier er hovedsakelig å gi oversikt over store mengder informasjon, med hovedmål om å forklare hva som virker og hva som ikke virker i forhold til *intervensjoner* på det aktuelle feltet (Petticrew og Roberts 2006).

politisk fokus på området. Også brukerorganisasjoner med interesse for feltet har blitt trukket inn, blant annet ved gjennomføringen av en rundebordskonferanse hvor organisasjonene ga innspill på tiltak rettet mot barnefattigdom og sosial eksklusjon. Vår holdning er at brukeres erfaringer er viktige i forhold til å gi et realistisk bilde av problemstillinger rundt barnefattigdom, og i forhold til å fremsette forslag til tiltak.

Deltakende fagpersoners kunnskaper og oversikt over fagfeltene har dessuten vært en sentral del av arbeidet med kunnskapsstatus om barnefattigdom og sosial eksklusjon. Fagpersonene i forskningsgruppen og referansegruppen har omfattende kunnskap på forskjellige fagområder som dekkes i rapporten, og har vært viktige diskusjonspartnere og ressurspersoner i forhold til kunnskapsinnhenting. Forskningsgruppen har også oppsøkt kunnskap og informasjon ved å delta på konferanser og foredrag om temaer som inngår i kunnskapsoppsummeringen.

Komparativ analyse

Kunnskapsoppsummeringens komparative analyse av forskning og kunnskap fra flere land innebærer et utvidet perspektiv fra norske forhold når det gjelder tiltak mot barnefattigdom og sosial eksklusjon. Inkludert i den komparative delen av studien er de nordiske landene, i tillegg til Storbritannia og Australia. I komparative sosialpolitiske studier beskrives og sammenlignes karakteristika ved sosioøkonomiske og politiske fenomener i forskjellige land (Becker og Bryman 2004). Nettopp i forhold til relevans ligger den største utfordringen i komparative studier, da det som regel er mest relevant å sammenligne land som ellers har visse likhetstrekk. I vårt tilfelle er valget av de nordiske landene først og fremst grunnet i oppdragsgivers ønske, og landene er på grunn av kulturelle, sosiale og velferdspolitiske likheter med Norge naturlige valg for komparative studier av sosialpolitiske problemstillinger. Valget av Storbritannia og Australia er grunnet i at landene er fremtredende på forskningsfronten og i forhold til policyutforming angående barns velferd. Særlig Storbritannia fremheves av flere forskere som et foregangsland på forskningsfeltet (Backe-Hansen og Bakketeig 2008; Kristofersen et al. 2006). Australia har også innført omfattende tiltak på feltet barnefattigdom og sosial eksklusjon, noe vi vil vise i denne rapporten. Landene er interessante også nettopp fordi de skiller seg fra de nordiske ved en betydelig høyere andel fattige barn (OECD 2008a). Den høyere forekomsten av fattigdom i Storbritannia og Australia på tross av mange tiltak rettet mot barnefattigdom og sosial eksklusjon, og landenes tilhørighet i et annet velferdsregime enn de nordiske landene – jfr. blant annet Esping-Andersens

kategorisering av velferdsregimer (Esping-Andersen 1990) – gjør en slik sosialpolitisk sammenligning relevant.

Litteratursøk og gjennomgang av litteraturen

Litteraturgjennomgangen som danner grunnlaget for både kunnskapsoppsummeringen og tiltaksdelen av rapporten er gjennomført som en kombinasjon av systematisk litteratursøk, innhenting av litteratur oppgitt i referanselister i forskningslitteratur eller policy-dokumenter fra regjeringers hjemmesider eller internasjonale samarbeidsorganisasjoner, eller er basert på anbefalinger fra fagpersoner og brukerorganisasjoner. Søk i fagdatabaser er avgrenset ved å anvende strategisk utarbeidede kombinasjoner av søkeord. Oversikt over søkestrenger og fagdatabaser er listet i rapportens vedlegg. Utvikling av relevante søkestrenger ble startet tidlig i prosjektperioden, men omfanget av søk og søkestrategi har på grunn av prosjektets tematiske bredde blitt drøftet og bearbeidet underveis. Arbeidet med litteratursøk er gjort i samarbeid mellom bibliotekar og forskningsgruppen for øvrig, og vurdering av litteraturens relevans er gjort av forskningsgruppen. Prosessen med litteratursøk og litteraturgjennomgang har flere trinn med ulike tolkningsmuligheter når det gjelder søkestrategi, inklusjons- og eksklusjonskriterier, kritisk vurdering av funnene, sammenstilling av resultatene og konklusjoner. På grunn av de avgrensninger som ble gjort i forhold til litteratursøk er det sannsynlig at det eksisterer relevant litteratur på området som ikke har kommet med i kunnskapsoppsummeringen. Forskningsgruppen konkluderer imidlertid med at litteraturen som er funnet er representativ for kunnskapsstatus på feltet.

Datamateriale

Forskningsrapporter og offentlige dokumenter som omhandler deltemaene i vår studie utgjør en forholdsvis stor andel av materialet som er samlet inn for kunnskapsoppsummeringen. For innhenting av offentlig dokumentasjon er det mest relevant å gjøre søk direkte inne på regjeringenes eller internasjonale samarbeidsorganisasjoners nettsider, men søkemotoren Google viser seg også å være svært nyttig som snarvei når en vet helt eller delvis hva en leter etter. For de fleste av landene som er inkludert i den komparative delen av undersøkelsen har prosjektets referansegruppe blitt forespurt om gjeldende policy og lovverk. Denne strategien kvalitetssikrer arbeidet, da de utvalgte

referansepersonene har høy kompetanse innenfor barnefattigdom og sosial eksklusjon i sine respektive land.

Inkluderings- og ekskluderingskriterier

Det metodiske opplegget for kunnskapsoppsummeringen om barnefattigdom og sosial eksklusjon har vært å innhente kunnskap basert på inkluderingskriterier som ble spesifisert i prosjektets innledende fase, og som har blitt bearbeidet underveis. For å kartlegge eksisterende forskning på området barnefattigdom og sosial eksklusjon ble det først utarbeidet en beskrivelse av kriterier for hvilke studier som skulle inkluderes i kunnskapsoppsummeringen. Inkluderingskriteriene omhandler hvilke tematiske områder som skulle inkluderes, hvilke land som skulle tas med for å dekke det internasjonale perspektivet, og hvilket tidsrom kunnskapsoversikten skulle omfatte. Valg av inkluderingskriterier ble foretatt av forskningsgruppen i samarbeid med oppdragsgiver og bearbeidet underveis. En slik avklaring gjør kartleggingen eksplisitt og konkret, og dokumentasjon av strategien gir andre oversikt over hva som har blitt gjort, hva som er utelatt i kunnskapsoppsummeringen, og hvilke temaer det er behov for å undersøke videre innenfor feltet.

Litteraturtilfanget på området barnefattigdom og sosial eksklusjon kan synes å være tilnærmet uuttømmelig. Det er derfor en fare for å se seg blind på de enkelte områdene vi dekker i kunnskapsoppsummeringen, og således miste oversikten over det totale bildet. I tillegg er hvert deltema stort nok i seg selv til å utgjøre en egen kunnskapsoppsummering av betydelig størrelse. Bestemmelser angående omfanget av studier, litteratur og informasjon om de forskjellige deltema som dekkes i studien setter derfor store krav til en godt gjennomtenkt metodisk design, prioriteringer og analytiske overveininger underveis. Planlegging og bearbeiding av metodisk design har vært viktig gjennom hele arbeidsprosessen, særlig i forhold til litteratursøk. Fordi noe av litteraturen vil være mer sentral enn annet, har det vært viktig å avgrense på adekvate måter både i forhold til oppdragsgivers ønsker, på samme tid som vi har tatt hensyn til studiens helhet. I tråd med oppdragsgivers bestilling, og etter en gjennomgående vurdering av arbeidsprosessen, ble følgende inkluderings- og ekskluderingskriterier bestemt:

- Forskningsbasert litteratur og policydokumenter på områdene barnefattigdom og sosial eksklusjon er prioritert. Dette betyr at kun fagdatabaser er anvendt, og i forhold til policydokumentasjon har strategien vært enten å gå rett til kilden for policyutformingen, følge linker fra andre nettsider, eller å gå via søkemotoren

Google, som kan fungere som en snarvei til helt eller delvis kjent dokumentasjon. I tråd med prosjektets begrensede tidsperspektiv og omfang har avhandlinger på hovedfags-/masternivå og lavere, samt artikler skrevet i dagspresse eller lignende, i hovedsak blitt ekskludert fra datamaterialet.

- Publikasjoner siste ti år er prioritert, det vil si perioden 2000-2010. Det har blitt gjort unntak for enkelte studier av eldre årgang som har blitt vurdert som særlig relevante i vår sammenheng.
- Internasjonale studier er avgrenset til følgende land: nordiske land (Sverige, Finland, Danmark og Island), Storbritannia og Australia. Med dette avgrenses litteraturen til følgende språk: norsk, svensk, dansk og engelsk. De utenlandske studiene bidrar både i forhold til kunnskapsoppsummering på feltet og til diskusjonen om aktuelle tiltak, gjør rede for sentrale politiske beslutninger og strategier, samt gir eksempler på tiltak og programmer som er rettet mot barnefattighedsproblematikk.

Fokus for litteratursøk

I tråd med kunnskapsoppsummeringens metodiske design og forholdsvis brede tematiske utgangspunkt, er det gjort søk i flere typer databaser, og søkene er konsentrert om hovedtemaet *barnefattigdom og sosial eksklusjon*. Vi har basert oss på at litteraturen fra disse søkene i stor grad fanger opp titler som berører kunnskapsoppsummeringens ulike undertemaer. Aktuelt her er blant annet skole, utdanning og arbeid, helse, barnevern, ettervern, juridiske rettigheter, innvandrerbakgrunn, velferd, sosialpolitikk og levekår.

Hovedsøkeord har vært *barnefattigdom*, *fattigdom* og *fattig* samt *sosial eksklusjon*, *ekskludering* og *marginalisering*. Det er også søkt spesifikt på gruppe/populasjon, da med søkeordene *barn*, *unge*, *ungdom*, *innvandrere*, *minoriteter* og *familier*. I tillegg er søkene avgrenset i forhold til de aktuelle landene og tidsramme.

Søk og søkekilder

Det er gjort søk i flere ulike databaser, slik at søk og søkestrenger varierer noe. Fire større internasjonale fagdatabaser er brukt. Som ventet har de gitt flest treff på litteratur om Storbritannia og Australia, og mindre for Norden/Skandinavia. Etter en del ulike prøvesøk

med til dels store treffmengder, utarbeidet vi søkestrenger som inneholder hovedtema og gruppe/populasjon, samt begrensning til land og tid. I Ebsco-basene er søkene også begrenset til nivå, det vil si fagfellevurderte artikler (peer reviewed/scholarly). Det er stort sett gjort bruk av søkefeltene for tittel og abstract, eventuelt emnefelt. For nordiske materiale er det i tillegg søkt i et utvalg nasjonale bibliotekbaser og fag- og forskningsdatabaser. Det er også gjort noen søk i søkemotorene Google og Google Scholar for ytterligere forskningsmateriale. For å kartlegge policy rettet mot kunnskapsoppsummeringens problemområder og tiltak mot barnefattigdom og sosial eksklusjon har vi gjort søk på hjemmesider til offentlige myndigheter i de aktuelle landene, relevante forskningsinstitusjoner, samt hjemmesider til internasjonale samarbeidsorganisasjoner, slik som for eksempel OECD, EU, Unicef og Nordisk Ministerråd.

Strategi for vurdering av treffene

Alle treff har i første omgang blitt gjennomgått ved vurdering av tittelens relevans, deretter ved gjennomlesning av abstracts eller tilsvarende dersom treffene på grunnlag av tittel alene har blitt vurdert som trolig relevante. En grovsortering ble gjort i denne fasen, hvor litteraturen ble vurdert i forhold til om den møter kunnskapsoppsummeringens formål. En rekke særlig relevante studier eller policydokumenter har blitt gjennomgått mer inngående og drøftet i forskningsgruppen. Relevante titler ble skrevet ut fra internett eller bestilt via Høgskolens bibliotek. Utvalgte studier inngår i kunnskapsstatusens tematiske diskusjoner og/eller i vurdering av tiltak rettet mot barnefattigdom og sosial eksklusjon.

Referanseprogrammet EndNote er benyttet for opprettelse av elektronisk bibliotek, og for enkel administrering av litteraturlisten.

1.6 Oversikt over søkeord og søkekilder

<p>HVA-Hovedfokus - Søkeord</p> <p>barnefattigdom fattigdom fattig</p> <p>sosial eksklusjon ekskludering</p> <p>marginalisering</p> <p>poverty poor</p> <p>social exclusion marginality</p> <p>marginalization</p>	<p>HVEM-Gruppe /populasjon - Søkeord</p> <p>barn unge ungdom innvandrere</p> <p>minoriteter familier</p> <p>children young youth adolescents</p> <p>juvenile teenagers immigrants</p> <p>minorities families</p>	<p>NÅR – Tid</p> <p>2000-2010</p>
<p>Geografisk avgrensning</p> <p>Norge Sverige Danmark Finland Island Skandinavia Norden</p> <p>UK Storbritannia England Skottland Wales Nord-Irland Australia</p> <p>Norway Sweden Denmark Finland Iceland Scandinavia Nordic countries</p> <p>UK United kingdom England Scotland Wales Northern Ireland Australia</p>		
<p>Søkekilder</p> <p>Internasjonale fagdatabaser (* via Ebsco)</p> <p>- SocINDEX*: Artikler innen sosiologiske emner, f.eks. antropologi, kriminologi, velferd, demografi,</p>		

økonomisk utvikling, politikk, sosialpsykologi m.m.

- Academic Search Premier*: Artikler fra tidsskrifter innen alle fagområder
- ERIC*: Internasjonal base over pedagogisk litteratur
- ISI Web of Science/Social Sciences Citation Index: Ledende tidsskrifter innen samfunnsfag
- Google Scholar: Gjør det enkelt å utføre omfattende søk i store mengder internasjonal forskningslitteratur
- Google: Gjør det enkelt å utføre omfattende søk ute på hele Internett
- Campbell: Systematiske studier av effekten ved tiltak innenfor blant annet sosialfeltet, psykologi, kriminologi og utdanning

Norske databaser

- Bibsys Bibliotekbasen: Bøker, tidsskrifter og annet materiale som finnes i norske universitets- og høyskolebibliotek og andre fagbibliotek
- BibsysForskDok: Publikasjoner og prosjekter fra norske forskningsinstitusjoner
- Frida: ForskningsResultater, Informasjon og Dokumentasjon av vitenskapelige Aktiviteter. Samarbeid mellom Høgskolen i Oslo og Universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø
- NORA: Norwegian Open Research Archives. Omfatter et femtitalls norske forskningsarkiver
- Norart: Norske tidsskriftartikler. Referanser til artikler i ca. 400 norske tidsskrifter fra ca. 1980-

Nordiske databaser

-bibliotek.dk: Bøker, tidsskrifter og aviser som finnes i offentlige danske bibliotek. Har også artikler i aviser

og tidsskrifter

-DEF/den danske forskningsbasen: Vitenskapelige artikler, doktoravhandlinger, konferansepapirer m.m.

fra alle danske universitet og noen forskningsinstitusjoner

-bibliotek.se: Bøker, tidsskrifter og annet materiale, svensk og internasjonalt, i svenske universitets-,

høgskole- og forskningsbibliotek og noen få folkebibliotek

-LIBRIS: Bøker, tidsskrifter og annet materiale i svenske universitets-, høgskole- og forskningsbibliotek og

enkelte folkebibliotek. Svenske forskningsbibliotekers felleskatalog

-DIVA: Digitalt Vitenskapelig Arkiv. Felles arkiv for forskningspublikasjoner og studentoppgaver produsert

ved nærmere tretti svenske læresteder. NTNU i Trondheim er også med her

KAPITTEL 2 TEORI, MÅLING OG OMFANG AV BARNEFATTIGDOM

Knut Halvorsen

Det er mange ulike perspektiver for å forstå og måle fattigdom og sosial eksklusjon blant barn og unge. I dette kapitlet vil vi gjennomgå ulike tilnærminger for å måle fattigdom. Gjennomgangen vil også omfatte hvordan omfanget av fattigdom vil variere, avhengig av hvilke tilnærminger/målemetoder som brukes.

Aktuelle spørsmål er: Hvilket omfang har barnefattigdom i Norge? Hvilke barn og unge, eller barnefamilier er mest utsatt for å bli fattige i dagens norske samfunn?

2.1 Hvordan måle fattigdom og sosial eksklusjon blant barn?

Måling av fattigdom blant barn må ha utgangspunkt i en teoretisk forståelse av hva vi mener med barnefattigdom. Folk er fattige hvis deres materielle omstendigheter, deres økonomiske ressurser eller deres sosiale relasjoner innebærer uakseptable lidelser (Spicker 2001). Det er identifisert 11 hovedgrupper av definisjoner av fattigdom. De vedrører: behov, mangel på grunnleggende trygghet, begrensede ressurser, levestandard, mangel på rettigheter, multippel deprivasjon, eksklusjon, ulikhet, klasse, avhengighet og alvorlige vansker (Halvorsen 2002; Spicker 2001). Kjernen i begrepet er moralsk: når vi bruker termen fattigdom foretar vi en vurdering, ikke bare ved at vi hevder at folk befinner seg i en bestemt situasjon, men også at noe bør gjøres med det (Piachaud 1981).

Et absolutt fattigdomsbegrep er lite relevant for Norge, siden det antagelig knapt er noen barn som helt mangler fundamentale levekårs-goder som mat, klær, eller bolig. Vi tar utgangspunkt i et *relativt* fattigdomsbegrep som ikke dreier seg om å leve på eksistensminimum, men knyttes til det å mangle ressurser for å kunne fungere sosialt og delta i de aktiviteter, og ha den levestandard som er vanlig i samfunnet (Townsend 1979). Denne fattigdomsforståelse bygger på ideer om sosiale normer i samfunnet for hva som er akseptable og ikke akseptable levekår (Harsløf og Seim 2008).

Fattigdom er et multidimensjonalt fenomen. Det fører til en forståelse av at fattigdomsbegrepet kan splittes opp i ulike dimensjoner av fattigdom, som er mer eller mindre overlappende. Da tas det sikte på å måle risikoen for å være utestengt fra viktige sosiale arenaer.

Fattigdom kan måles *subjektivt* eller *objektivt*, både *kvantitativt* og *kvalitativt*, eller kombinasjon av det (holistisk tilnærming). En kan ta utgangspunkt i disponible *ressurser* eller *resultatene* av ressursbruken (outcome). Det kan måles endimensjonalt (inntekt) eller flerdimensjonalt, der også ikke-monetære aspekter av fattigdom inkluderes (om deprivasjonstilnærming jf. Saunders 2011:83ff). Man kan ha et *statisk* eller *dynamisk* mål. Det er særlig vedvarende fattigdom som ses på som et sosialt problem.

Særlig utfordrende er det å finne gode *barnespesifikke fattigdomsmål* til forskjell fra generelle fattigdomsmål, og *barneverd*. Hva er analyseenheten? Er det barn som medlem av et hushold eller er det barnet som en individuell enhet? (Roelen og Gassman 2008). Siden mesteparten av tilgjengelige data er på husholdsnivå, har en gjerne det som utgangspunkt og må gjøre *antakelser* om hvilke konsekvenser husholdets levekår har for barn i husholdet. Noe av årsaken til å fokusere på husholdet er at det er foreldrene som har det *primære* forsørgeransvaret for sine barn, mens det offentliges ansvar er å utforme en politikk som gjør det mulig å utøve dette ansvaret. I det ligger også en premiss om at foreldrene i hovedsak vil ”barnets beste”.

Interessen for barnefattigdom kan springe ut av å se barndommen som en investering i fremtiden (langsiktige konsekvenser²), mens det har vært en tendens til å neglisjere at barndommen leveres her og nå (kortsiktige konsekvenser) (Ridge 2005). Fattigdomsmål vil i varierende grad ta inn over seg disse to perspektivene. Når særlig barnefattigdom betraktes som sosialpolitisk uakseptabelt, er det fordi barnet selv har begrenset mulighet for å påvirke sin økonomiske situasjon.

² Negative effekter av fattigdom kan for eksempel være mindre skolegang, høyere sannsynlighet for dårlig helse, høyere risiko for å begå kriminalitet og bli arbeidsløs (Esping-Andersen 2007).

2.2 Barnefattigdom i Norge ut fra ulike tilnæringer for å måle fattigdom

Vi skal gå gjennom følgende tilnæringer for å måle fattigdom blant barn: Inntektsbaserte tilnæringer, resultatorienterte tilnæringer (levekårsfattigdom), konsensuell tilnærming (levekårsdeprivasjon), utgiftsfattigdom, subjektive fattigdomsmål, sammensatte mål, administrative kriterier på fattigdom, sosial eksklusjon, og til slutt gi en samlet vurdering basert på de ulike tilnærmingene.

Inntektsbaserte tilnæringer

Det enkleste fattigdomsmålet, og det som tradisjonelt brukes, er inntektsbaserte tilnæringer til identifisering av fattigdom. Informasjon om enkeltpersoners og husholdningers inntekt relateres til en standard for hvilke ressurser som er tilstrekkelige ved å sammenligne med inntekt og/eller kostnadsnivået i samfunnet for øvrig (Grødem 2008). Lav disponibel husholds (familie)inntekt brukes som indikator. Det forutsettes da at barn i husholdet får en rimelig andel av denne inntekten. Operasjonalisert på denne måten blir barn regnet som fattige om de tilhører et hushold som har inntekt lavere enn 50 eller 60 prosent av den inntekten som er vanlig i samfunnet (det vil si gjennomsnittlig inntekt eller medianinntekten). De barn som tilhører slike hushold oppfattes å være i en risikogruppe for å bli fattige (Epland og Kirkeberg 2009). Det justeres for familiestørrelse gjennom bruk av ulike ekvivalensskalaer (I OECD skalaen gis barn vekt 0,3, mens første voksen person gis vekt 1,0 og neste voksen 0,5³). Det fører til at andel barnefattige i et samfunn vil variere avhengig av hva man sammenligner med og hvilken ekvivalensskala en benytter (Fløtten og Kavli 2009; Harsløf og Seim 2008). Etter EUs lavinntektsmål var fattigdomsgrensen for aleneboende personer i 2007 kr. 157 000 (NOU 2009:10 Fordelings-utvalget 2009). Ekvivalensskalaen (eller forbruksvektingen, om man vil) bygger på en forutsetning om at folk som lever sammen kan dra fordel av felles forbruk, og det justeres derfor for husholdsstørrelse. En forutsetter at barn forbruker litt mindre enn voksne i husholdet. Slike mål brukes gjerne når en skal sammenligne utviklingen over tid eller mellom land. Det finnes minst 26 varianter av mål på inntektsfattigdom. Avhengig av målemetoden var i 2006 andelen fattige i den voksne befolkning i Norge

³ OECD skalaen legger mindre vekt på stordriftsfordeler enn EU-skalaen. I noen sammenligninger er barn over 14 år gitt vekt 0,5 (Gallie og Paugam 2003).

mellom 2 og 13 prosent (Normann 2009a). Rene inntektsmål overlapper i begrenset grad med leveårsbaserte og subjektive indikatorer for fattigdom (Hatland og Pedersen 2006, Saunders 2011).

Midt på 2000-tallet var 4,6 prosent av alle barn under 18 år i lavinntektsfamilier i Norge, mot 12,4 prosent for OECD-landene under ett (OECD 2008a). Da var lavinntektsgrensen satt til 50 prosent av medianinntekten og husholdsinntekten justert ved hjelp av kvadratrot-skalaen (som representerer et midtpunkt mellom to ekstreme antakelser: ingen stordriftsfordeler og perfekte stordriftsfordeler jf. Gornich og Jäntti (2009)). Eurostat benytter en litt annen sammenligning: Fattigdomsgrensen settes til 60 prosent av medianen og med en litt annen ekvivalensskala. Da øker andelen fattige barn i Norge til 9,1 prosent i 2009 (SSB 2011: Inntektsstatistikk for husholdninger, ulike grupper 2009). I et velstående land som Norge virker det mer rimelig å benytte OECDs fattigdomsgrense. Som påpekt ville barn som er definert som fattige etter EUs kriterier, ikke være fattige om de bodde i et annet EU land (Frønes 2010). Over tid (de siste 20 årene) har det vært små variasjoner i andel barn 0-17 år i lavinntektsfamilier: Den varierte mellom vel 6 og 8,5 prosent. Innvandrerbarn utgjør en økende andel av alle barn i lavinntekts-gruppen (Epland og Kirkeberg 2009). Også Luxembourg Income Study finner en viss økning i andelen barn i lavinntektsgrupper fra 2000 (Nadim og Salonen 2009). Fra 1999 til 2008 har andelen barn under 18 år med lavinntekt økt fra 4 til 6 prosent (OECD-skalaen), alternativt fra 7 til 10 prosent (EU-skalaen). I henhold til OECD-skalaen var tallet på fattige barn 73 000 i 2008, mot 57 000 i 2004 (Epland 2011). I 2008 utgjorde 50 prosent av medianinntekten i følge OECD-skalaen for en enslig person 118 000 kroner. Tallene bygger på heldekkende inntektsstatistikk, så det er ingen usikkerhet knyttet til disse tallene (Kirkeberg og Normann 2011).

Andel barn i hushold med *vedvarende* lavinntekt (målt ved EUs lavinntektsgrense, som er rundt 60 prosent av medianinntekten) i alle 4 år mellom 2004 og 2007 var kun 2,6 prosent (23 000 barn), mens 16,5 prosent av alle barn under 18 år (148 000 barn) hadde tilhørt et hushold som minst én gang i disse årene hadde vært under lavinntektsgrensen. Det var også en svak økning i andel barn med vedvarende lavinntekt: fra 2004-2006 til 2007-2009. Forverringen gjaldt både for barn under 7 år og barn under 18 år (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009, jf. Epland 2011).

EU definerer vedvarende lavinntekt som å ha lavinntekt siste året og i minst to av de tre foregående årene, mens man i Norge har knyttet det til å ha en husholdningsinntekt lavere enn gjennomsnittet av lavinntektsgrensen i en treårsperiode. Det siste målet gir høyere andel fattige barn (vel 7 prosent) sammenlignet med EUs definisjon (4.3 prosent, 38 600

barn). Begge målene viser at det er blitt flere barn med vedvarende lavinntekt i løpet av 2000-årene (Epland og Kirkeberg 2009). Helt siden 1997-1999 og fram til 2006-2008 har andelen vedvarende fattige barn under 18 år (det vil si dem som tilhører et lavinntekts-hushold) økt, fra 2 til 5 prosent i følge OECDs definisjon og fra 4 til 8 prosent ut fra EUs definisjon (Epland og Normann 2011;SSB 2011). Noe av forklaringen er at lavinntekts-grensen er blitt skjøvet oppover som følge av eksepsjonell økning i det generelle inntekts-nivået de siste årene (Epland 2011). Også reduserte stønader til barnefamilier kan være med på å forklare økningen. Stønader til barnefamilier, som barnetrygden, har stor betydning for familier med lav inntekt. Hvis barnefamilier midt på 2000 tallet hadde mottatt like mye barnetrygd som ti år tidligere, ville så mange som 10 000 barn være i familier som kommer over grensen for lavinntekt (Epland og Kirkeberg 2007). Det er særlig barn av enslige forsørgere, og spesielt enslige mødre, som har vedvarende lavinntekt. Ellers øker andel fattige med antall barn i familien og når foreldrene ikke har stabil tilknytning til yrkeslivet. Andelen er spesielt høy i Oslo som følge av den høye andelen barn med ikke-vestlig bakgrunn (jf. NOU 2009:10;Mogstad 2011). I og med at mange innvandrerfamilier er forpliktet til å overføre penger til den utvidede familien i hjemlandet (Brown 2011), undervurderes trolig inntektsfattigdommen blant barn i innvandrerfamilier.

Barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert blant de vedvarende fattige (jf. NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, Sandbæk og West Pedersen, 2010). Fire av 10 barn med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn, med særlig høye andeler for barn med bakgrunn fra Irak, Afghanistan og Somalia. Denne andelen har økt fra forrige treårsperiode (Epland og Normann 2011). Kombinasjonen av å vokse opp med enslig forsørger og ha innvandrerbakgrunn gir sterk økning i fattigdomsrisikoen hos barn (Sandbæk og Pedersen 2010; Nadim og Salonen 2009). Mens 14,4 prosent av befolkningen (unntatt studenter) hadde lavinntekt (målt som under 60 prosent av medianinntekten etter EU-skalaen), var det tilfelle for 35,5 prosent av alle innvandrere (Hatland 2010). Lavinntektshushold med enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn kjennetegnes av å ha overføringer fra det offentlige som viktigste inntektskilde. Fattigdomsrisiko målt på denne måten er høyest som følge av samlivsbrudd, overgang fra lønnsarbeid til en trygdeordning, eller avslutning av overgangsstønad. Størst betydning for reduksjon av fattigdomsrisiko er først og fremst at det blir flere yrkestilknyttede i husholdet, og at husholdet går fra å være enslig forsørger til parfamilie (Epland og Kirkeberg 2009) jf. 2.1.

Om vedvarende lavinntekt i en familie får negative konsekvenser for barnet/barna, avhenger ikke bare av hvor mange år familien har lavinntekt, men også når i oppveksten

det skjer, og om lavinntekt oppstår som følge av negative begivenheter i livet som skilsmisse eller flytting (Frønes 2010).

Å benytte et inntektsmål kan være en for snever tilnærming til måling av fattigdom (endimensjonal), siden mange andre faktorer enn familieinntekt kan ha betydning for barns levekår. En svakhet med å måle barnefattigdom gjennom lav husholdsinntekt er nettopp at mye av barns forbruk kommer gjennom barnehage og utdannings- og helsevesenet (Bradbury 2003). Det er problematisk å verdsette slike tjenester. Aaberge m.fl. (2003; 2008) analyserte inntektsfordelingen etter å ha inkludert bruk av offentlige tjenester i innteksdefinisjonen. De bidrar til betydelig inntektsutjevning fordi verdien av offentlige tjenester betyr relativt sett mer for personer med lave enn med høye inntekter. Vedvarende lavinntekt i treårsperioder blir halvert (fra 7,9 til 3,5 prosent) når det i inntektsmålet inkluderer verdien av kommunale tjenester. Særlig sterk er reduksjonen blant barnefamilier, enslige eldre og ikke-vestlige innvandrere (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget).

Det nevnte inntektsfattigdomsmålet tar ikke høyde for at levekostnadene i økonomiske pressområder er høyere enn andre steder. Benyttes landsspesifikke fattigdomsgrenser vil omfanget av fattigdommen i pressområdene bli undervurdert. Tar man hensyn til ulike levekostnader, viser det seg at fattigdom i Norge først og fremst er et hovedstadsfenomen (Mogstad 2005; 2011). Benyttes regionspesifikke lavinntektsgrenser, og det tas hensyn til geografiske forskjeller i levekostnader og verdien av kommunale tjenester inkluderes, viser det også at *vedvarende* lavinntekt i hovedsak er et hovedstadsfenomen (Aaberge 2008; NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009).

Inntektsmål på fattigdom er også blitt kritisert fordi empiriske studier finner svak sammenheng mellom observert husholdsinntekt og familiens materielle levekår (Normann 2009a). Vi kan heller ikke vite om den inntekten som måles på husholdsnivå, faktisk kommer barna i husholdningen til gode (Fløtten og West Pedersen 2009). Trolig velger mange foreldre med lav inntekt å prioritere forbruk til fordel for barna og nedprioritere egne behov (Sandbæk 2009; Halvorsen 1993). Det betyr at å bruke inntekt på husholdsnivå som fattigdomsmål og ekvivalensskalaer, muligens overvurderer antallet barn som erfarer konsekvenser av lav inntekt i husholdet. Ved bruk av inntektsmål på fattigdom ses det også bort fra overføringer og gaver til barnet fra for eksempel besteforeldre eller andre nærstående. Det er likevel vanskelig å vite hvilket omfang dette har, spesielt i familier med lav inntekt. På den annen side vil inntekt på husholdsnivå ikke inkludere utsatte barn som ikke tilhører et hushold (barn på barnehjem, barn til illegalt bosatte og gatebarn) (Roelen og Gassman 2008).

Inntektsmål på fattigdom som bygger på skatteopplysninger vil inkludere blant fattige hushold selvstendig næringsdrivende og aksjonærer med negative inntekter, personer med lave inntekter men betydelige formuer, eventuelt også studenter (med studielån). Unge aleneboende med lavinntekt vil i mange tilfeller få overføringer fra foreldre som ikke regnes som inntekt, men her vil det også være mange, spesielt fra fattige familier, som ikke har mulighet til overføring fra foreldre. For disse kategoriene sier ikke slike inntektsmål noe om deres reelle økonomiske ressurser (Epland 2001).

Gjennomgående trekkes ikke inn boligutgifter eller fordel ved å bo i helt eller delvis nedbetalt selveierbolig når en skal beregne fattigdomsratene i befolkningen. Det kan være uheldig siden boutgifter og boligformue har stor betydning for familienes velferd, og da særlig familier i etableringsfasen og barnefamilier. Med høye boutgifter kan noen av dem falle under fattigdomsgrensen. De kan trekkes inn ved dels å legge til verdien av boligkonsumet for husholdninger som bor i eierboliger (= leieverdi) og dessuten trekke løpende boutgifter fra husholdningens inntekt etter skatt. Brukes dette *rådighetsbeløpet* til å beregne fattigdomsgrensen, faller fattigdomsraten blant enslige forsørgere med barn 0-17 år fra 17 til 15 prosent (2004-tall), mens den blant par med barn 0-17 år øker fra 7,1 til 8,1 prosent (West Pedersen og Hellevik 2010).

Den kjøpekraften som inntekt ved fattigdomsgrensen representerer, vil være langt høyere i rike land sammenlignet med andre mindre rike europeiske land (Cantillon 2006), slik at lav livskvalitet og deprivasjon vil være høyere blant inntektsfattige i andre land enn i land som Norge. Kjøpekraftjusteres lavinntektsgrensen, viser det seg at Norge har blant de aller høyeste fattigdomsgrenser i Europa (Kirkeberg 2011). Det viser nødvendigheten av å supplere inntektsfattigdomsmål med andre fattigdomsmål.

Fattigdomsgapet (Epland 2001) er et mål som tar sikte på å avdekke hvor alvorlig fattigdommen er. Fattigdomsgapet er bestemt av hvor lang avstand det er mellom gjennomsnittsinntekten til fattige hushold og fattigdomsgrensen. Fordelen med et inntektsmål på fattigdom er at en da kan kvantifisere fattigdomsgapet. Det kan så brukes til å fastsette politiske mål og til overvåking. Internasjonale sammenligninger (Roelen og Gassman 2008). En sammenligning av lavinntektsgapet i europeiske land ut fra EUs definisjon, viste at det i Norge har holdt seg stabilt på 20 til 22 prosent fra 2004 til 2008 (Kirkeberg 2011). Epland (2001) har beregnet hva som skal til for å løfte alle barn i Norge over lavinntekts(fattigdoms)grensen. Avhengig av hvordan en definerer fattige hushold, viser beregninger at i 1999 varierte kostnadene som skulle til for å tette inntekts-gapet mellom 0,6 og 1,4 mrd. kr. (Epland 2001). Beregningene tar ikke høyde for at barnefamilier vil kunne endre sin atferd som en følge av tiltak for å løfte dem ut av

fattigdommen. Svakheten ved slik måling er at når en sammenligner over tid, kan dette gapet være redusert fordi noen hushold har beveget seg fra å være fattige til å ligge rett over fattigdomsgrensen.

Resultatorienterte tilnærminger (levetårspattigdom)

Resultatorienterte tilnærminger til måling av fattigdom er deprivasjonstilnærminger som er flerdimensjonale. Fokuset er ikke på mangel på inntekt, men en søker i stedet å identifisere i hvilken grad befolkningen har råd eller ikke har råd til goder som regnes som essensielle. Slik deprivasjon kan både være en årsak og en konsekvens av inntektsfattigdom, men er ikke det samme som fattigdom (Saunders 2011:84ff).

Forbruks- eller levetårspaserte tilnærminger

Et alternativ for å avdekke direkte fattigdom er å stille respondentene en rekke spørsmål om hva de har måttet unnvære på grunn av dårlig økonomi de siste 12 måneder.

Svaralternativene er ofte, sjelden, aldri, eventuelt ikke aktuelt på denne typen spørsmål: - spise varm middag, - kjøpe klær de eller andre i husholdningen trenger, - betale husleie, regninger eller lignende innen fristen, - nyte alkohol og tobakk, gå på kino, gå på teater, konsert eller ballett, be gjester med hjem, reise på besøk til venner eller slektninger i andre kommuner, gi gaver ved fødselsdager eller andre anledninger du gjerne ville ha gitt, - abonnere på en dagsavis, - drive med hobbyer/fritidssysler. Fattige er de som ofte har måttet unnvære fem eller flere av de typer forbruk som er listet opp (Stjernø 1985; Tomlinson, Walker, og Williams 2008; Normann 2009a). Det forutsettes at det er noenlunde enighet i befolkningen om hva som regnes som nødvendigheter. En person regnes som deprivert om vedkommende ikke har råd til et gode som omtrent alle andre har tilgang til. Utfordringen er å skille mellom fravær av et gode fordi en ikke har råd til det fra at en ikke *ønsker* det (Saunders 2011).

Tomlinson m.fl. (2008) definerte levetårspaserte som personer som opplevde minst fire av syv problemer (betalingsproblemer og subjektiv økonomi, mangel på goder, helseøkonomi, sosial ekskludering, organisasjonsdeltakelse, kronisk sykdom og boligproblemer). I Norge omfatter levetårspaserte personer som har minst fem av disse problemene. Målt på denne måten var det i 2007 3 prosent levetårspaserte. Igjen viser det seg at det ikke er noen enkel sammenheng mellom levetårspaserte og inntektsfattigdom. De levetårspaserte som sterkest henger sammen med inntektsfattigdom er

betalingsproblemer, subjektiv økonomi og mangel på goder. I mindre grad henger inntektsfattigdom sammen med dårlig helse og sosial ekskludering (Normann 2009a).

Vi ser umiddelbart at mange av disse spørsmålene er lite relevante for barns levekår i en familie. Et problem med slike tilnærminger er som nevnt å identifisere manglende forbruk som et resultat av individuelle preferanser, fra det som skyldes at en ikke har råd på grunn av manglende ressurser. En konklusjon er at rapporterte finansielle vansker *alene* ikke er en solid basis for å identifisere hvem som er fattige (Saunders og Bradbury 2006).

Konsensuell tilnærming: levekårsdeprivasjon

Her tas det utgangspunkt i konkrete vurderinger av hvilket levestandardnivå en familie skal ha for å kunne betraktes som ikke-fattig. Man baserer seg på direkte målinger av husholdet eller barnets realiserte levekår og/eller livsstil. For å komme fram til et nivå på en akseptabel levestandard utarbeider eksperter en liste over det som vurderes som nødvendige forbruks-goder og levekårskomponenter for en familie, som så brukes som utgangspunkt for å konstruere en indeks for levekårsdeprivasjon (Layte et al. 2001). Alternativet er å ta utgangspunkt i en opinionsbasert tilnærming der et representativt utvalg av befolkningen velger ut det settet av velferdsgoder som bør inngå i en ”pakke” av nødvendigheter, som så brukes som utgangspunkt for måling av fattigdom. I spørreundersøkelser blir respondenter i barnefamilier (med barn 10-18 år) presentert for en liste over (åtte) relevante levekårsgoder og (seks) aktiviteter. De blir bedt om å angi hvilke av dem de mener er helt nødvendig å ha råd til, og hvilke de mener ikke er strengt nødvendige. Respondenter som har barn blir så spurt om de selv har tilgang til disse godene, alternativt om de mangler noen av dem på grunn av dårlig økonomi. Det er tre aktiviteter (å kunne gå i bursdager, holde bursdagselskap og delta i organiserte fritidsaktiviteter), og tre goder (eie egen sykkel, få nye klær og delta i arrangementer i regi av skolen), som får overveldende oppslutning i befolkningen. Derimot regnes ikke det å dra på utenlandsferie av mange som et nødvendig gode. I måling av barnefattigdom er goder og aktiviteter som blir vurdert av minst 50 prosent av befolkningen, regnet som nødvendighetsgoder. Det gjaldt ni av 14 goder/aktiviteter. Det ble konstruert to indekser for levekårsdeprivasjon. Økonomisk betinget (påtvunget jf. Layte m.fl. (2001)) avsavn varierte mellom 1 og 8 prosent. Levekårsindeksen viser at 11 prosent av barnefamiliene mangler ett eller flere av disse levekårsgodene på grunn av dårlig økonomi, men bare 6 prosent manglet to goder/aktiviteter eller flere. Om en setter fattigdomsgrensen her, er det svak overlapp med et inntektsfattigdomsmål (60 prosent av medianinntekten), selv om det

er en langt høyere andel depriverte blant de inntektsfattige enn blant de ikke-inntektsfattige (44 versus 20 prosent).

Noe tilsvarende viste en australsk studie (Saunders 2011). Overlappet er større mellom deprivasjonsmålet og et mål på *subjektiv* fattigdom (hvorvidt respondenten regner seg selv som fattig) (Fløtten og West Pedersen 2009). En utfordring for slike studier er at det ikke nødvendigvis er sammenfall mellom hva normalbefolkningen og utsatte kategorier oppfatter som nødvendigheter (Saunders 2011). Et annet spørsmål er om en skal vekte de ulike goder/aktiviteter som inngår i en deprivasjonsindeks eller ikke.

Høyest fattigdomsrisiko ut fra levekårsdeprivasjonsmålet har hushold der minst en forelder er utenfor arbeidslivet, hushold med ikke-vestlig bakgrunn og eneforsørgerhushold, det vil si de samme husholdstyper som var tilfelle for inntektsfattigdomsmålet. Ett av problemene med denne måten å måle fattigdom på er at respondentene er de voksne, og ikke barna. Et annet er vilkårligheten i valget av antall goder/aktiviteter, og hvor grensen skal gå mellom hva som skal telle som nødvendig og hva som ikke skal gjøre det (Fløtten og West Pedersen 2009). Et tredje problem er at oppfatningen om hva som er akseptabel levestandard endrer seg raskt, ikke minst i økonomiske oppgangstider. Det er gjort studier der en sammenligner deprivasjonsestimater med fattigdomsrater for det samme datasettet, slik at en kan se om de overlapper eller ikke. Australske data viser at mange av dem med inntekt over fattigdomsgrensen likevel kan mangle en rekke nødvendighetsgoder som inngår i en deprivasjonsindeks. Manglende overlapp tyder på at de to målene fanger opp ulike aspekter av sosiale ulemper. Men jo mer underprivilegert en kategori er, desto større sammenfall er det mellom de to målemetodene (Saunders 2011). Det viser seg videre at et samlet mål på deprivasjon bedre kan predikere velbefinnende enn det et inntektsfattigdomsmål gjør (Saunders 2011). Det er foreslått å utarbeide et nytt samlemål på fattigdom (consistent poverty) ved å kombinere deprivasjonsmål og fattigdomsmål. Når et slikt mål erstatter det konvensjonelle fattigdomsmålet (inntektsfattigdom), viser australske data en halvering av andelen fattige i befolkningen, mens de kategorier i befolkningen som er mest sårbare for inntektsfattigdom, fremstår som enda mer sårbare om en benytter dette samlemålet (Saunders 2011).

Utgiftsfattigdom

Utgiftsfattige hushold kan for eksempel være hushold der totale utgifter ligger vesentlig lavere enn det en med rimelighet kan forvente ut fra SIFOs standardbudsjett. Et slikt

budsjett angir hva som er vanlig forbruk i Norge. Ut fra det kan en fastsette minstestandarder. Har husholdet en økonomi som ligger under denne minstestandarden, kan en regnes som fattig (Frønes 2010; Borgeraas og Brusdal 2008). Slike mål ligner en budsjetttilnærming som har en lang tradisjon i engelsk og amerikansk forskning av fattigdommen, og der en regner ut kostnaden med å skaffe seg basiske ting som mat og klær for ulike husholdstyper (Lødemel og Halvorsen 2002). Faktisk forbruk er bedre mål på levestandard enn disponibel husholdsinntekt. Et slikt mål kan likevel ikke uten videre identifisere fattige hushold, men kan få fram alvorlighetsgraden til inntektsfattigdom.

Dagens forbruksundersøkelser, som foretas årlig, er basert på besøksintervjuer og føring av utgiftshefter i et utvalg av husholdninger. Hver husholdning fører regnskap i 14 dager. Større utgifter de siste tolv månedene samles inn gjennom intervju, og de øvrige utgiftene gjennom regnskapsføring. Analyser av faktiske forbruksutgifter viser at levestandarden til lavinntektsgruppen kan være undervurdert, siden forbruksutgiften er høyere enn inntekten etter skatt. Mulige forklaringer som angis er merforbruk av studielån, overføringer fra foreldre, lån og bruk av formue. Forbruksutgiftene for lavinntektshushold sammenlignes så med andre hushold med tilsvarende husholdssammensetning. Det er stort frafall i slike undersøkelser, noe som betyr at en trolig undervurderer merforbruket (Andersen 2007; Andersen 2008). Det er et problem at forbruksundersøkelsen med få unntak ikke spesifiserer hvilke utgifter som er knyttet til barnas velferd.

En mer spesifikk måte å måle livssituasjonen til inntektsfattige hushold på, er å se på utvikling i husholdenes totale utgifter *over tid* og hvordan de faktisk fordeler seg på ulike typer forbruk, og ikke minst hvor mye som er knyttet til barns helse, velferd og utvikling (Waldfogel 2007). Ved å følge opp lavinntektshushold *over tid* kan en få mer presise mål på hvordan endring i inntektsforhold, for eksempel lønnet arbeid eller en målrettet stønad, virker inn på barns velferd. En vil også kunne fastslå om lavinntektshushold er med i velstandsutviklingen (sammenligne med SIFOs standardbudsjett), eller om de sakter akterut i forhold til den generelle utvikling. Så vidt oss bekjent er det i Norge ikke gjort forsøk på å identifisere mer spesifikt hvilke faktiske utgifter som med rimelighet kan knyttes til barns velferd og utvikling. Det må forutsettes at de utvalgte husholdstypene er villige til å føre husholdsregnskap over lengre tid. Utgiftsutvikling relateres til utviklingen av disponibel inntekt og hvordan den er fordelt på ulike inntektstyper (arbeidsinntekt, overføringer m.v.). En kan for eksempel foreta utvalg av de mest typiske husholdstypene i samarbeid med sosialkontorene og instanser som driver med økonomisk rådgivning.

Subjektive fattigdomsmål

Mens inntektsmål tar sikte på å fange opp husholdenes disposisjon av ressurser, vil andre mål identifisere *resultatet* av eventuell mangel på ressurser, slik som deprivasjon eller sosial eksklusjon.

Et enkelt mål på fattigdom er å spørre folk om de betrakter seg som fattige (Stjernø 1985; Fløtten og West Pedersen 2009). Det viser seg å være svak overlapping mellom objektiv (inntekt)fattigdom og subjektive mål (Saunders og Bradbury 2006). I andre studier blir respondentene bedt om å vurdere sin økonomiske situasjon og oppgi om de mener seg å være fattige eller var på grensen til å være fattig (Fløtten og West Pedersen 2009; Sletten, Fløtten, og Bakken 2004). Det brukes ulike mål på opplevelse av økonomisk knapphet eller økonomisk utsatthet. Eksempel på det siste er mottak av økonomisk sosialhjelp eller bostøtte (Furustad og Mørk 2010). I en undersøkelse ble det spurt om familien stort sett har hatt god eller dårlig råd de siste to årene (Fløtten og Kavli 2009). Blant norske respondenter oppga 14 prosent å ha dårlig økonomi hele eller mesteparten av tiden, mens tallet blant pakistanske familier var 16 prosent og somaliske 26 prosent. Dårlig familieøkonomi øker risikoen for at barn er lite sosialt aktive. I størst grad gjelder det innvandrerbarn (Epland 2001). Egenrapporterte økonomiske problemer kan suppleres med andre indikatorer på dårlige levekår: Dårlig bostandard, mangel på forbruksartikler og sosialhjelpsmottak. Gjennomgående er det svakt sammenheng mellom disse faktorene (Fløtten 2003). Noe av forklaringen kan være at utsatte grupper, som rusmiddelmissbrukere og hjemløse, ikke er representert i de levekårsundersøkelsene dataene bygger på (Fløtten 2003).

Indikatorer på materiell situasjon sammenstilles for personer (eller hushold) med vedvarende lavinntekt og sammenlignes med alle personer (eller hushold) jf. for eksempel NOU 2009:10:75.

Også barn er blitt spurt direkte om hvordan de opplever familiens økonomi (jf. Ridge (2005), om å ta barnets perspektiv, se dem som subjekter)⁴. Gjennomgående var det svak

⁴ Uansett vil avgrensning av målgruppen (fattige barn) ha utgangspunkt i inntekten eller levekårene til husholdet ved at den avgrenses gjennom bruk av en lavinntektsgrense, eller en bruker flere levekårsindikatorer eller subjektive indikatorer eventuelt om familien er avhengig av sosialhjelp over tid. Det betyr gjerne at respondenter blir rekruttert gjennom kontaktpersoner i offentlige institusjoner som administrerer offentlige støtteordninger eller via frivillige

sammenheng mellom lavinntektssituasjon og barns vurderinger av familiens og egen økonomi, både i 2003 blant 10-12 åringer og i 2006 blant 10-15-åringer (Hansen 2010). De færreste (4 prosent) opplevde at familien hadde dårlig økonomi. Heller ikke i 2009 var det store forskjeller mellom barn i lavinntektsgruppen og kontrollgruppen. Størst forskjell mellom barn i lavinntektsgruppen og kontrollgruppen (barn fra alle inntektsgrupper) var det i gjennomsnittstall for lommepenger og andelen 13-15 åringer som jobbet utenom skolen. Sammenlignes hushold der foreldrene svarer at penger ikke strekker til eller de må bruke sparepenger, var det en høyere andel barn (16 prosent) som mente at familien hadde dårlig/veldig dårlig råd. Over tid er det små endringer i barns oppfatning av at lavinntektsfamilien har dårlig råd/veldig dårlig råd (2003: 8 prosent, 2006: 4 prosent, 2009: 5 prosent). Barn i lavinntektsfamilier har bare marginalt mindre i lommepenger enn barn i ikke-lavinntektsfamilier. Det er heller ikke store forskjeller i tilgang på forbruksgoder (mobil, PC) mellom disse to kategorier barn. Barna skjermes altså av foreldrene mot følgene av lavinntekt, slik det går fram av flere studier (Hansen 2010). Av betydning for barna er at nesten halvparten av dem i lavinntektsgruppen fortsatt bodde trangt i 2009. Høye andeler er plaget av trafikkstøy (Nordvik 2010). Når levekårsforskjellene mellom barn i lavinntektsfamilier og i andre familier ikke er større, kan det skyldes effekter av den skjerming som velferdsstaten står for i form av tjenestetilbud i barnehage, skole og helsetjeneste (Sandbæk og Pedersen 2010).

Slike subjektive fattigdomsmål (økonomiske vansker) kan for eksempel måles ved å spørre respondenter om de har problemer med å betale for mat eller husleie (Gallie og Paugam 2003), eller problemer med å klare løpende utgifter, alternativt en uforutsett regning på kr. 2000 (SSB: Levekårsundersøkelsen 1991). Det kan også måles ved å spørre generelt om den økonomiske situasjonen: Hvordan vil du si din nåværende økonomiske situasjon er for din husholdning/familie, vil du si at 1) pengene ikke strekker til, 2) vi må bruke sparepenger for å greie oss, 3) vi greier oss akkurat med de inntektene vi har, 4) vi greier oss så bra at vi kan spare litt, 5) vi greier oss så bra at vi kan spare temmelig mye. De som svarte 1. at pengene ikke strekker til, er regnet som subjektivt fattige (Grødem 2008). Svarene kan så relateres til ulike inntektskategorier (for eksempel desiler etter husholdsinntekt) eller mer spesifikt for lavinntektsgrupper. Dette subjektive fattigdomsmålet overlapper bare i begrenset grad med de to andre fattigdomsmålene, nemlig vedvarende inntektsfattigdom og fattigdom i form av lavt forbruk (Grødem 2008).

organisasjoner som gir tilbud til familier med dårlig økonomi (se for eksempel Hjelmtveit 2008, Moshuus m.fl. 2010).

Sammensatte mål (child poverty index measures)

I EU, OECD, USA og UNICEF arbeides det med å etablere et sett av indikatorer som kan brukes til å overvåke barns og unges well-being (velferd)⁵. *The US Child and Youth Well-Being Index* er utviklet av Land m.fl. (2001). I EU baserer en seg primært på *EU Survey of Income and Living Conditions (EU-SILC) 2006*. I tillegg er det benyttet data fra *the PISA Survey 2006* og *the Health Behaviour of School Children survey 2005/2006*.

Innenfor EU er dette blitt gjort siden 2001, deretter i 2006 og sist i 2009. Utenom de 27 EU-landene er også Norge og Island nå med i rangering av land ut fra en konstruert indeks som er ment å gi et samlet mål på barns velferd. Her benyttes landenes skår på de enkelte dimensjoner for å rangere landene. Det kan benyttes både mikro (jf. nedenfor) og makrodata (for eksempel Human Development Index).

Indeksen bygger på syv domener av betydning for barns liv:

- Helse
- Subjektiv velferd
- Personlige relasjoner
- Materielle ressurser
- Utdannelse
- Atferd og risiko
- Bolig og miljø

Ved valget av indikatorer skal en fange opp *utfall* og de skal representere *direkte* mål på barns velferd *her og nå* og barnet skal være undersøkelsesenheter. Videre ønskes å bruke indikatorer som representerer hva barnet selv sier det tenker og føler om sitt liv. I betydelig grad er valg av disse indikatorene styrt av hva som fantes av tilgjengelige data.

Indeksen ble konstruert ved å benytte 43 *indikatorer* fra de nyeste surveys og administrative data, samle dem i 19 komponenter som igjen blir samlet i 7 *domener*, se Bradshaw og Richardson, 2009, tabell 1 (Bradshaw og Richardson 2009). Dataene som

⁵ Vi har valgt å oversette "well-being" med det norske ordet velferd og bruker det gjennom rapporten.

ble inngått var uvektede, men det ligger en implisitt vektning ved at dataene ble summert ved å bruke z skårer (et posisjonsmål $z = \frac{y - \bar{y}}{s}$, dvs. en gjør om til standardskår som løser problemet med å sammenligne variabler med ulike målestokker).

Landene rangeres ut fra gjennomsnittet av sine domeneskårer (fordelt rundt et gjennomsnitt på 100 og et standardavvik på 10). Denne rangeringen er ment å brukes til å se på endringer over tid, men det forutsetter at det er etablert en EU-konsensus om den indeksen som skal brukes. I denne rangeringen kom Sverige og Norge i 2009 på 2. plass (skåre 114,8) etter Nederland (skår 117,3) når den samlede indeksen benyttes. Storbritannia havnet til sammenligning nede på 24. plass. Norge ble rangert på førsteplass innenfor boligdomenet, 2. plass innenfor domenenene risiko og materielle ressurser. Derimot ble vi rangert lavere innenfor domenenene helse og personlige relasjoner (6. plass), på 8. plass for subjektivt velferd og 10. plass for utdanning. Til sammenligning: I OECD rangeringen har Norge 1. plass på "Material well-being" og "Housing and environment", 2. plass på "Quality of school life", 4. plass for risikoatferd, mens vi er nede på 16. plass på "Educational well-being" og "Health and Safety" (Chapple og Richardson 2009).

I rangeringen benyttes aggregerte data: For eksempel blir subjektivt velferd representert av tre komponenter:

- *Personlig velferd*: prosent av barn som rapporterte høy tilfredshet med livet.
- *Velferd på skolen*: prosent av barn som føler press på skolen og prosent av barn som oppga å like skolen.
- *Egendefinert helse*: Prosent av barn som vurderer sin helse som nokså dårlig eller dårlig.

For domenet sosiale relasjoner skårer Norge over EU-gjennomsnittet for vennskapsrelasjoner, men lavere enn gjennomsnittet for familierelasjoner.

For domenet materiell velferd skårer Norge høyest. Det består av tre komponenter, nemlig inntekstfattigdom (den relative barnefattighedsrate og relative barnefattighedsgapet), deprivasjon (prosent av hushold med barn som rapporterer påtvunget fravær av ett eller flere varige forbruksgoder, økonomisk usikkerhet, to indikatorer for utdanningsdeprivasjon) og yrkespassivitet (andel av barn som lever i yrkespassive hushold).

Norge rangeres helt ned på 10. plass for utdanningsdomenet, noe som henger sammen med resultatene fra PISA-undersøkelsens skår for lesing, matematikk og naturvitenskap, mens landet skårer høyere for komponenten som måler grad av deltakelse. Her kan det

hevdes at det første målet ikke uten videre har noen betydning for barns velferd her og nå, men kan få betydning for deres videre livssjanser (indicator of *well-becoming* not *well-being*).

For bolig og nærmiljødomenet rangeres Norge høyest. Dette domenet anses som en god indikator på alvorlighetsgraden av inntektsfattigdom og mulighetsfattigdom.

En sensitivitetsanalyse viser at for landene under ett kan den relative fattigdomsraten forklare over halvdel av samlet velferd. To subjektive indikatorer, nemlig *tilfredshet med livet* og om *klassekamerater er snille og hjelpsomme* er blant de ti indikatorer som har høyest korrelasjon med dette samlemalet (tabell 2.1).

En pussighet i dataene er at Norge har høyere samlet velferd enn det en skulle forvente over skår for livskvalitet.

En annen påpeking er at det ser ut ikke til å spille noen rolle for barns samlede velferd om foreldrene arbeider eller ikke. Fravær av arbeid får bare betydning om det resulterer i fattigdom eller deprivasjon.

Samleindeksen er sterkt korrelert med nasjonal velstand (GDP per capita). Ulikhet (målt ved GINI-indeksen) forklarer 63 prosent av variasjonen i barns velferd (når Malta, Romania og Bulgaria ekskluderes p.g.a. manglende data). Derimot har ikke samlemalet noen sammenheng med et lands andel av familier som representerer nye familieformer (alenemødre m.v.). Det henger trolig sammen med at for eksempel de nordiske landene har en sosialpolitikk som beskytter mot eller kompensere for familieoppløsning.

Et lands sosiale utgifter til familier og barn forklarer 45 prosent av variasjonen i barns velferd, og det synes å være sterkest sammenheng med utgifter til tjenester (in-kind) enn med kontantoverføringer.

Svakheten ved de eksisterende dataene og samleindeksen er at en mangler indikatorer for barn som omsorgspersoner, barn som ofre for kriminalitet, eller barn som begår kriminalitet, barn i fosterhjem eller lignende, bostedsløse barn, barns mentale helse og funksjonshemming, kvaliteten på barnehager og endelig omstendighetene til *minoritetsgrupper* som er for små i antall til å bli representert i generelle utvalgsundersøkelser.

Slike sammenligninger kan brukes til å utpeke områder der de enkelte landene har et forbedringspotensial, men en mister mye informasjon når ulike variabler inngår i indekser, slik at en ikke får tak i endringer bare ved å studere endring i indeksene (Roelen og Gassman 2008).

En forsiktig tolking av disse resultatene tilsier at Norge bør fortsette med kontant-overføringer, men ellers i sterkere grad rette innsatsen mot tjenester rettet *direkte* inn på å bedre barns levekår. Spesielt synes det å være mer å hente gjennom større satsing på skolen, som er den institusjonen der barn befinner seg lengst tiden bortsett fra tid med familien. Det kan for eksempel være gratis skolemåltider og gratis skoleuniform. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 7.

En sammenlignende studie viser ellers at barns deltakelse i barnehage og førskole bidrar til å bedre mattekunnskapene i henhold til PISA (Esping-Andersen 2007). Det synes også å være støtte i dataene for fortsatt å bestrebe seg på å redusere inntektsulikhetene, jf. også Nadim og Salonen (2009). Slike sammenligninger vil være av større nytte dersom en får data fra flere tidspunkter slik at en kan se om det enkelte land forbedrer eller forverrer sin situasjon sammenlignet med andre land (endrer sin rangering), men ikke minst om en kan identifisere policyendringer som kan forklare endret rangering.

Administrativt kriterium på fattigdom

Å fylle et administrativt kriterium (ikke å ha tilstrekkelig inntekt til livsopphold), det vil si å ha mottatt økonomisk sosialhjelp, har også vært et mye brukt mål på fattigdom. Men det kriteriet er forlatt siden det er såpass svak sammenheng mellom mottak av sosialhjelp og det å være fattig: I 2008 var det for eksempel blant par med barn i lavinntektsgruppen bare 28 prosent som mottok økonomisk sosialhjelp (SSB 2009). Gjennomsnittlig varighet for mottak av sosialhjelp er rundt fem måneder, og det er et lavt antall som mottar økonomisk sosialhjelp over hele året (under 10 prosent) eller over flere år (SSB: Økonomisk sosialhjelp). Endelig tall 2009). Langvarig mottak av økonomisk sosialhjelp kan uansett bidra til å sette forskere på sporet av barn som lever i familier med høy fattigdomsrisiko. Mottak av supplerende økonomisk sosialhjelp (omfatter 40 prosent av alle i 2009) vil dessuten kunne være en viktig indikator på om mottatte trygdeytelser (pensjon eller kvalifiseringsstønad) for ulike familietyper (som enslige forsørgere eller par med barn) er tilstrekkelige til å sikre en anstendig levestandard, slik saksbehandlere i NAV (sosialkontoret) vurderer søkers økonomiske situasjon.

Sosial eksklusjon

Fattigdom kan betraktes som å være ekskludert fra deltakelse i normale sosial aktiviteter. Sosial eksklusjon er derfor et mye benyttet mål i EU-sammenheng, fordi å bekjempe

sosial eksklusjon blir ansett som mer relevant enn å bekjempe fattigdom (Halvorsen 2000; Fløtten 2003). Det har med samfunnets sosiale integrasjon å gjøre – dets sammenhengskraft (Barstad 2008). Sosial eksklusjon er i større grad enn fattigdom et komplekst og multidimensjonalt begrep (Grødem 2008, Saunders 2011).

Sosial eksklusjon refererer seg gjerne til ikke-deltakelse på sentrale levekårsområder eller til mangel på sosiale relasjoner. Det er ved en særskilt kombinasjon av risikofaktorer at det er høy sannsynlighet for å bli sosialt ekskludert (Elm Larsen 2004). Risikoen er særlig knyttet til å bli funksjonshemmet eller få dårlig helse (Burchardt 2003). Som mål brukes for eksempel indeks for subjektiv sosial isolasjon, som er sammensatt av disse variablene (Cronbachs alfa 0,73): Jeg har følt meg ensom nå og da i de siste to ukene, Det er vanskelig å finne venner hvor jeg bor, jeg føler meg utelatt av samfunnet, jeg føler meg isolert fra min familie (Gallie og Paugam 2003). I alle de undersøkte EU-landene hadde respondenter i lavinntektsgrupper høyere skår enn i øvrig befolkning (Gallie og Paugam 2003). I Australia er sosial eksklusjon utvidet til å omfatte flere former for sosial eksklusjon. Utgangspunktet var EUs Laecken indikatorer. Nye dimensjoner omfatter også eksklusjon fra offentlige tjenester. Spesielt viktig i et barneperspektiv er bruk av indikatorer for “disengagement” som for eksempel om barn deltar i skolerelaterte aktiviteter, om de har hobbyer eller deltar i fritidsaktiviteter. I tillegg til å avdekke ulike former for eksklusjon, søkes å identifisere multiple former for eksklusjon ved å benytte sumskårer for 27 indikatorer for eksklusjon. Redusert økonomisk kapasitet har avgjørende betydning for hvor sterk eksklusjon som erfares. Gjennomgående er det de samme kategorier i befolkningen som hadde de høyeste nivået av velferdsdeprivasjon som også i sterkeste grad opplevde sosial eksklusjon. Blant de mest sårbare kategoriene er det høy grad av overlapping mellom inntektsfattigdom, eksklusjon og velferdsdeprivasjon. Grad av overlapp er i seg selv en viktig markør for sosiale ulemper. Den subjektive velferden er lavere for dem som er sosialt ekskluderte, men ikke fattige, enn den er for dem som er fattige, men ikke sosialt ekskluderte (Saunders 2011).

Det er også sammenheng mellom økonomisk fattigdom og sosial eksklusjon. I norske studier viser det seg at både lav inntekt og mangel på forbruksgoder øker risikoen for å være sosialt isolert og føle seg ensom (Barstad 2008, Aaboen Sletten 2011). Aaboen Slettens studie omfatter ungdomsskoleelever. Hun finner at ungdom som rapporterer dårlig familieøkonomi i mindre grad deltar i skole- og fritidsaktiviteter, De opplever også betydelig i større grad enn andre å ikke ha faste venner, noen bestevenn, bli mobbet ukentlig, føle seg ensom og upopulær..Det foreligger en deprivasjons-, eksklusjons- og sårbarhets- tilnærming (DEV Framework for Child Poverty) som representerer en

holistisk tilnærming til barnefattigdom, som enn så lenge ikke er blitt gjort anvendbar (Roelen og Gassman 2008).

Kvalitative tilnærminger, med bruk av dybdeintervjuer av barn, benyttes for å utforske barn og unges erfaringer med å vokse opp i familier med vedvarende økonomiske problemer (se for eksempel Hjelmtveit 2008, Sandbæk og West Pedersen 2010, Moshuus m.fl. 2010, Thorød, 2006). For å få en utfyllende forståelse foretas gjerne som et supplement intervjuer med foreldrene til de barna som er med i utvalget (Ridge 2005; Hjelmtveit 2008). I slike studier er for eksempel oppmerksomheten rettet mot hvilke problemorienterte og emosjonelle mestringsstrategier barn benytter i forhold til foreldre og jevnaldrende.

Samlet vurdering

Tabellen nedenfor viser en oversikt over andel av fattige hushold med barn ut fra ulike mål på fattigdom.

Tabell 2.1: Oversikt over ulike mål på fattigdom, og andel fattige hushold.

Indikator	Definisjon	Kilde	Andel fattige hushold/barn
Inntektsfattigdom	<p>EU: under 60 % av medianinntekten</p> <p>OECD: under 50 % av medianinntekten</p>	<p>Epland 2011</p> <p>Epland og Normann 2011</p> <p>Epland 2011</p> <p>Epland og Normann 2011</p>	<p>2004: 8 % (86 000 barn)</p> <p>2008: 10 % (106 000 barn)</p> <p>Vedvarende fattigdom (alle 3 år 2006-2008): 7,6 % (73 000 barn)</p> <p>2004: 5 % (57 000 barn)</p> <p>2008: 7 % (73 000 barn)</p> <p>2006-2008 (alle 3 år): 5 % (48 000 barn)</p>
Levekårsfattigdom	<p>Levekårsfattige personer som opplevde noen av disse syv problemene: (betalingsproblemer og subjektiv økonomi, mangel på goder, helseøkonomi, sosial ekskludering, organisasjonsdeltakelse, kronisk sykdom og boligproblemer (alle hushold og lavinntekts-hushold).</p> <p>Indikatorer på dårlig materiell situasjon (mangler visse goder fordi de ikke har råd) (alle hushold og lavinntektshushold)</p>	<p>Normann 2009a</p> <p>Furustad og Mørk 2010</p>	<p>Andel som oppgir fem av syv problemer: 3 %</p> <p>Andel som ikke har råd til minst to av syv goder (lavinntekt 1. desil) 6 % (2008)</p>

	Forbruksfattige: Mangler sentrale forbruksgoder (alle hushold og lavinntektshushold)	Ugreninov (2010)	Andel som mangler to av tre sentrale forbruksgoder (lavinntektshushold) 12 % (2009)
Utgiftsfattigdom	Total forbruksutgift og inntekt etter skatt for lavinntektshushold	Andersen 2008	Merforbruk for lavinntektsgruppe (60 % av median) kr. 58 200 (2001-2003)
Konsensuell tilnærming: levekårsdeprivasjon	Additiv indeks for levekårsdeprivasjon: Barnet/ungdommen manglet minst to av ni goder p.g.a. dårlig økonomi (alle hushold)	Fløtten og West Pedersen 2009	6 % av barnefamiliene
Subjektive fattigdomsmål	Egenrapporterte økonomiske problemer i hushold med barn Barns opplevelse av familieøkonomi og levekår (lavinntektshushold)	Fløtten og Kavli 2009 Hansen 2010	14 % dårlig økonomi hele eller mesteparten av tiden 2005:10-15 år: 4 % dårlig råd 2009: 12-18 år: 5 %
Sosial eksklusjon	En indeks for subjektiv sosial eksklusjon Ensomhet, sosialt isolert og svakt sosialt nettverk 1. Living alone and meeting neither close family or good friends outside the family as often as weekly (isolated1).	Gallie og Paugam 2002 Barstad 2008	EU-landene Mål bare for den voksne befolkning

	<p>2. Are neither married, cohabiting or have an intimate friend outside their own family (isolated2).</p> <p>Multipel sosial eksklusjon (ekskl. fra sivilsamfunnet og fra personlige sosiale kontakter (vennskap))</p> <p>Mangel på deltakelse i sosiale aktiviteter, svake vennsapsrelasjoner, mobbing, ensomhet og følelsen av å være upopulær p.g.a. dårlig familieøkonomi</p>	<p>Fløtten 2006</p> <p>Aaboen Sletten (2011)</p>	<p>Den voksne befolkning</p> <p>Ungdomsskoleelever (2002): 5-6% har gjentatte ganger opplevd å bli ekskludert fra vanlige aktiviteter knyttet til skole og fritid p.g.a. dårlig familieøkonomi. Ungdom i slike familier har to til fem ganger større sannsynlighet for å vise tegn til sosial isolasjon.</p>
Sammensatte mål (indekser)	Indeks bestående av syv domener som brukes til å rangere land	Bradshaw og Richardson 2009 OECD 2009	Norge og Sverige rangert på 2. plass etter Nederland
Ekstremt subjektivt fattigdomsmål:	<p>Direkte spørsmål: Betrakter seg selv som fattig</p> <p>Respondenter i hushold med barn som betraktet seg selv som fattig eller var på grensen til å være fattig</p>	<p>Stjernø 1985</p> <p>Fløtten og West Pedersen 2009</p>	<p>2 % av alle personer (1984)</p> <p>14 % av alle barnefamilier</p>

Svakheten ved de fleste undersøkelser som det refereres til, er at de består av utvalg av familier eller hushold. Det betyr at vi må regne med betydelig feilmarginer, slik at når en skal sammenligne utviklingen over tid bør en inkludere konfidensintervall. Overlappende konfidensintervall på to måletidspunkter tilsier at en ikke med sikkerhet kan si at en endring i fattigdomsraten er reell (Lelkes og Gasior 2011). Epland (2011) viser at andelen personer med årlig lavinntekt basert på inntektsgrenser for 2000 falt dramatisk fram til

2008 enten en benytter EU-skalaen eller OECD-skalaen. Med en “fast” lavinntektsgrense falt andel personer med lavinntekt (EU-skalaen) fra 18 prosent i 1996 til 4 prosent i 2008.

Skal en sammenligne fattigdomsrater mellom land, bør en også beregne fattigdomsgrenser ut fra kjøpekraften (PPS) i de enkelte land. En kan også benytte denne beregningsmåten når en vil undersøke endringer i den absolutte situasjonen til inntektsfattige hushold over tid (ibid.). Frønes (2010) er inne på noe av det samme: En forlater det relative aspektet ved at en for eksempel tar utgangspunkt i et år der norske barnefamilier hadde det rimelig bra, justerer for kroneverdi og grunnleggende faste utgifter, og kommer fram til et absolutt mål på fattigdom. Det er således en normativ grense som kan identifiseres statistisk.

2.3 Årsaker til fattigdom blant barn

Årsaker til fattigdom kan analyseres som tre ulike fenomener (eller prosesser): *veier inn i* fattigdom, å *forbli* i fattigdom (kronisk) og *veier ut* av fattigdom. Veier inn i fattigdom for en barnefamilie er gjerne knyttet til en livshendelse eller overgang, oftest knyttet til ulike former for tap, slik som tap av forsørger ved samlivsbrudd, tap av arbeid, for eksempel arbeidsløshet, ved overgang fra utdanning til yrkesliv eller fra arbeid, tap av helse (funksjonshemming eller sykdom) og tap av hjemland. Tap av inntekt ved næringsvirksomhet eller ved salg av bolig kan også unntaksvis gi opphav til fattigdom. Men også familieførøkelse eller lignende kan gi opphav til fattigdom om det medfører inntektsreduksjon eller bortfall og/eller økte levekostnader, dersom ikke offentlige overføringer eller tjenester kompenserer på en eller annen måte. Siden det er såpass få hushold i Norge som er *kronisk* fattige, er det mer fruktbart å identifisere de prosessene i samfunnet som gir økt risiko for fattigdom. Når en kjenner prosessene (eller mekanismene), kan det iverksettes tiltak som enten hindrer fattigdom å oppstå (primærforebygging), eller demper negative virkninger og alternativt hindrer at problemene blir forsterket hos de individer eller hushold som blir rammet (tertiærforebygging) (Lødemel og Halvorsen 2002).

I realiteten er ”barnefattigdom et resultat av et komplisert samspill mellom kjennetegn ved husholdene, foreldres deltakelse i arbeidsmarkedet og hvor effektive ulike offentlige instanser er” (European Commission 2008; Moshuus 2010, 91).

Det er gjort en rekke studier av inntektsmobilitet inn i og ut av lavinntektsgruppen (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009), eller det vi nedenfor kaller veier inn og ut av fattigdom (Epland 2004).

Veier inn i fattigdom

Barn vil ha forhøyet fattigdomsrisiko når en eller begge foreldrene får lav inntekt og/eller økte utgifter. Det kan skyldes demografiske forhold, forhold til arbeidsmarkedet eller trygdesystemet.

Lav inntekt kan oppstå ved (Epland og Kirkeberg 2009):

- Arbeidsløshet der manglende inntekt kompenseres med (utilstrekkelige) offentlige stønader som dagpenger (vår tilføyelse: eventuelt arbeidsavklaringspenger, uførepensjon eller sosialhjelp)
- Bortfall av en trygdeytelse (for eksempel overgangsstønad)
- Økning av antall barn i husholdningen
- Samlivsbrudd (fra parfamilie til enslig forsørger)
- Færre yrkestilknyttede i husholdningen (med samme antall voksne). Det kan for eksempel skje som følge av langvarig sykdom og påfølgende arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

Samlivsbrudd er den viktigste risikofaktoren (Epland og Kirkeberg 2009). Omleggingen av stønadsordningen for enslige forsørgere i 1998, tyder på at den både har bidratt til økt yrkesaktivitet, men også at en del ikke har klart å bli selvforsørgende etter bortfall av overgangsstønaden (Aaberge og Langørgen 2003; NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009, 81). Stønad til enslig mor/far skal sikre inntekten til dem som har aleneomsorg, og bidra til at de kan bli i stand til å forsørge seg ved eget arbeid. Overgangsstønad skal sikre inntekt til livsopphold, gis i en begrenset periode og avhenger av barnets alder og behov for stønaden. Stønad til barnetilsyn skal hjelpe enslige mødre eller fedre med å betale for tilsyn av barnet slik at de har mulighet til å jobbe, være reell arbeidssøker eller ta utdanning. Utdanningsstønad kan gis i perioden hvor enslig mor/far har rett til overgangsstønad, for å sikre retten til å ta nødvendig utdanning eller opplæring. Dersom flytting er nødvendig for å komme i arbeid, kan enslig mor/far ha rett på tilskudd til flytting.

En del trygdeytelser faller bort når mottaker ikke lenger fyller vilkårene:

Overgangsstønad ytes normalt bare til barnet er åtte år, men ikke mer enn sammenlagt tre år, i tillegg til to måneder før fødselen dersom mor er alene på fødselstidspunktet. Stønad kan i visse tilfeller forlenges, blant annet med to år under nødvendig utdanning. Når det yngste barnet er over tre år, stilles det som hovedregel krav om yrkesrettet aktivitet (arbeid, skole eller arbeidssøking). Om en enslig forsørger ikke oppfyller vilkårskravene, risikerer vedkommende således bortfall av overgangsstønad.

En annen kritisk periode kan inntreffe når barnet fyller 18 år. Da faller barnetrygden bort, og for enslige forsørgere også eventuelt underholdsbidraget (bidragsforskudd). Forsørgelsesplikten faller normalt bort når barnet fyller 18 år, men i realiteten vil de fleste fortsette i videregående skole og bo hjemme til de er 19 år. Alternativet er da å søke om behovsprøvd studielån/stipend og/eller økonomisk sosialhjelp. Fraflytting fra foreldrehjemmet i ung alder (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget), og etablering i egen bolig eventuelt samtidig med stifting av egen familie, kan også være en risikofaktor for å tilhøre et lavinntektshushold.

Barnets egen situasjon, som for eksempel sykdom, funksjonshemning eller atferdsproblemer, kan også føre til at husholdet får dårlige levekår fordi foreldre ikke har overskudd til å være i fulltids lønnet arbeid som følge av tunge omsorgsforpliktelser jf. Solem m.fl. (2010).

Vi vet lite om de barna under 18 år som bor alene eller i fosterhjem. Det gjelder 1 prosent av alle barn under 18 år, eller rundt 10.000 barn (Enes 2010, 51). Flere innvandrerfamilier med barn forklarer trolig mye av veksten i antall barn med vedvarende lavinntekt (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009, 10). Det viser seg at tilstrømmingen av hushold med lavinntekt øker i nedgangskonjunkturer, mens avgangen går ned, og går ned i oppgangskonjunkturer samtidig som avgangen øker (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009).

Vedvarende fattigdom (eller lavinntekt)

I 2007 var det som nevnt mellom 45 000 (OECDs lavinntektsdefinisjon) og 70 000 (EUs definisjon av lavinntekt) barn som tilhørte hushold med lavinntekt de to foregående årene. 28 000 av disse 70 000 barn har bakgrunn fra ikke-vestlige land. Størst overrepresentasjon er blant barn med bakgrunn fra Irak, Afghanistan og Somalia (Furustad og Mørk 2010). Særlig høy andel fattige barn er i alderen 6 til 10 år.

Hushold med vedvarende lavinntekt er kjennetegnet ved at pensjoner, trygder og stønader utgjør over halvparten av husholdningens samlede inntekter. Pensjoner fra folketrygden, barnetrygd og sosialhjelp er de tre viktigste inntektskilder fra det offentlige (Epland og Kirkeberg 2009). Ti prosent av alle barna som ble fulgt over årene 2004-2007 har ulike velferdsordninger som viktigste inntektskilde. Særlig høy andel finner en hos barn med innvandrerbakgrunn, og barn av en enslig forsørger, det vil si barn som bor sammen med enslig mor. Barn som bor sammen med far har ikke større sannsynlighet for vedvarende lavinntekt enn barn generelt (Epland og Kirkeberg 2009). Barn i Oslo har høyere fattigdomsrisiko enn barn i resten av landet. Fattigdomsrisikoen og avhengigheten av offentlige stønader avtar med økende *botid*. Unntaket er for somaliske og irakiske barn (Enes 2010, 52). Fallende realverdi av barnetrygden har hatt relativt stor negativ betydning for barnefamilier med lavinntekt, mens innføring av kontantstøtten isolert sett har hatt motsatt effekt. Mens barn i familier som mottar kontantstøtte er løftet opp, har familier med litt eldre barn, barn i store familier og barn av enslige forsørgere fått større risiko for å falle under lavinntektsgrensen (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009, 69-70).

Andre faktorer av betydning for forhøyet risiko for å være i vedvarende fattigdom er trolig lav utdanning (Gornick og Jäntti 2009), høy belastning med gjelds- og boutgifter (Furustad og Mørk 2010) og dårlig fysisk eller mental helse (eventuelt misbruk av rusmidler) hos en eller begge foreldrene. Høye boutgifter kan henge sammen med at lavinntektshushold i større grad enn andre hushold leier bolig (Sandbæk og Pedersen 2010; Enes 2010). På grunn av at personer som eier egen bolig skattebegunstiges (gjeldsrentefradrag), vil det uansett på litt lengre sikt lønne seg å eie fremfor å leie bolig, i hvert fall i pressområder.

Årsaker til vedvarende fattigdom kan muligens knyttes til velferdsavhengighet og svak motivasjon for å skaffe seg lønnet arbeid, men kan også forklares med for lavt nivå på offentlige stønader. Knappe økonomiske ressurser trenger ikke å motivere til selvhjelpenhet, men kan tvert i mot bidra til at foreldrene får lite psykisk overskudd til å komme seg ut av klienttilværelsen (Hjelmtveit 2008). Men også løs tilknytning til arbeidslivet, og for eksempel deltidsarbeid, kan gi behov for å supplere inntekten med offentlige stønader.

Andelen barn under 18 år som bor i fattige hushold henger sterkt sammen med foreldres yrkesdeltakelse: fattigdomsandelen faller sterkt med økning i markedsinntekten (Gornick og Jäntti 2009; Nadim og Nielsen 2009). Toinntektsfamilien er normen for faktiske bo- og

levekostnader. Fravær av heltidsarbeid kan skyldes at det ikke er tilgjengelig, eller at slikt arbeid oppfattes å være uforenlig med omsorg overfor barna.

Også tyske data der en har fulgt individer fra fødsel til fylte 18 år, viser at risiko for å oppleve langvarig fattigdom henger sterkt sammen med husholdssammensetning (særlig barn av enslige forsørgere), hovedpersonens arbeidsmarkedsstatus og utdanningsnivå (uavhengig av arbeidsmarkedsstatus) (Fertig og Tamm 2009).

Veier ut av fattigdom

Blant barn som forlater lavinntektsgruppen var disse faktorene viktigst:

- Påbegynt mottak av overgangsstønad
- Fra enslig forsørger til parfamilie
- Avsluttet mottak av dagpenger
- Flere yrkestilknyttede i husholdningen (samme antall voksne)

Helt sentralt for at barn skal forlate (den vedvarende) lavinntektsgruppen er at en eller flere i husholdet får lønnet arbeid. Det kan enten skje ved at personer som ikke tidligere har vært yrkesaktive går ut i jobb, men også overgang fra arbeidsløshet til jobb har en viss betydning (Epland og Kirkeberg 2009). Det betyr at barnefattigdommen vil svinge i takt med de økonomiske konjunktorene (Epland og Kirkeberg 2007). Politikk for full sysselsetting og tiltak for å sikre lønnet arbeid til utsatte grupper (arbeidsmarkedstiltak) er derfor sentrale virkemidler i fattigdomsbekjempelsen. Slik politikk trenger ikke å være uforenlig med mer sjenerøse velferdsoverføringer, så lenge vilkårskrav for mottak av slike ordninger håndheves.

Det er viktig å understreke at veien inn i et problem (som fattigdom), ikke trenger å være veien ut av det (Lødemel og Halvorsen 2002). For eksempel vil en som har mistet jobben på grunn av helseforhold ha små muligheter for å komme ut av fattigdom gjennom lønnet arbeid, men derimot ved å få uførepensjon som er tilstrekkelig til å komme ut av fattigdomssituasjonen.

2.4 Oppsummerende diskusjon

Omfanget av barn i fattige familier

Gjennomgangen viser at det er stor variasjon ved bruk av ulike tilnærminger til måling av fattigdom. Vi har også sett at det ikke er konsistens mellom de ulike målene.

Ut fra mål for *inntektsfattigdom* var det så mange som 16.5 prosent (148 000 barn) som ett av årene hadde vært under EUs fattigdomsgrense på 60 prosent av medianinntekten. Andelen barn familier med *vedvarende* fattigdom varierer fra 4 prosent til 2.6 prosent. Andelen blir 4 prosent hvis en legger OECDs definisjon av vedvarende fattigdom til grunn (mindre enn 50 prosent av medianinntekt i alle tre år mellom 2004-2006). Andelen blir derimot 2,6 prosent eller 23 000 barn målt ut fra EUs definisjon om 60 prosent i alle fire år mellom 2004-2007. Ved å legge en noe mindre streng definisjon til grunn for måling av vedvarende lavinntekt de siste to år, var det i 2007 mellom 45 000 (OECDs lavinnteksdefinisjon) og 70 000 (EUs definisjon av lavinntekt) barn som tilhørte hushold med lavinntekt de to foregående årene.

Ved bruk av mål for *levetårsp fattigdom* varierer andel fattige barnefamilier mellom 3-12 prosent, avhengig av grunnlaget for beregning. 3 prosent var levetårsp fattige, beregnet ut fra at de opplevde fem av syv levetårsp problemer (betalingsproblemer og subjektiv økonomi, mangel på goder, helseøkonomi, sosial ekskludering, organisasjonsdeltakelse, kronisk sykdom og boligproblemer) (Normann 2009b). Furustad og Mørk (2010) fant at andelen fattige var 6 prosent ut fra indikatorer på dårlig materiell situasjon. Ved beregning ut fra andel som mangler to av tre sentrale forbruksgoder fant Ugreninov (2010) at lavinntektshushold omfattet hele 12 prosent av hushold med barn.

Ved en konsensuell tilnærming til måling av *levetårspdeprivasjon* kom Fløtten og West-Pedersen (2009) frem til at 6 prosent av barnefamiliene betraktes som fattige.

Ved bruk av *subjektive fattigdomsmål* (egenrapporterte økonomiske problemer) var det 14 prosent av voksne i barnefamiliene som svarte at de hadde dårlig økonomi hele eller mesteparten av tiden. Det var også 14 prosent av barnefamilier som betraktet seg som fattige, eller på grensen til å være fattige (Fløtten og West Pedersen 2009). I en undersøkelse av barns opplevelse av om familien hadde dårlig økonomi var det derimot bare 4-5 prosent som svarte at familien hadde dårlig råd (Hansen 2010). Det kan som nevnt tyde på at foreldrene skjerner barna, slik at de ikke i samme grad opplever familiens økonomiske problemer.

Målinger av *sosial eksklusjon* er i hovedsak gjennomført med den voksne befolkningen (Gallie og Paugam 2003; Barstad 2008). Et unntak er som nevnt en nylig avgitt doktorgradsavhandling der Mira Aaboen Sletten (2011) har undersøkt sammenhengen mellom familiens økonomiske situasjon og sosial deltakelse for ungdom mellom 13 og 16 år. Hun fant blant annet at ungdom i familier med dårlig råd er sjeldnere sammen med venner, og at de er sjeldnere involvert i organiserte fritidsaktiviteter. Siden det er vanskelig å finne gode mål for å fange barnefamilienes økonomiske situasjon og hvilke konsekvenser det har for barna i familien, ser vi det som viktig å videreutvikle gode mål på sosial eksklusjon som egner seg til å spørre litt større barn om. Det kan være indirekte spørsmål om ensomhet og sosial isolasjon, og direkte spørsmål om deltakelse i aktiviteter og på arenaer som er viktige for barn. Antagelig vil mer kvalitative tilnærminger være best egnet til å studere sosial eksklusjon blant barn, der oppmerksomheten også rettes mot barns mestringsstrategier (jf. Moshuus m.fl. 2010).

Det er en utfordring å finne representative utvalg av barn med forhøyet fattigdoms- eller eksklusjonsrisiko. Uansett vil mer marginaliserte barn bli vanskelig å fange opp. Det er derfor nærliggende å velge ut for eksempel geografiske områder der det bor mange lavinntektsfamilier, slik som for eksempel barn som bor i kommunale boliger eller barn i utpregede innvanderbydeler (skoler). Alene- og hjemmeboende barn over 18 år som mottar økonomisk sosialhjelp, har støtte fra barnevernet eller har kvalifiseringsstønad, kan også være relevant å ha som utgangspunkt for kvalitative studier.

Forskning på fattigdom blant barn bør benytte ulike tilnærminger og definisjoner, slik at en kan få avdekket ulike sider ved denne fattigdommen (Lødemel og Halvorsen 2002). Jo flere kriterier en kombinerer i målet på fattigdom desto lavere blir tallet på fattige, men desto mer alvorlig blir fattigdommen (Lødemel og Halvorsen 2002). Det kan være mange grunner til at en familie har lav inntekt i en kort periode, og det vil være økonomiske bekymringer også om de befinner seg så vidt over grensen i perioder. For barn å vokse opp i en familie med kronisk lave inntekter, må oppfattes som et stort velferdsproblem. Dette vil ha konsekvenser både for oppvekstsituasjonen og risiko for sosial eksklusjon både i oppveksten og i voksen alder. Det er derfor grunn til bekymring når andelen barnefamilier med vedvarende lavinntekt øker.

Risikogrupper?

Gjennomgangen av omfang og av årsaker til fattigdom har vist at det er store variasjoner i barns risiko for å vokse opp i en familie med vedvarende fattigdom. Tilknytningen til

arbeidslivet er som nevnt vesentlig for å unngå fattigdom, og det er liten risiko for vedvarende fattigdom der begge foreldre er i arbeid. De gruppene som har størst risiko for vedvarende lavinntekt/fattigdom er:

- Barn i familier der bare en eller ingen av foreldrene er i arbeid og familien er avhengig av trygdeytelser eller sosialhjelp, for eksempel på grunn av arbeidsledighet eller helseproblemer. I familier der ingen av foreldrene var i arbeid var det 40 prosent som hadde vedvarende lavinntekt i 2007 (Epland og Kirkeberg 2009).
- Barn som bor i familier med mange barn. Risikoen for lavinntekt eller fattigdom er høyere i familier med mer enn tre barn (Epland og Kirkeberg 2009).
- Barn av enslige foreldre. Samlivsbrudd øker risikoen for vedvarende fattigdom. Spesielt barn av enslige mødre har stor risiko for vedvarende fattigdom, og risikoen øker dersom det er mange barn i familien.
- Barn i familier med innvandrerbakgrunn, spesielt barn med ikke-vestlig bakgrunn. Blant barn i familier med ikke-vestlig bakgrunn var andelen med vedvarende lavinntekt i 2007 og to foregående år 27 prosent (Epland og Kirkeberg 2009). Også i denne gruppen er det variasjoner, ut fra opprinnelsesland, familiestørrelse og familietype.
- Unge på 18 år, etablering i voksenlivet. Vi har i gjennomgangen vist at det er en spesiell risiko for unge fra lavinntektsfamilier i etableringsfasen. Dette gjelder også barn som har vært under omsorg i barnevernet.

Vi har valgt å se nærmere på situasjonen for noen av disse grupper av barn og unge som har økt risiko for fattigdom. I neste kapittel skal vi se på hvordan velferdspolitiske ordninger bidrar til å redusere risiko for fattigdom blant barn, og om det er fattigdomsfeller i noen av disse ordningene. I kapittel 4 skal vi utdype situasjonen for noen av de gruppene som har høy risiko for fattigdom og eksklusjon: barn og unge i familier med helseproblemer, barn og unge i familier med innvandrerbakgrunn, samt unge på 18 i overgangsfasen til voksenlivet, blant annet barn i fattige familier og barn med bakgrunn fra barnevernet.

KAPITTEL 3. VELFERDSPOLITISKE ORDNINGER OG BARNES RETTSLIGE STILLING

Knut Halvorsen, Mons Oppedal og Hege Larsen

I dette kapitlet skal vi drøfte velferdspolitiske ordninger med konsekvenser for barns velferd. Aktuelle spørsmål er: Bidrar ordningene til å redusere eller til å opprettholde fattigdom blant barn, unge og deres familier? Hva bør endres for at slike ordninger skal bidra til å bekjempe barnefattigdom?

I dette kapitlet gjennomgås først policyutforming for å motvirke barnefattigdom og sosial eksklusjon i noen utvalgte land. Det er valgt å ta med de nordiske landene, samt Australia og Storbritannia⁶. En kort henvisning til EUs politikk for bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon er også tatt med. Hensikten er ikke å gjøre inngående rede for velferdssystemene i de respektive landene, men å inkludere forskningslitteratur og policy-dokumenter fra landene som er relevant for temaene i rapporten. Deretter gis en oversikt over velferdspolitiske ordninger i Norge, og et avsnitt om det sentrale rettslige spørsmålet som knytter seg til sikkerhetsnettet for barn - slik vi finner det i BK art. 27 og i sosialtjenesteloven (NAV) § 18 ff - og som gir barn egne selvstendige juridiske rettigheter når det gjelder vern mot fattigdom. Forslag til tiltak og videre forskning kommer fram underveis og oppsummeres i siste kapittel i rapporten.

3.1 Barnefattigdom og sosial eksklusjon i noen andre aktuelle land

Barnefattigdom i Norden, Australia og Storbritannia

Fra Unicefs oversikt over barnefattigdom i rike land 2005 tegnes følgende bilde av de aktuelle landene; de nordiske landene hadde lavest andel fattige barn, med Danmark på 2.4 prosent, Finland 2.8 prosent, Norge på tredje plass hadde 3.4, mens Sverige hadde 4.2

⁶ Se begrunnelse for valg av disse landene i kapittel 1.

prosent. Island var på grunn av manglende datamateriale ikke med i oversikten (UNICEF Innocenti Research Centre 2005). Australia og Storbritannia på 18. og 20. plass hadde andeler på henholdsvis 14.7 og 15.4 prosent fattige barn. Oversikten omfatter andelen barn som lever i relativ fattigdom, her definert ved hushold med inntekter under 50 prosent av nasjonal medianinntekt (UNICEF Innocenti Research Centre 2005).

I Unicefs oversikt fra 2007 over barnefattigdom og barns velferd (well-being) i rike land vises til at de nordiske landene skiller seg ut ved høy score i forhold til barns velferd (UNICEF Innocenti Research Centre 2007). For fem av seks dimensjoner av barns velferd (de seks er: materiell/helse og sikkerhet/utdanning/familie og venner/atferd og risiko/subjektivt velferd) befinner Storbritannia seg i nederste tredjedel på rankingen sammen med USA, mens de nordiske landene kaprer de fire første plassene på alle seks dimensjoner sett under ett (UNICEF Innocenti Research Centre 2007).

The Luxembourg Income Study Working Paper No. 509, 2009, viser også at Danmark, Sverige, Norge og Finland skiller seg ut med en lav andel fattige barn, under fem prosent (Gornick og Jäntti 2009). For Australia og Storbritannia var barnefattigdommen på dette tidspunktet 11-20 prosent. Andelen fattige barn i Storbritannia var hele 34 prosent *før* skatter og overføringer, redusert til 19 prosent *etter* skatt og overføringer. Til sammenligning er det i USA 25 prosent fattige barn *før*, og 22 prosent *etter* skatter og overføringer. Det vil si at USA ikke har et velferdssystem med samme redistribuerende effekt som i Storbritannia. Variasjoner i husholdsinntekter og variasjoner i landenes velferdstilbud påvirker familiers levestandard.

De nordiske landene

De nordiske landene vil hovedsaklig bli beskrevet i sammenheng. Temaer som tas opp er den økonomiske situasjonen for familier, arbeidsmarkedstilknytning og omsorg for barn. Hensikten med oversikten er å gi et overordnet bilde av de nordiske statene og den nordiske velferdsmodellen, ikke å gå i dybden med beskrivelser av velferdspolitiske ordninger i hvert av landene. I internasjonale sammenligninger av barns økonomiske og sosiale situasjon plasserer de nordiske landene seg stadig i en tetposisjon. Som forklaring på det begrensede fattigdomsproblemet i Norden fremheves gjerne effektene av den nordiske velferdsmodellen (Nadim og Salonen 2009). Det er mange likheter i disse landene, men vi vil også beskrive de forskjellene som finnes mellom landene, både i forhold til barns økonomiske utsatthet og eksisterende fattigdomspolitiske tiltak. I arbeidet med denne rapporten var Island ikke i utgangspunktet ekskludert i datainn-

samlingen, men fordi vår gjennomgang bekrefter at Island i forholdsvis liten grad inngår i internasjonal litteratur om barnefattigdom, er landet i realiteten stort sett utelatt i rapporten, jf. Nadim og Salonen (2009, 71). Unntaket er hvor Island inngår i generelle sammenstillinger av de nordiske landene sett under ett, jf. (Nordisk Ministerråd 2010).

Nordisk Ministerråds årlige utgivelse av Nordisk statistisk årbok gir nyttige oversikter over områder som miljø og energi, befolkning, vitenskap og teknologi, livskvalitet, utdanning, økonomiske tendenser og offentlige utgifter/skatter, globalisering og arbeidsmarked (Nordisk Ministerråd 2010). Oversikten viser at Norge og Island har den yngste befolkningen av de nordiske landene. Befolkningsprognoser viser at disse landene også har den raskest voksende befolkningen. Sammenlignet med andre europeiske land har de nordiske landene relativt høye fødselstall (Nordisk Ministerråd 2010).

Den nordiske velferdsmodellens utgangspunkt i universelle ytelser, basert på prinsipper om sosial solidaritet, likestilling og trygghet, sørger for generelt høy livskvalitet i de nordiske landene (Nordisk Ministerråd 2010). Til forskjell fra andre land lykkes de nordiske landene i stor grad med et system som kombinerer høy velstand og en relativt jevn inntektsfordeling. Den høye arbeidsdeltakelsen blant kvinner i de nordiske landene øker behovet for tiltak rettet mot omsorg for barn i arbeidstiden, slik som barnehage tilbud. I Norden er de fleste barn mellom tre og fem år i førskole eller barnehage. I denne aldersgruppen har Sverige den høyeste andelen barn i førskole eller liknende (98 prosent), med Norge og Danmark like bak. Lavest andel i førskole har Finland, med 73 prosent i aldersgruppen 3-5 år (Nordisk Ministerråd 2010).

Økonomiske analyser viser at de nordiske landene alle har blitt påvirket av den globale finanskrisen, men i varierende grad (Nordisk Ministerråd 2010). Best ut kommer Norge, som eneste land uten offentlige underskudd etter finanskrisen. De nordiske landene har generelt høy sysselsetting, og arbeidsledigheten er lavere enn i Europa for øvrig.

Hva som kan forklare den lave andelen fattige barn i de nordiske landene er drøftet av Nadim og Salonen (2009). En hypotese er at høy BNP, som i de nordiske landene, gir gode forutsetninger for å bekjempe fattigdom. Denne forklaringen holder imidlertid ikke når man sammenligner med for eksempel USA, som har høy BNP og høye barnefattighedsrater, og en totalt forskjellig fordelingspolitikk sammenlignet med de nordiske statene. En alternativ hypotese er landenes størrelse; at små, rike land bedre håndterer fattighedsproblemer. Høyere fattighedsstall i andre små land, slik som Luxembourg og Belgia, viser imidlertid at denne hypotesen heller ikke i holder (Nadim og Salonen 2009). Et trekk ved internasjonale oversikter over barnefattigdom er at land

med de laveste barnefattighedsratene også viser seg å være de landene som i størst utstrekning har universelle velferdsordninger. Offentlige overføringer og skatter bidrar i alle OECD-landene til å minske barnefattigdom, men i forskjellig grad avhengig av velferdssystemets oppbygning. Familierpolitikk i de nordiske landene bidrar til å holde fattighedsratene nede, både blant større kjernefamilier og blant enslige forsørgere. Nadim og Salonen (2009) konkluderer med at lav inntektsulikhet og høy yrkesdeltakelse i de nordiske landene, og særlig den høye andelen kvinner i arbeid, er sentrale forklaringer på den lave andelen fattige familier.

I *Sverige* gir Rädde Barnen årlig ut en rapport om barns økonomiske utsatthet, og om barnefattigdom (Salonen 2009). Med Rädde Barnens første rapport om barns økonomiske utsatthet i 2002 kom barnefattigdom høyt opp på den politiske agendaen (Nadim og Salonen 2009). De årlige rapportene fra Rädde Barnen ble fulgt opp med den daværende regjeringens utredning om økonomisk utsatte barn i 2004. Nadim og Salonens studie konkluderer med at den nåværende regjeringen ikke synes å være like opptatt av fattigdomsspørsmål, men at EUs fokus på barnefattigdom ser ut til å ha påvirket den svenske regjeringen til å ta initiativ til nye analyser av fattighedsproblematikken i landet (Nadim og Salonen 2009). ”Sveriges strategirapport för social trygghet och social delaktighet 2006-2008” (Socialdepartementet 2006) var en handlingsplan for sosial inklusjon, som i tillegg til å legge opp en nasjonal strategi også rettet seg mot å følge opp Sveriges forpliktelser i forhold til EUs mål om fattighedsbekjempelse. En fersk rapport fra Sosialstyrelsen (2010) tar for seg blant annet arbeidsmarkedstilknytning og unges etablering, endringer i fattighedsdynamikk, multiple velferdsproblemer, sosiale konsekvenser av sykdom, boligsegregering og utdanning.

I *Finland* fikk debatten om fattigdom for alvor et oppsving rundt årtusenskiftet, mye på bakgrunn av økt omfang av fattigdom og ulikhet i landet. Imidlertid har ikke barnefattigdom vært et eksplisitt tema i den offentlige politiske debatten (Nadim og Salonen 2009). Fattige barn er ikke løftet fram som målgruppe i forhold til strategiske mål i nasjonal strategi for sosial inkludering, og i sin nasjonale rapportering til EU om sosial beskyttelse og inkludering (NAP-Finland) trekkes gjerne fram at landet har den laveste andelen fattige barn av alle EU-landene. Fattighedsreduksjon er bare en av flere målsetninger, og utpekes dermed ikke som et sentralt problem for det finske samfunnet. Sosiale problemer i barnefamilier og barns generelle velferd er mer i fokus enn økonomisk fattigdom blant barn (Nadim og Salonen 2009).

I *Danmark* synes ikke barnefattigdom å ha kommet på dagsordenen i samme grad, eller på samme måte, som i de andre nordiske landene (Nadim og Salonen 2009). En dansk

handlingsplan kom imidlertid i 2006 som ledd i EU-medlemsstatenes målsetting om bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon (Socialministeriet/Indenrigs- og sundhedsministeriet 2006). Handlingsplanen ble analysert av Center for Alternativ Samfunds Analyse (CASA) i 2007, med fokus på dens kvalitet og rekkevidde i forhold til å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon (Hansen og Hansen 2007). Et regjeringsutspill i forhold til fattigdomsproblematikk kom i 2007 med dokumentet "Lige muligheder. Styrkede personlige ressourcer og social sammenhængskraft", som viser at den nåværende regjeringen i Danmark beveger seg i retning bort fra en tradisjonell fattigdomsforståelse (Nadim og Salonen 2009). Forskjeller i barns framtidsutsikter forstås i disse dokumentene ikke som resultat av mangel på økonomiske ressurser, det legges større vekt på negativ sosial arv på grunn av forskjeller i sosiale og kulturelle forutsetninger. Styrking av personlige ressurser blir dermed viktigere enn økonomiske ressurser i regjeringens innsats for å motvirke fattigdom blant barn (Nadim og Salonen 2009). På tross av manglende politisk fokus har det likevel i Danmark vært en omfattende forskningsinnsats om problemstillinger knyttet til fattigdom, særlig representert ved Socialforskningsinstituttet (SFI) og Center for Alternativ SamfundsAnalyse (CASA). Det sosialpolitiske paradigmeskiftet som følger av den borgelige sosialpolitikken i Danmark siste tiår er blant annet drøftet i "Social Årsrapport 2009 – Borgerlig socialpolitik?" (CASA & Socialpolitisk Forening 2009).

Nadim og Salonen (2009) finner at økt fokus og økt politisk interesse for fattigdomsproblematikk har vært mest tydelig i Norge de siste 10-15 årene, der barn og barnefamilier er blitt løftet fram som egen målgruppe i bekjempelsen av fattigdom (Nadim og Salonen 2009). For de tre nordiske EU-landene viser analysen at EUs arbeid med fattigdomsbekjempelse bidrar i positiv retning, på tross av at Danmark ser ut til å henge noe etter. Gjennom EUs politikk er EU-landene forpliktet til å overvåke et sett med indikatorer på sosial inkludering, samt å utvikle tiltak rettet mot å forbedre indikatorene. Nadim og Salonen (2009) peker på at de frivillige organisasjonene i de nordiske landene har spilt en viktig rolle for å løfte fram fattigdomsproblemet, og organisasjoner er dessuten betydelige kunnskapsprodusenter om fattigdomsproblematikk. I Norge har også brukernes organisasjoner vært viktige pådrivere for å sette fattigdom på den politiske agendaen (Seim, Markussen, og Olsen 2006; Seim 2008), og det har vært stor oppmerksomhet om fattigdomsspørsmål i offentlig diskurs og politisk debatt (Bay og Saglie 2003; Seim 2008).

Australia

Australia har unnskluppet de verste konsekvensene av den globale resesjonen, og arbeidsledigheten på 5.2 prosent er for tiden blant de laveste i OECD-landene (OECD 2010a). Arbeidsledigheten blant unge australiere (15-24 år) var i 2009 11.6 prosent, noe som er betydelig lavere enn OECD-gjennomsnittet på 16.4 prosent. Innen slutten av 2011 forventes ifølge OECDs beregninger forholdet mellom sysselsetting og populasjon i arbeidsfør alder for Australia å være tilbake til nivået før krisen (OECD 2010a).

Imidlertid er ledighetstallene for Australia noe misvisende, da tallene også inkluderer en høy andel sysselsatte som har blitt nødt til å jobbe redusert stilling gjennom krisen, og ufrivillig deltidsansatte som i perioden har ønsket, men ikke klart å finne seg, fulltidsjobb. Australia har altså en høy andel deltidsansatte, noe landet hadde også før finanskrisen. Mange ufrivillig deltidssysselsatte er unge mennesker under 25 år, og mer enn 60 prosent av ufrivillig deltidsansatte har ingen kvalifikasjoner ut over ordinær skolegang (OECD 2010a).

I Australia er en rekke tiltak iverksatt for å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon. Labour-regjeringen opprettet i 2008 *Australian Social Inclusion Board*, i tillegg til at regjeringen har egen minister for sosial inkludering (Australian Social Inclusion Board 2010). Frem til 2010 satt visestatsminister Julia Gillard i stillingen, frem til hun etter nyvalg i 2010 ble ny statsminister. Australian Social Inclusion Board har som oppgave å bistå med råd i forhold til utviklingen av politiske strategier, være rådgivende organ i forhold til lokale myndigheter, og undersøke forekomst av, og resultater av, tiltak rettet mot sosial eksklusjon i Australia.

Den australske regjeringens fokus på sosial inklusjon bygger på kunnskapen om at mennesker med risiko for sosial eksklusjon ofte har sammensatte problemer og er i en situasjon hvor de opplever en opphopning av ulemper (Australian Social Inclusion Board 2010). Et eksempel på en slik kjede av ulemper er sammenhengen mellom lav inntekt, lav utdanning, vansker med å finne og beholde en jobb, helseproblemer og boligproblemer (også hjemløshet). Kombinert med faktorer som rusmisbruk, mentale helseproblemer eller uførhet, familievold og diskriminering forhøyes risikoen for ytterligere opphopning av ulemper. I Australia, som i andre land i denne rapportens utvalg, er tendensen at kvinner har høyere risiko enn menn for å leve med sosiale ulemper, og at en-personhushold eller hushold med eneforsørger har økt risiko for opphopning av sosiale problemer.

Opphopning av sosiale ulemper over tid kan få store konsekvenser, og i Australia viser tall fra Household Income and Labour Dynamics in Australia (HILDA) Survey at en relativt stor andel av arbeidsløse hushold forblir hushold uten arbeid over lengre tid. Dette

gjelder igjen særlig for hushold med aleneforeldre og uføre (Australian Social Inclusion Board 2010). Barn i risiko opplever opphopning av ulemper som påvirker deres hjemmemiljø, skole, helse og levekår. Risiko for sosiale problemer har en tendens til videreføres i generasjoner, og har ofte videre implikasjoner for hver enkelt barns voksenliv (Australian Social Inclusion Board 2010).

I følge OECDs analyser får Australia mye igjen for sine investeringer i tiltak for fremming av barns levekår (OECD 2009a). Landets investeringer, som er like under OECD gjennomsnittet, gir gode resultater i forhold til boligpolitikk, miljø og utdanning, mens tall på materiell velstand, familieinntekt, barnefattighetsrater, helse og risiko ligger på omkring gjennomsnittlig nivå for OECD-landene (OECD 2009a).

Storbritannia

Til tross for høye offentlige bevilgninger til barneomsorg og utdanning i Storbritannia, har landet feilet i å produsere resultater på flere sentrale områder (OECD 2009b). Storbritannia bruker mer økonomiske ressurser på barn enn de fleste andre OECD-land, men andelen unge som ikke er i skole, arbeidstrening eller jobb forblir høyt, med den fjerde høyeste raten i OECD. Utdanningsresultater er dessuten lave sett i forhold til nivået på offentlig forbruk. Foruten skole og utdanning har landet en høy forekomst av sosiale problemer, som alkoholforbruk blant mindreårige og tenåringsgraviditeter.

Det er store forskjeller i bruk av midler til tiltak for yngre og eldre barn. OECD anbefaler økt forbruk på yngre barn, fordi de antar at dette mer sannsynlig vil føre til positive endringer på lang sikt, og anbefaler at utgifter til eldre barn blir mer målrettet slik at de mer effektivt treffer dem som trenger det mest. OECD rapporterer at Storbritannia gjør det bra på andre områder, blant annet er materielle levekår blant barn i Storbritannia forholdsvis høyt. Gjennomsnittlig familieinntekt er høyere, og barnefattigdom er lavere enn gjennomsnittet i OECD-landene. Storbritannia scorer dessuten fjerde høyest i forhold til barns tilfredshet med skolene, og andelen som blir mobbet er forholdsvis lav (OECD 2009b).

Den globale finanskrisen har fått langt mer alvorlige konsekvenser for Storbritannia enn Australia. Arbeidsledigheten i Storbritannia økte med 2.8 prosent fra desember 2007 til 7.9 prosent i mars 2010, en økning på nivå med samlet gjennomsnittlig økning i arbeidsledigheten i OECD-området (OECD 2010b). Unge og arbeidstakere med lav utdanning har blitt rammet spesielt hardt av krisen i arbeidsmarkedet. Sysselsettingen

blant unge mellom 15 og 24 år falt med 8 prosent i løpet av 2009, mens tilsvarende tall for de over 25 var 1 prosent. Tap av jobber har rammet dem med lavest og medium utdanning/opplæring hardest. Også før krisen var andelen av unge mellom 15-24 som ikke var i utdanning eller jobb høyere i Storbritannia enn OECD-gjennomsnittet. Unge som hverken er i jobb eller utdanning har økt risiko for sosial eksklusjon. Denne gruppen var betydelig i Storbritannia før krisen (14 prosent), og har økt i perioden 2007-2009. Forsterkede sysselsettingstiltak har forhindret en ytterligere økning i arbeidsledigheten i perioden, men det er forventet at ledigheten vil holde seg på rundt 8 prosent gjennom 2011 (OECD 2010b).

Den britiske regjeringen ga i 1999 et løfte om å ende barnefattigdommen innen en generasjon, med delmål om å halvere antall fattige barn innen 2010 (HM Treasury 2010). En omfattende plan for å bekjempe barnefattigdommen ble igangsatt, med delmål rettet mot blant annet inntektsfattigdom i familier, økt levestandard i lavinntektshushold, og økt sysselsetting som midler for å redusere fattigdom. Regjeringens lovforslag, "Every Child Matters Green Paper" (HM Treasury 2003), inneholdt en rekke konkrete tiltak for å motvirke barnefattigdom. For å sikre oppfyllelse av løftet om å bekjempe barnefattigdom innen 2020 trådte The Child Poverty Act i kraft i mars 2010. Loven skal sikre nåværende og framtidige regjeringers forpliktelse til å bekjempe barnefattigdom i hele Storbritannia, og forplikter til opprettelse og oppfølging av tiltak rettet mot fire hovedmål; 1) reduksjon av andel barn som lever i familier med relativ lavinntekt, 2) lavinntekt og materiell deprivasjon, 3) absolutt lavinntekt, og 4) reduksjon i andel barn som lever under forhold med vedvarende fattigdom og deprivasjon (Department for children schools and families 2010).

For en rekke sosiale problemer var trenden økende i Storbritannia allerede før finanskrisen (McInnes, Kenway, og Parekh 2009). Arbeidsledigheten økte i årene forut for krisen, noe som særlig rammet unge, i tillegg til at andelen mennesker som levde i lavinntektshushold var økende fra 2007/2008. På tross av regjeringens politiske grep mot barnefattigdom i perioden økte altså andelen fattige barn i årene forut for den globale finanskrisen (McInnes, Kenway, og Parekh 2009).

Hvilke endringer som følger med den nye Lib-Con koalisjonsregjeringen i Storbritannia fra 2010 i forhold til bekjempelse av barnefattigdom og sosial eksklusjon, gjenstår å se. I Australia, hvor Labour i år fikk fornyet tillit med knapp margin, videreføres trolig fokuset på sosial inklusjon med regjeringens Social Inclusion Board.

EU-landene

I henhold til EU-tradisjonen ”europiske år” ble året 2010 utpekt som europeisk år for bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon (Eurostat 2010). Følgende fire målsetninger og prinsipper har vært styrende i arbeidet med det europeiske fattigdomsåret: universelle rettigheter som sikrer at alle, også mennesker som opplever fattigdom og sosial eksklusjon, skal oppleve verdighet og få mulighet til å ta del i samfunnet; et delt ansvar for, og deltakelse i forhold til, bekjempelse av fattigdom, kollektivt og individuelt; fremming av samhørighet ved å vektlegge fordeler for samfunnet som helhet ved å utrydde fattigdom og fremme sosial inklusjon, og sist: etablere forpliktelse for medlemslandene til etablering av konkrete tiltak for bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon på alle styringsnivåer.

Likhet er en grunnleggende rettighet i EUs politikk (Eurostat 2010). Lovverk alene vil ikke gi tilsvarende kraft til å bekjempe diskriminering, som dessuten har en tendens til å gjenta seg i en syklus av sosial eksklusjon i generasjoner. Ulikheter i samfunnet manifesterer seg både i utdanning, arbeidsliv, helse, og i forhold til tilgang på tjenester og goder. EU har siden opprinnelsen hatt stadig økende fokus på politiske tiltak for å fremme sosial likhet. Barnefattigdom er et tema i Eurostats rapport ”Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010”; i rapporten vises det til at barn som vokser opp i fattigdom og sosial eksklusjon har høy risiko for å bli marginalisert gjennom livet på grunn av fattigdomssykluser som går fra generasjon til generasjon. Manglende tilgang på muligheter og ressurser i samfunnet er knyttet til diskriminering som hindrer barn og unge i og nå sitt fulle potensial, noe som igjen påvirker helse-situasjon, utdanning, livsvilkår og personlig utvikling. EUs fattigdomsmål er også knyttet til FNs tusenårsmål om bekjempelse av ekstrem fattigdom og målsetningen om skolegang for alle barn (Eurostat 2010).

Om fattigdom blant barn og unge viser Eurostats rapport for 2010 at noen grupper er særlig utsatte for fattigdom, det er barn fra husholdninger med enslige forsørgere, og husholdninger med to foreldre som har tre eller flere barn (tall for 2007). For husholdninger med enslige forsørgere er risikoen for barnefattigdom nesten det dobbelte sammenlignet med gjennomsnittlig risiko for fattigdom for alle familier med avhengige barn. I noen land er risikoen for fattigdom i familier med enslig forsørger faktisk nær tre ganger så høy som landsgjennomsnittet for alle husholdninger med forsørgeransvar for barn. Samme trend gjelder for familier med mange barn. Familier hvor ingen av foreldrene er i jobb påvirker barns nåværende og framtidige levekår og risiko for fattigdom (Eurostat 2010).

Nordiske land peker seg ut i Eurostats analyser med høyere andel fattige blant unge voksne. I Eurostats rapport vises de til at disse tallene bør tolkes med forsiktighet (Eurostat 2010). Det fordi de mener at andelen fattige blant unge voksne har en tendens til å være høyere i land der unge voksne bor alene, med eller uten hjelp fra foreldrene. I andre land, hvor unge voksne bor hjemme lenger og uten egen inntekt, er det mindre sannsynlig at de blir registrert ”med risiko for fattigdom”, men de kan likevel ha svært dårlig råd og dårlige utsikter for å skaffe seg lønnet arbeid. I en Eurobarometerundersøkelse fra 2007 var de to vanligste responsene på spørsmål om hvorfor unge voksne ble boende lengre i familiehjemmet enn før at de ikke hadde råd til å flytte ut, eller at de manglet et rimelig sted å bo (Eurostat 2010).

3.2 Velferdspolitiske ordninger med konsekvenser for barn i Norge

Alle virkemidler for å motvirke fattigdom har til felles at de tar sikte på å endre atferden til fattige familier. Det dreier seg om demografisk atferd (fertilitet jf. tenåringsfødsler og giftemål) og arbeidsmarkedsatferd (Bradbury 2003), men omfatter også virkemidler som tar sikte på å endre både foreldres og barns atferd (gratis barnehage, sommerleir eller for eksempel leksehjelp).

Det er flere typer velferdspolitiske ordninger som har konsekvenser for barns levekår. For det første *universelle stønader* (slik som barnetrygd og subsidierte ordninger for barnetilsyn) og selektive, behovsprøvde ordninger (slik som økonomisk sosialhjelp). De omfatter så vel *inntektsoverføringer* (kontantytelser og skattelettelser) som *universelle tjenester* (barnetilsyn, utdanning, og helse). For det andre *direkte, målrettede tjenester* rettet mot den enkelte *barnefamilie*, eller det enkelte *barnet*, har konsekvenser for barns levekår. I tillegg kommer tilgjengelighet og kvaliteten på *generelle* familiepolitiske tiltak. De viktigste generelle familiepolitiske tiltakene er barnetilsynsordninger og permisjonsordninger som gjør det mulig for kvinner – og menn - å kombinere arbeid og omsorg.

Gjennomgangen har vist at en viktig årsak til fattigdom er mangel på lønnet arbeid. Det betyr at reduksjon i arbeidsløshet også vil bety reduksjon i barnefattigdommen (Epland og Kirkeberg 2007; Nadim og Salonen 2009). Av sentral betydning for å motvirke fattigdom er derfor virkemidler som bidrar til at foreldre kommer i lønnet arbeid. Hovedstrategien i

kampen mot fattigdom er arbeid (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b, 4). I tillegg kommer utdanning og kvalifisering.

Det skilles ellers gjerne mellom ulike former for tiltak for å motvirke fattigdom:

- 1) *primærforebyggende tiltak* (utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitik er eksempler),
- 2) direkte fattigdomsreducerende tiltak (skatte- og trygdepolitikk) og
- 3) *avhjelpende tiltak* (helsepolitikk, boligpolitikk og ulike tilskuddsordninger for å bedre barns mulighet for sosial deltakelse og sosial inkludering) (Hansen et al. 2008; Nadim og Salonen 2009). Avhjelpende tiltak kan være *direkte* eller *indirekte*. Indirekte tiltak er for eksempel støtte til frivillig arbeid som arbeider mot fattigdom og sosial eksklusjon.

Av forrige avsnitt gikk det fram at særlig bruk av skatter og overføringer bidrar til kraftig reduksjon av barnefattigdommen, nemlig rundt 70-80 prosent i de nordiske landene (OECD 2008a). En viktig grunn til at barnefattigdommen har økt det siste tiåret er at effekten av offentlige ytelser er redusert, samtidig som inntektsulikheten har økt (OECD 2008a).

Universelle stønadsordninger

Vi skal i det følgende gå gjennom de viktigste universelle stønadsordningene som har konsekvenser for barn.

Barnetrygd går til alle barn (kr. 970 pr. måned), men i Finnmark, Nord-Troms og på Svalbard gis det kr. 320 ekstra pr. barn pr. måned. Enslige forsørgere får dobbelt barnetrygd, og har de barn mellom 0-3 år får de dessuten et småbarnstillegg på kr. 660 pr. måned. Barnetrygd utbetales til den barnet bor fast hos. Er det avtalt delt bosted kan foreldrene få utbetalt barnetrygd med 50 prosent hver. Nivået på disse ytelsene har ikke endret seg på mange år. I 1999 ble det foretatt et reelt kutt i barnetrygden da den ble utvidet til å omfatte barn inntil fylte 18 år. Realverdien av barnetrygden har blitt kraftig redusert (fallende 17 prosent fra 1996 til 2008 for 1. barn og enda mer for 2. og påfølgende barn som følge av bortfallet av søskentillegget, jf. NOU 2009:10, Fordelingsutvalget). Særlig negativt for familieøkonomien i familier med mange barn har trolig oppheving av ”søskentillegget” vært. Beregninger foretatt av lavinntektsutvalget viser at tallet på personer i lavinnteksgruppen ville vært rundt 45 000 lavere om

barnetrygden hadde vært justert med G. Bortfall av småbarnstillegget (bortsett fra for enslige forsørgere) synes også å ha økt tallet på lavinntektshushold. Til en viss grad er dårligere familieøkonomi som følge av redusert barnetrygd blitt kompensert av maksimalpriser for opphold i barnehager og økt foreldrefradrag. Det gjelder imidlertid ikke for familier med barn som er eldre enn barnehage-/kontantstøttealder (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009, 10). Heving av aldersgrensen for barnetrygd fra 16 til 18 år har imidlertid vært gunstig for familier med barn i videregående skole.

Kontantstøtten

Kontantstøtteordningen ble innført i 1998 for alle ettåringer og utvidet til også å gjelde toåringer fra 1999. Ordningen gir en skattefri utbetaling på kr. 3 303 pr. måned til foreldre som har barn mellom ett og tre år. Også kontantstøtten er blitt kraftig redusert, i 2003 var utbetalingene per måned 4182 kroner. Satsene reduseres ved oppholdstid i barnehage. Støtten gis i maksimalt 23 måneder. Betingelsen er da at barnet ikke går i barnehage som mottar offentlig driftstilskudd. Kontantstøtten representerer et nytt prinsipp for velferdsordninger ved at man får utbetalt penger for et velferdsgode man ikke benytter seg av. Fordelingsutvalget konkluderte med at gratis kjernetid i barnehage og avvikling av kontantstøtteordningen ville ha positive fordelingsvirkninger (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget). Dette er begrunnet med at barn av foreldre med lav utdanning og inntekt i større grad synes å lykkes i utdanningsforløpet og arbeidslivet dersom de har gått i barnehage. I takt med økt barnehageutbygging er andel foreldre som mottar kontantstøtte stadig falt. Reduksjonen omfatter også foreldre med innvanderbakgrunn, men minst for foreldre fra Pakistan (Hirsch 2010). Reduksjon i verdien av barnetrygd og kontantstøtte har samlet sett ført til reduksjon i ytelsene for barnerike familier, men også for familier med ett eller to barn.

Engangsstønad ved fødsel

Kvinner som ikke har opparbeidet seg rettigheter til fødselspenger er bare berettiget til engangsstønad ved fødsel og permisjon. Satsen er 35 263 kr. pr. barn. I 2009 mottok en av fem som fikk barn engangsstønad. Gjennomgående er mottakerne unge, og har i mindre grad vært yrkesaktive og har generelt svak tilknytning til arbeidslivet. Et ukjent antall av mottakerne er studenter og kan ha foreldrestipend fra lånekassen. Nesten halvparten av mottakerne var født i utlandet. Også fedrene til barn med engangsstønad hadde lavere

inntekt enn andre fedre. Det tyder på at mange av familier som mottar engangsstønad har lav inntekt (Naper 2010). Det betyr at unge og/eller hjemmeværende kvinner får langt dårligere økonomi til å oppfostre barn sammenlignet med yrkesaktive. Det vil være av interesse å undersøke den økonomiske situasjonen til familier som mottar engangsstønad, og om barn i slike familier har forhøyet fattigdomsrisiko.

Skattefradrag

Det viktigste skattefradraget er foreldrefradraget for legitimerede utgifter til pass og stell av barn. Det er en øvre grense på kr. 25 000 for ett barn, og kr. 15 000 i tillegg utover det første barnet. Skattefradraget er på 28 prosent av godkjente utgifter.

Barnetillegg i offentlige stønadsordninger – barn under 18 år

Vi vil i det følgende gå gjennom barnetilleggene i ulike offentlige stønadsordninger, trygd og sosialhjelp, og ytelsene i barnepensjon og forskuttert barnebidrag (jf. NOU 2009:10, Fordelingsutvalget, side 223).

Uførepensjon

Barnetillegget i uførepensjon er på 40 prosent av grunnbeløpet (kr. 79 216 pr. 1.5.2011). Barnetillegget ytes for hvert barn under 18 år som vedkommende forsørger, dvs. kr. 31 686 pr. år. Ytelsen er behovsprøvd både mot egen og ektefelles inntekt, og ytelsen skattlegges. Flertallet i utvalget for ny uførepensjon (NOU 2007:4 2007) gikk inn for at den behovsprøvde ytelsen skal erstattes med et ikke-behovsprøvd, standardisert tillegg tilsvarende arbeidsavklaringspengene. Det vil bety et årlig tap på kr. 23 000 per barn for de fattigste barnefamiliene. Mindretallet foreslo at det behovsprøvde forsørgingstillegget for barn skal bestå. Begrunnelsen er at flertallsforslaget vil føre til en kraftig reduksjon i pensjonsutbetalingene til personer med forsørgelsesplikt. I proposisjon 130 L(2010-2011) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre) er det foreslått å beholde dette barnetillegget inntil videre.

Arbeidsavklaringspenger

Barnetillegg til arbeidsavklaringspenger er 27 kr. pr. dag fem dager i uken for hvert barn, dvs. kr. 7 020 pr. år (ut fra 52 uker a 5 dager, dvs. 260 dager). Foreløpig uførestønad som nå inngår i arbeidsavklaringspengene gir 0,4 G pr. barn. Dette er en behovsprøvd ytelse som skattlegges. Satsen har stått fast siden 1.1.2006. Samlet ytelse inklusive barnetillegg kan ikke overstige 90 prosent av inntekten som er lagt til grunn for beregning av ytelsen.

Alderspensjon

Barnetillegg for alderspensjon til person som har fylt 67 år utgjør 20 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats, og skattlegges.

Dagpenger under arbeidsløshet

Om en har bidragsplikt eller forsørger barn under 18 år, gis det et tillegg på kr. 17 pr. barn pr. dag fem dager i uken, dvs. kr. 4 420 pr. år. Hvis begge foreldrene er arbeidsløse ytes bare barnetillegg for en av foreldrene. Barnetillegget skattlegges som arbeidsinntekt. Det er en stadig fallende andel arbeidsledige som mottar dagpenger. Andelen av helt arbeidsledige med dagpenger har falt til 42 prosent i 2007/2008, mot for eksempel over 75 prosent på slutten av 1980-tallet (Grebstad og Holm 2009). Det betyr at stadig færre har opparbeidet seg rettigheter til dagpenger, eller faller ut av ordningen av andre grunner.

Kvalifiseringsstønad

Departementet gir forskrifter om barnetillegg (jf. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen). Det gis et barnetillegg på kr. 27 per dag for 22 dager i måneden, dvs. kr. 7 020 pr. år. Dette skattlegges som arbeidsinntekt.

Individstønad er en samlebetegnelse for alle stønader til tiltaksdeltakere. Det omfatter stønad til livsopphold. Det gis barnetillegg for hvert barn *under 16 år* som forsørges av deltakeren, satsen er kr. 39 per dag, og gis for de dagene man deltar på tiltaket.

Stønader for enslige foreldre

Stønader for enslige foreldre rettes inn mot å få den enslige forelderen i arbeid. Overgangsstønad sikrer inntekt til livsopphold for enslige mødre eller fedre som er alene om omsorgen for barn. Den er behovsavhengig, og gis i en tidsbegrenset periode. Det kan gis stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad til nødvendig utdanning eller opplæring, og tilskudd til flytting dersom det kreves for å komme i arbeid. Personer som bor i Oslo kommune og mottar overgangsstønad eller er minstepensjonist, kan ha rett til *kommunalt* barnetillegg. Barnetillegget utgjør kr 777 per måned for første barn, (dvs. 9324 per år), deretter kr 450 per måned per barn (5400 per år). Det kommunale tillegget skattlegges ikke.

Økonomisk sosialhjelp

Veiledende satser for sosialhjelp (pr. 1.1.2010) for barn 0-5 år er kr. 1 947, for barn mellom 6 og 10 år kr. 2 585, for barn mellom 11 og 17 år kr. 3 245 per måned (Rundskriv A-68 2009). Det utgjør per år henholdsvis 23 364 for de yngste barna, 31 020 for barn mellom 6 og 10 år, og 38 940 for barn mellom 11 og 17 år. Sosialhjelp er en skattefri ytelse. Boutgifter m.v. vurderes særskilt. Enkelte kommuner gir ikke mer enn barnetillegg for hjemmeboende barn i alderen 18-23 år. Det betyr at foreldre pålegges forsørgelsesplikt for unge over 18 år. Det innebærer også at den unge ikke behandles individuelt. De veiledende satsene ble fra 1.1.2007 økt med 5 prosent utover ordinær prisstigning og ytterligere med 5 prosent ut over ordinær prisstigning fra 1.1.2009, men det er ikke alle kommuner som har fulgt opp med tilsvarende økte utbetalinger (Lunder 2008a). Det viser seg uansett å være lite samsvar mellom kommunenes sosialhjelpssatser og utmålt sosialhjelp (Lunder 2008a).

Samlet stønadsnivå skal sikre at ”barn skal ha en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige aktiviteter, selv om foreldrene har en vanskelig økonomi” (Rundskriv i-34 2001). Det er opp til den enkelte kommune å dekke utgifter til ulike sosiale aktiviteter. Barn med særlige behov på grunn av forholdene i hjemmet kan også få dekket slike utgifter i henhold til barnevernloven (Oppedal 2008a) jf. neste avsnitt. I kommuner der sosialtjenesten utmåler den økonomiske hjelpen restriktivt, synes det å være vanlig at barnevernstjenesten i sine saker kompenserer for følgene av slik utmåling og tilstår økonomisk hjelp til dekning av barns fritidsaktiviteter (Helgeland 2008). Dette gjelder bare barn som har tiltak fra barnevernet, og fanger ikke generelt opp barn i familier som mottar sosialhjelp. Den økonomiske sosialhjelpen bidrar i begrenset grad til å redusere

inntektsfattigdommen: I 2003 ble fattigdomsgapet redusert med 35 prosent som følge av sosialhjelpen. Den er lite treffsikker fordi individer og hushold under fattigdomsgrensen av ulike grunner lar være å søke om sosialhjelp, og selv blant langtidsfattige som mottar sosialhjelp er det en tredel som forblir fattige også når denne hjelpen regnes med (Hatland og Pedersen 2006).

De statlige veiledende retningslinjene følges i varierende grad opp av kommunene. Gjennomsnittlig sats ligger noe over den statlige satsen i den perioden (2004-2006) som er undersøkt, men det viser seg at flertallet av kommunene legger til grunn at satsen skal dekke flere utgiftskomponenter enn den statlige satsen har lagt til grunn. Det viser seg også at mange kommuner i 2006 fortsatt lå langt unna statens satser (Lunder 2008b). I 2007 oppga de fleste kommunene (292 av 431) en sats for enslige uten barn som tilsvarende statens veiledende stønadssats samme år (Hirsch 2010). Det vites ikke om lavinntekts-hushold er best tjent med å bo i kommuner med høy sats som skal dekke omtrent alle utgiftene, eller i kommuner med lav sats der behovene dekkes med tilleggssytelser. I 2007 var 20 prosent av mottakere (herav var 3 av 4 kvinner) av sosialhjelp enslige med forsørgeransvar for barn under 18 år (Hirsch 2010).

Selv med mottak av økonomisk sosialhjelp er det en høy andel langtidsfattige som forblir fattige. Det tyder på at sosialhjelpsatsene er for lave. Sosialhjelpen er primært utformet for å avdempe kortvarige og akutte økonomiske problemer, og er derfor lite egnet til å løse mer langvarige fattigdomsproblemer. Den skjønnspregede utmålingen og økonomiske behovsprøvingen bidrar til at det reises barrierer mot å søke hjelp (Hatland og Pedersen 2006). En løsning på utfordringene med sosialhjelpen er i større grad å standardisere ytelsene og forenkle behovsprøvingen. Det er også foreslått å forskriftsfeste at barnetrygd og kontantstøtte holdes utenfor utmålingen av sosialhjelp. Oversikten (SSB: Økonomisk sosialhjelp, endelige tall 2009) viser at det er en høy andel av enslige med barn som mottar økonomisk sosialhjelp som supplement til trygd. Dette peker i retning av at det er behov for å øke barnetilleggene i enkelte av dagens trygdeordninger.

Økonomisk hjelp fra barnevernet

Foreldre som har kontakt med barnevernet vil kunne motta hjelpetiltak, herunder økonomisk hjelp. Det viser seg at 28 prosent av barnevernsbarn i alderen 13-17 år har fått økonomisk hjelp fra barnevernet (Grebstad og Holm 2009). I 2009 var det 6 090 barn som fikk økonomisk hjelp av barnevernet, herav var 836 mellom 18 og 22 år (SSB: Barn med barneverntiltak 31. desember 2009). Slik økonomisk hjelp kan representere et viktig

tilskudd til å dekke utgifter til barns ferie- og fritidsaktiviteter. Det er ukjent i hvilken grad det er sambruk av slik økonomisk hjelp fra barnevernet og den økonomiske sosialhjelpen. Det vi vet er at familier som mottar hjelp fra barnevernet har dårligere økonomi enn øvrig befolkning (Kristofersen og Clausen 2008), og også at en langt høyere andel av dem mottar økonomisk sosialhjelp enn befolkningen for øvrig.

Studielån og stipend under utdanning

Hjemmeboende barn i videregående opplæring med ungdomsrett⁷ har rett til *behovsprøvd* lån/stipend fra Lånekassen med kr. 4 540 pr. pr. måned. I tillegg gis et ikke-behovsprøvd utstyrstipend på maksimalt kr. 2 800 pr. år. Ungdom som bor borte fra foreldrene har rett til et behovsprøvd lån/stipend på kr. 6 990 pr. måned (herav lån kr. 1 320 pr. måned). Behovsprøvingen skjer ut fra forsørgerinntekt og antall barn under 19 år, samt formue. Det gis dessuten reisestipend for borteboende og lån til skolepenger for de som går på videregående skole i privat regi. Skjevrekuttering til utdanning kan trolig reduseres om det etableres stipendordninger rettet mot familier med dårlig økonomi (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget).

Ungdom over 18 år kan også få utdanning som attføringstiltak, og da er stønaden arbeidsavklaringspenger. Minstesats er 2G pr. år, men for personer under 26 år som har fått nedsatt arbeidsevne på grunn av dokumentert alvorlig sykdom er minstesatsen 3,5 G pr. år.

Introduksjonsstønad: Her gis intet barnetillegg. *Sykepenger:* Her gis ikke noe barnetillegg.

Barnepensjon

Barnepensjon går til barn som har mistet en eller begge foreldrene ved dødsfall. Når en av foreldrene er død utgjør pensjonen for det første barnet 40 prosent av grunnbeløpet, mens det for hvert av de neste barna gis en pensjon på 25 prosent av grunnbeløpet. Samlet pensjon deles mellom barna. Om begge foreldrene er døde, beregnes pensjonen for det første barnet lik den høyeste pensjonen av den pensjonen en av foreldrene ville hatt

⁷ § 3-1. *Rett til vidaregåande opplæring for ungdom.* Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

dersom denne var i live. Ytelsen opphører når barnet er fylt 18 år. Dersom begge foreldrene er døde, og barnet er under utdanning, gis pensjon inntil det fyller 20 år. Ved dødsfall som skyldes yrkesskade kan pensjon gis til barnet fyller 21 år. Plantall for 2011: antall barnepensjonister 13 490, gjennomsnittlig pensjon 27 240 (Arbeidsdepartementet 2010).

Forskuttering av barnebidrag

Barn som ikke bor sammen med begge foreldrene, og som ikke er berettiget til barnepensjon – det vil si barn av ugifte, skilte og separerte forsørgere – har rett til forskuttert barnebidrag. Personer med lav betalingsevne (som følge av lav inntekt eller stor forsørgelsesbyrde) er unntatt fra å betale bidrag (Lyngstad 2010). Bidragsforskuddets størrelse avhenger av mottakerens inntekt og utbetales med 100, 75 eller 50 prosent av full forskuddssats. Den er på kr. 1 350 pr. barn pr. måned. Forutsetning for forskuttering er at det er fastsatt eller avtalt at underholdsbidrag skal innbetales gjennom NAV-innkrevning. Fra 2011 foreslås endringer i reglene om bidragsforskott, slik at reglene i økt grad blir innrettet mot de mest vanskeligstilte. Inntektsgrensen for å motta maksimalt forskott økes fra 170 900 kroner til 217 200 kroner, likestilt med grensen for når bidragspliktige etter barneloven er fritatt for å betale bidrag. Tall viser at mange fedre misligholder bidragsplikten. Samlet bidragsgjeld utgjør rundt 2,5 mrd. kr. Noe av forklaringen på denne gjelden er at bidragsfedre har dårlig økonomi (Grødem 2001). De får ingen offentlig støtte etter et samlivsbrudd, og enkelte vil derfor også kunne ha vanskeligere med å følge opp samværet med barna.

Det er et problem at barnebidrag normalt tar slutt når barnet fyller 18 år, altså mens det fortsatt går i videregående skole. Samtidig faller (dobbel) barnetrygd bort, noe som skaper store problemer for enslige forsørgere. Dersom en enslig forsørger tar seg en jobb vil vedkommende samtidig kunne miste bostøtten, slik at i sum blir inntektsbortfallet stort. Har barnet rett til videregående opplæring kan det søkes om behovsprøvd lån/stipend i Lånekassen (jf. tidligere avsnitt).

Bostøtte

Målet med bostøtten er å sikre husstander med lav inntekt og høye boutgifter egnet bolig. Alle over 18 år kan få bostøtte, med unntak av studenter og tjenestepliktige. Som et ledd i fattigdomssatsningen ble bostøtteordningen styrket fra 1. juli 2009. Høy prisstigning på boliger rammer barnefamilier og bosatte i Oslo. Styrkingen gir økte ytelser til eksisterende mottakere av bostøtte og omfatter dessuten nye mottakerkategorier. For 2011 økes boutgiftstaket for husstander med flere medlemmer. Dette gir bedre ytelser for barnefamilier. Boutgiftstaket for en familie med 5 medlemmer blir etter forslaget økt med 9 000 kr. til 79 000 kr. I tillegg økes taket i Oslo med 2000 kr. Nedre grense for hvilke boutgifter som gir rett til bostøtte heves noe. Den blir kr. 1 808 pr. måned fra 1.7.2011.

Subsidierte tjenester

Lav foreldrebetaling eller gratis barnehageplass er stønader som kan være av betydning for at lavinntektsfattige kan komme ut av fattigdommen, ikke minst om det samtidig fører til at minst en av foreldrene kommer i lønnet arbeid. Barn av foreldre med lav inntekt og utdanning etterspør barnehage i mindre grad enn andre, og dette er barn som trolig vil ha stort utbytte av barnehage (NOU 2009:10). Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) har av den grunn foreslått gratis kjernetid i barnehager, samtidig som kontantstøtten gradvis avvikles. Særlig vil slik subsidiert tjeneste være gunstig for barn av innvandrerforeldre som ikke snakker norsk. Det er derfor foreslått i statsbudsjettet for 2011 å utvide forsøket med gratis kjernetid (20 timer pr. uke) for barn i alderen 4-5 år i bydeler i Oslo, Bergen og Drammen, som har et betydelig innslag av innvandrerfamilier.

3.3 Juridiske perspektiver. Barns egen rett til en tilfredsstillende levestandard etter barnekonvensjonen og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Dette punktet handler i hovedsak om de juridiske reglene som har til hensikt å beskytte barn mot å leve i utilfredsstillende økonomiske kår. Den mest iøynefallende gruppen barn i forhold til reglene er barn som denne rapporten særlig omhandler, nemlig barn som lever i familier med en inntekt under fattigdomsgrensene. Men fremstillingen kan også ha relevans til andre barn som på kort eller lang sikt står uten midler av ulike grunner, for eksempel fordi foreldrene ikke prioriterer deres behov eller fordi de har et akutt behov for

hjelp som ikke kan dekkes av foreldrene, slik situasjonen for eksempel kan være når barn har rømt hjemmefra.

I forrige avsnitt er det sett på de velferdspolitiske ordningene som omfatter familier med barn eller som retter seg mot barn mer direkte. Det knytter seg selvsagt mye juss til disse ordningene fordi de er lovregulerte og derfor inneholder formuleringer som må fortolkes, både om hvem som kan få eller har rett til ulike stønader og tjenester, og hva den berettigete da får med hensyn til pengebeløp og tjenester. Det foreligger atskillig juridisk litteratur om folketrygdloven som også kommer barn til gode, selv om store deler av denne litteraturen neppe har hatt spesielt fokus på barn. Det er god grunn til å tro at grupper av fattige barn kan bli hjulpet gjennom en bedre utnyttelse av trygdeordningene og andre stønadssystemer, både når det gjelder gjennomføringen av dagens rettigheter, og når det gjelder endringer i forhold til svakheter i dagens regler slik det er pekt på i avsnittene foran.

Men det vil fortsatt gjenstå mange fattige barn som ikke vil få hjelp via reformer av trygdelovgivning, og som vil være henvist til det økonomiske sikkerhetsnett som er etablert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131. I det følgende vil fremstillingen holde seg til de rettslige spørsmålene som knytter seg til sikkerhetsnett i denne loven, som jo er den sentrale ordningen i norsk rett med hensyn til å sikre at ingen skal behøve å leve i fattigdom.

Om sikkerhetsnett i sosialtjenesteloven

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble vedtatt i 2009, men bestemmelsene om økonomisk sosialhjelp i denne loven er ikke nye. De sto tidligere i Lov om sosiale tjenester m.v. av 13. desember 1991 nr 81, kap. 5, og ble overført med nær uendret tekst til sosialtjenesteloven av 2009 som et ledd i NAV-reformen. Loven innebar heller ikke noen endringer i ansvarsfordelingen, idet denne delen av NAV fortsatt hører inn under kommunene. Dette innebærer at juridisk litteratur knyttet til reglene i 1991-loven er like aktuell i forhold til 2009-loven.

Reglene om økonomisk stønad til livsopphold (sosialhjelp) er beskrevet av flere forfattere, se for eksempel Andenæs (1992, 2003), Bernt (2000), Kjellevold (1995), Kjønstad og Syse (2008). Disse fremstillingene sier ikke så mye om barn, men gir en nokså overensstemmende fortolkning av retten til sosialhjelp i forhold til voksne søkere. Hovedtrekkene i lovgivningen er velkjente: Bestemmelsene skal sikre et såkalt forsvarlig

livsopphold som ikke bare dekker utgifter til mat, drikke, klær, bolig og helsehjelp, men også ytterligere behov som knytter seg til en meningsfull tilværelse. Hjelpen skal på den annen side sikre hjelp til selvhjelp, det vil si at den skal søke å gjøre stønadsmottakeren uavhengig av sosialhjelp, fortrinnsvis ved å få vedkommende ut i arbeid. Stønadsnivået bør derfor ikke være så høyt at det virker demotiverende i forhold til å søke arbeid. Lovformuleringene preges av skjønsmessige uttrykk, både hva angår hva som skal til for å ha krav på hjelp, for hva man da skal få av hjelp, og for hvilke vilkår som kan stilles i tilknytning til hjelpen.

For øvrig har denne lovgivningen, som har hatt samme grunnstruktur gjennom 45 år, fått mye kritikk for dårlig rettsikkerhet knyttet til kommunale forskjeller, til skjønsmessige og ofte for lave stønadsnivåer, til vilkårlige og rutinepregede praksiser, til en svak klageordning og til avhengigheten av kommunal finansiering. Det er uten tvil rom for betydelige forbedringer i dette regelverket. Selv om ikke barn nevnes så mye i denne litteraturen, vil rettighetene – så vel som mulige bedringer i disse gjennom lovendringer og en effektivisert gjennomføring – også omfatte barn.

De eneste fremstillingene som har sett på barns selvstendige rett til sosialhjelp er skrevet av Oppedal, og utgitt i 2008. Den ene artikkelen (Oppedal 2008a) handler om retten til velferd etter FNs internasjonale konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen – BK), og inngår som et kapittel i en bok om barnekonvensjonen som er gitt ut av Redd Barna Norge. Artikkelen går inn på det juridiske innholdet av barnets økonomiske rettigheter etter konvensjonen, og drøfter hvordan norsk rett faller ut i forhold til de kravene som konvensjonen stiller. Den andre artikkelen (Oppedal 2008b) er direkte rettet mot fattige barns rett til økonomisk hjelp. De to artiklene er delvis overlappende, men det er den siste som vil bli mest referert i den følgende oppsummeringen, fordi dens emne faller sammen med denne rapportens emne og følgelig er den mest utførlige på den juridiske posisjonen til fattige barn. De følgende avsnittene oppsummerer innholdet i Oppedals artikkel (Oppedal 2008b).

Bestemmelsene i barnekonvensjon, i FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966 (ØSK) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (EMK) gjelder alle som norsk lov, og går foran annen lov ved motstrid - se lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Det som måtte finnes av relevante bestemmelser i disse konvensjonene er derfor å anse som juridisk ”tunge” når gjeldende rett i Norge skal fastslås. Det må understrekes at ikke bare barnekonvensjonen gir barn rettigheter. Også ØSK og EMK gir barn rettigheter på linje med voksne.

Barn som søker sosialhjelp, enten via sine foreldre eller på egen hånd, har krav på hjelp etter BK art. 26 og 27, jfr. ØSK art 9 og 11, hvis det er nødvendig for å oppnå en tilfredsstillende levestandard ("an adequate standard of living"). Dette sammenfaller med at barn også er i en rettighetsposisjon etter sosialtjenesteloven § 18 om rett til økonomisk stønad til livsopphold.

Ved vurderingen av hva sikkerhetsnettets skal dekke, legger sosialtjenesteloven vekt på at det skal sikre *et forsvarlig livsopphold*, mens BK art. 27 gir anvisning på hva som faller inn under *en tilfredsstillende levestandard*. Langt på vei er disse reglene sammenfallende, men barnekonvensjonen er mer presis når den peker på at en tilfredsstillende levestandard for barn skal sikre barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Denne anvisningen tilsier et nivå på levestandarden som både dekker barnets fysiologiske behov og utvikling knyttet til mat, drikke, klær, bolig og helse, og ytterligere behov knyttet til barnets psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. I artikkelen sammenholdes disse utgangspunktene med hva vi vet om lovforståelsen fra myndighetenes side slik den viser seg i rundskriv og andre rettskilder. Følgende forhold er problematiske sett i forhold til barn:

Det generelle nivået for normering av sosialhjelp er lavt. I hovedsak er nivået lagt slik at det nødvendige på kort sikt skal være dekket, men at det ikke skal virke demotiverende på å søke arbeid. Dette er problematisk når hjelpen gis over lang tid. Det blir ytterligere problematisk når foreldre ikke deltar i aktivitetene med sikte på å få jobb. Da kan hjelpen bli strammet ytterligere til, noe som lett går utover barna og gjør at de indirekte utsettes for stramme utmålinger av hjelp som ikke kan sikre deres rett til en tilfredsstillende levestandard. *Hva som hører til livsoppholdet er definert for snevert.* Fritidsaktiviteter er kommet med, mens ferier og ekstra utgifter knyttet til dåp, konfirmasjon, fødselselskap, julefeiring og lignende, er definert utenfor det som faller inn under livsoppholdet, men mange kommuner gir juletillegg. *Det er store forskjeller fra kommune til kommune*, noe som også er kritisert av FNs barnekomité.

Barn omfattes også av saksbehandlingsreglene:

Undersøkelsesplikten omfatter også barnets livssituasjon. Dette innebærer at når en søknad om sosialhjelp også omfatter familien, det vil si søkerens barn, så må barnas individuelle økonomiske behov bringes på det rene på samme måte som for voksne.

Barnet har rett til å bli hørt i slike saker, (*jamfør BK art. 12*). Hvordan dette kan skje, drøftes nærmere i artikkelen. Det er imidlertid viktig å understreke at BK art. 12 har forrang i forhold til mer begrensende regler om barns medvirkning i det norske lovverket, se for eksempel forvaltningsloven § 17.

Barn kan ha partsrettigheter i slike saker. Det fulgte klart av forrige sosialtjenestelov § 8-3 at barn som hadde fylt 12 år kunne være selvstendige parter. (Denne regelen er nå bortfalt, se nedenfor). I tillegg vil barnet kunne hevde partsrettigheter etter BK art. 26 og etter EMK art 6.

Behovet for reformer på grunnlag av eksisterende forskning

Oppedal (2008b) drøfter til slutt i artikkelen behovet for endringer på bakgrunn av gjennomgangen av gjeldende rett. Det presiseres at gjeldende rett – ut fra konvensjonene – gir barnet et tilfredsstillende rettslig vern i seg selv, men at dette ikke gjenspeiles godt nok i det nasjonale lovverket og i rundskriv. Siden artikkelen ble skrevet er dessverre ytterligere forverringer kommet til, idet barn som har fylt 12 år nå ikke lenger har anerkjent partsstatus i slike saker etter sosialtjenesteloven av 2009. Heller ikke bestemmelsen om barnets rett til å bli hørt ble overført til den nye loven. Dette skjedde uten annen begrunnelse enn at slike bestemmelser ikke er ”relevante i forhold til de tjenestene som er foreslått regulert i lovforslaget” (Ot.prp. nr. 103 (2008-2009), 36), og derfor ikke foreslått videreført i den nye loven, noe som vitner om sviktende forståelse av at reglene om sosialhjelp angår barn og av at barn har selvstendige rettigheter i slike saker.

For øvrig kan det opplyses at det arbeides med et nytt rundskriv til erstatning for tidligere rundskriv knyttet til den forrige loven, og at Mons Oppedal etter henvendelse fra de som arbeider med rundskrivet har gjort oppmerksom på sine to artikler om barns rett til økonomisk hjelp. Han har i tillegg gitt uttrykk for at rundskrivet bør ha et eget kapittel om barn. Hvordan disse innspillene vil bli vurdert, gjenstår å se.

Ellers peker artikkelen på at de rettssikkerhetsmessige svakhetene ved sosialtjenesteloven som har vært påpekt i litteraturen over flere tiår, og som fortsatt består, også rammer barn. På det møtet som ble holdt med ulike organisasjoner som arbeider i forhold til fattige barn og deres familier, ble det særskilt fremhevet at mange av sosialkontorene i NAV inkluderer barnetrygden i inntekten til familiene uten å heve den kommunale satsen for barnetillegg tilsvarende.

3.4 Oppsummerende diskusjon

Bidrar velferdsordningene til å redusere eller opprettholde fattigdom blant barn og barnefamilier? Sammenligningen mellom ulike land viste at de velferdspolitiske tiltakene i de nordiske landene generelt bidrar til å redusere barnefattigdom. Også i Storbritannia førte skattesystemet og overføringer til reduksjon av barnefattigdom, mens velferdssystemet i USA ikke har noen slik effekt. Det er overraskende at det er såpass svak sammenheng (på landnivå) mellom sysselsettingsnivå og fattigdomsraten blant EU-landene. Noe av forklaringen er at jobbvekst ikke alltid begunstiger arbeidsfattige hushold (Cantillon 2006). I Norge kan vi se bort fra at dette skyldes lave lønninger (in-work poverty), men det kan henge sammen med at nye jobber går til hushold der allerede en av voksenpersonene er i arbeid. Vi kan få arbeidsrike (to voksenpersoner i arbeid) og arbeidsfattige hushold (ingen voksenperson i arbeid). Heller ikke overgang til deltidsarbeid vil nødvendigvis bringe en enslig forsørger for eksempel ut av fattigdommen. Generell vekst i sysselsettingen er således ikke noe treffsikkert virkemiddel for å få folk ut av inntektsfattigdom. Mer virksomt vil være spesifikke tiltak for å gi utsatte grupper muligheter for å komme inn i arbeidsmarkedet.

Gjennomgangen av velferdsordningene i Norge viste imidlertid at reduserte ytelser til blant annet barnetrygd har bidratt til at andelen fattige barnefamilier har økt det siste tiåret. Spørsmål knyttet til arbeidslinjen i velferdspolitikken skaper spesielle utfordringer i utforming av tiltak for å redusere barnefattigdom. Vi har rettet spesiell oppmerksomhet mot barnetilleggene i de ulike stønadsordningene og barns rettigheter etter norsk lov og internasjonale konvensjoner.

Ytelsene til barna befinner seg i spenningsfeltet mellom *fordelingshensyn* og hensynet til barns velferd og antatte *atferdsvirkninger* på foreldrene. Det antas at dersom ytelsene (stønad + barnetilleggene) blir for høye, for eksempel i overgangsstønad, uførepensjonen eller dagpenger under arbeidsløshet, vil de kunne bidra til at insentivene for å stå i jobb eller komme tilbake i jobb kunne bli svekket. Hvis det skjer, kan det tenkes at reduksjon av ytelsene (for eksempel nedskjæring av barnetillegg) svekker familiens (og barns velferd) på kort sikt, men dersom det bidrar til økt yrkesaktivitet vil familiens velferd på litt lengre sikt kunne bedres. Det vil antagelig bare gjelde et lite antall, slik at mange foreldre og deres barn vil måtte betale prisen av arbeidslinjen ved at de får redusert velferd. I tillegg kommer at for enkelte familier kan mer tid brukt til lønnet arbeid føre til at det brukes mindre tid på barneomsorg, noe som kan virke negativt for barna (Bradbury 2003, vii; Waldfogel 2007).

Det er i ulike sammenhenger uttrykt frykt for at sjenerøse trygder vil undergrave arbeidsviljen, det vil si motivasjon for å beholde eller skaffe seg lønnet arbeid. En internasjonal komparativ studie viser imidlertid at vi finner høyest arbeidsmotivasjon i de mest sjenerøse velferdsstater, og der Norge ligger på topp (Esser 2009). Riktignok er arbeidsmotivasjonen litt lavere blant ufaglærte og personer uten høyere utdanning enn blant øvrig befolkning (utvalget var personer i lønnet arbeid, arbeidsløse og hjemmeværende 18-59 år). Siden det også er blant ufaglærte og lavutdannede at kompensasjonsgraden (trygd i prosent av tidligere eller forventet lønn) er høyest, vil skattesubsidiering ved overgang til lønnsarbeid være et aktuelt virkemiddel for å motvirke eventuelle disinsentiveffekter av sjenerøse trygder for disse kategoriene (Halvorsen 2011).

En relatert utfordring er knyttet til spørsmål om fattigdom går i arv, det at barn som vokser opp i familier som har vært mottakere av sosialhjelp har langt høyere sannsynlighet for å bli sosialhjelpsmottaker som voksen sammenlignet med de som har vokst opp i familier uten sosialhjelpsmottak (Lorentzen og Nielsen 2008). Mye av forklaringen på eventuell sosial arv synes å henge sammen med at sosialhjelpsmottakere har lavere utdanningsnivå enn andre, og dessuten at de har mindre muligheter eller evne til å investere i barnas utdanning (Stenberg 2000). Supplerende forklaringsfaktorer er at foreldre kan fungere som rollemodeller, eller at barna får kjennskap til sosialhjelpssystemet som kan bidra til at de ”opplever lavere transaksjonskostnader ved eget sosialhjelpsmottak” (Lorentzen og Nielsen 2008, 136). Endelig kan en forklaring være helseproblemer eller andre uobserverte karakteristika ved familier som mottar sosialhjelp som det ikke er kontrollert for.

En studie har vist at enkelte uførepensjonister kan få til høy kompensasjonsgrad ved overgang fra arbeid til trygd. Det henger ikke minst sammen med at de får tillegg for barn og ektefelle som de forsørger, og får tjenestepensjon eller lignende i tillegg (Fevang og Røed 2006; NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009). Blant personer med omfattende helseproblemer vil ikke slike økonomiske insentiver ha noen betydning, men blant dem med mer moderate eller mindre helseproblemer kan slike insentiver påvirke atferden i større grad (NOU 2009:10). Hva som faktisk skjer om barnetilleggene faller bort eller reduseres kan ikke fastslås med sikkerhet, siden det kontrafaktiske ikke er observerbart, det vil si om foreldrene faktisk endrer sin atferd (skaffer seg høyere lønnsinntekt) for å kompensere for reduksjon i trygdeytelsen.

Det er grunn til å tro at for enkelte vil reduksjon i overføringer føre til at de søker å tjene mer markedsinntekt for å kompensere for inntektstapet. Selv om en slik effekt eksisterer,

vil likevel inntektsoverføringer samlet sett ha en større positiv effekt på fattigdomsreduksjon blant barnefamilier (Bradbury 2003, xii). Det samme viser europeiske studier av sammenhengen mellom sosiale overføringer til familier med barn og fattigdomsrisikoen: Jo større overføringer, desto lavere fattigdomsrisiko (Bradbury og Jäntti 2001; Cantillon 2006). Som nevnt har også økningen i antallet fattige barnefamilier i Norge sammenheng med reduksjon i barnetrygden. Et annet spørsmål er om økte overføringer vil redusere (rest)barnefattigdommen ytterligere. Det forutsetter trolig at de må bli stadig mer treffsikre (målrettede).

En refleksjon over barns situasjon etterlyses. Spesielt må vi etterlyse en barnekonsekvensanalyse knyttet til alle beslutninger som vedrører barn. Tar arbeidslinjen hensyn til barns behov? Går *arbeidsplikten* framfor foreldres *forsørgelsesplikt* (normalt til barn går ut av videregående, dvs. 19 år) og *omsorgsplikt*?

Stor variasjon i barnetillegg

Satsene for barnetillegg varierer mellom kr. 4 420 for foreldre som mottar dagpenger, og 37 821 for foreldre som er uføretrygdet. Disse ytelsene avspeiler på ingen måte merkostnadene ved å oppfostre barn. Foreldre i lønnet arbeid får riktignok heller ikke barnetillegg til lønnen (a social wage), men lønnsnivået gir jo i de aller fleste tilfelle i Norge tilstrekkelig til å komme over fattigdomsgrensen. Spesielt siden realverdien av barnetrygden har sunket de siste årene, og søskentillegget er fjernet, er det særlig viktig at barnetilleggene oppjusteres i takt med lønnsveksten. Med faste satser (bortsett fra de som er G-regulerte), faller kontinuerlig verdiene av disse tileggene. Veiledende satser for økonomisk sosialhjelp endres heller ikke årlig, og det er ikke alle kommuner som følger de veiledende satsene. Barnetillegg til dagpenger under arbeidsløshet bør gis til begge foreldre om de samtidig er arbeidsløse. Ellers vil vi peke på behov for å utrede og evaluere de mange satsene for barnetillegg som vi finner på ulike steder i lovverket og i forvaltningspraksis. Barnetilleggene i trygdeordningene bør økes og justeres jevnlig i takt med lønnsutviklingen. Det bør være et mål at disse er koordinert og faktisk avspeiler merkostnadene underholdet av barn fører med seg for familieøkonomien.

En må regne med at bortfall eller reduksjon (relativt til lønnsvekst) av trygdeytelser, slik som forsørgertillegg, vil føre enda flere til sosialkontoret. I 2009 var det 8158 enslige med barn under 18 år som hadde trygd/pensjon som hovedinntektskilde, men som mottok økonomisk sosialhjelp. Herav var det 1 688 på attføringspenger og 1 865 på uførepensjon, mens 2 579 hadde overgangsstønad og 733 var på dagpenger. Det var 3 244

par med barn under 18 år som var i en tilsvarende situasjon (herav 893 med attføringspenger og 820 med uførepensjon, mens 718 hadde dagpenger) (SSB: Økonomisk sosialhjelp, Endelige tall 2009, tabell 8 og 10). Det er også sambruk mellom kvalifiseringsstønad og økonomisk sosialhjelp.

En utfordring er knyttet til ”fattigdomsfellen” som henger sammen med avkorting av ytelser, fra krone for krone (sosialhjelpen) til 40 prosent (overgangsstønaden og noe tilsvarende for uførepensjonen), som i gitte tilfeller kan svekke motivasjon til å ta seg lønnet arbeid. Her bør det for eksempel innføres et fribeløp før avkortingene trer i kraft, slik at stønadsbortfallet ikke blir så drastisk. Et alternativ for å unngå slike velferdsfeller er som før nevnt å innføre skattesubsidiering for personer i barnefamilier som går fra trygd og over i lønnet arbeid (Adireksombat 2010; Immervoll og Pearson 2009; Halvorsen 2011).

En tredje utfordring henger sammen med underforbruk av økonomisk sosialhjelp. Som følge av den stigmatisering og mistenkeliggjøring som kan være knyttet til mottak av slik hjelp, er det trolig en del som er berettiget til for eksempel supplerende sosialhjelp som lar være å søke, og som i stedet tyr til en frivillig organisasjon når de mangler det nødvendige som mat eller klær. For å redusere underforbruket må det dessuten gis adgang til mottak av sosialhjelp selv om en har formuesgjenstander som kan selges, slik som bil eller hytte.

Slike utfordringer er særlig relevant for lavinntektsgrupper blant barnefamilier. Det gjelder spesielt barn i innvandrerfamilier og barn av enslige forsørgere (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009). Det er imidlertid problematisk å få oversikt over de samlede ytelsene til disse familietyperne.

Sett fra et juridisk perspektiv er det et spørsmål knyttet til barns rettigheter og forholdet mellom foreldrene og myndighetene når det gjelder ansvaret for barns underhold. Utgangspunktet er at foreldrene har det primære ansvaret, mens statens ansvar er subsidiært. Det er derfor akseptabelt i utgangspunktet at foreldre (som andre arbeidsføre voksne) om nødvendig settes under press for å kvalifisere seg for og/eller søke seg arbeid. Problemer oppstår hvis foreldrene ikke lykkes med å komme i arbeid slik at barn enten må leve på sosialhjelp i lang tid, eller de blir satt i en situasjon hvor stønadsnivået presses særlig lavt for å presse foreldrene til å søke arbeid. I slike tilfelle oppstår en situasjon hvor barnet klart ikke har en tilfredsstillende levestandard. I interessemotsetningen mellom samfunnets interesse av å presse de(n) voksne og barnets behov for en tilfredsstillende levestandard, må det være barnets interesse som får forrang, jfr. BK art. 3 nr. 1.

Videre forskning

For videre forskning rundt barns rett til økonomisk hjelp anbefales at det tas initiativ til prosjekter som kan gå dypere inn i barns rettigheter etter sosialtjenesteloven (NAV), særlig når det gjelder de rettslige spørsmålene knyttet til gjennomføringen av arbeidslinja etter ulike lovverk holdt opp mot barns rett til en tilstrekkelig levestandard etter BK art. 27. Videre anbefales retts sosiologiske prosjekter for å få et sikrere empirisk bilde av i hvilken grad barn faktisk har oppmerksomhet i sosialtjenestens utrednings- og vedtaksdokumenter, og i hvilken grad kommunene inkluderer barnetrygden i beregningsgrunnlaget og om de i så fall justerer barnetilleggene tilsvarende.

Det bør rettes mer oppmerksomhet mot familier med hjemmeboende barn i alderen 18-20 år og ungdom i overgang fra barneverntiltak til selvstendig tilværelse. For dem gis det ikke noen ekstra stønad. Er barnet i skole er det mulighet for å få behovsprøvd studielån/stipend. Hvis ikke det er tilfelle, er den eneste muligheten å søke sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad på selvstendig grunnlag. For noen vanskeligstilte ungdom kan vilkårskrav for å få slike ytelser være urimelige eller umulig å oppfylle. Se også drøfting av situasjonen for unge i den sårbare overgangen til selvstendig voksenliv i kapittel 4.

For å få en samlet oppgave over hva barnefamilier med høy fattigdomsrisiko kan være berettiget til i offentlig stønader, bør det foretas noen simuleringer med utgangspunkt i de mest vanlige familietyperne: enslige forsørgere, innvandrerfamilier og familier med to foreldre der en eller flere er uten arbeid, og med to eller flere barn. Kombinasjon av å være enslig forsørger med innvandrerbakgrunn gir særlig høy risiko for å få fattige barn (Nadim og Salonen 2009). Er det likevel slik at en splittet familie har lettere tilgang til hjelp enn en samlet familie? (Fjeldstad 2010). Så bør det kalkuleres hva som faller bort av ulike stønader om de ulike familietyperne tar (eller øker) sin arbeidsinnsats. Det kan føre til en omlegging av ulike former for inntektsprøving som eksisterer i dag.

Kapittel 4 BARN OG UNGE MED SPESELL RISIKO FOR FATTIGDOM OG EKSKLUSJON

Thomas Lorentzen, Hege Larsen, og Sissel Seim

I kapittel 2 konkluderte vi med at noen grupper har spesielt stor risiko for fattigdom i oppveksten: Barn i familier der bare en eller ingen av foreldrene er i arbeid og familien er avhengig av trygdeytelser eller sosialhjelp, barn i familier med mange barn, barn av enslige foreldre, spesielt barn av enslige mødre, og barn i familier med innvandrerbakgrunn. Vi så i kapittel 2 også at noen grupper var spesielt utsatte i den sårbare overgangen til voksenlivet ved fylte 18 år med økt risiko for fattigdom i voksen alder: unge fra lavinntektsfamilier og barn som har vært under omsorg i barnevernet.

Det er ikke mulig i å gå detaljert inn på alle disse gruppene. I den første delen av kapitlet har vi valgt å drøfte sammenhengen mellom helseproblemer og fattigdom, og om barn i familier med helseproblemer er spesielt utsatte, samt å gå nærmere på oppvekstsituasjonen for barn i familier med innvandrerbakgrunn.

Risiko for fattigdom og marginalisering i den sårbare overgangen mellom ungdom og voksenlivet er tema for den andre delen av dette kapitlet. Vi ser spesielt på unge med innvandrerbakgrunn, unge med helseproblemer, unge som er vokst opp i fattige familier som har mottatt sosialhjelp, enslige forsørgere og unge som har vært under omsorg i barnevernet.

Sist i kapitlet gis en samlet oppsummering med forslag til videre forskning. I dette kapitlet legger vi vekt på å diskutere risiko for disse gruppene og identifisere behov for tiltak. Allerede iverksatte tiltak og tiltak i barnevernet gjennomgås i kapittel 6.

4.1 Fattigdom i familier med helseproblemer

Det er flere gode grunner til å studere sammenhengen mellom materielle oppvekstforhold og helse. Barn og unge er i vekst og modning, og de fysiske og psykiske ressurser som utvikler seg i denne livsfasen legger grunnlaget for helsetilstanden gjennom hele livsløpet (Elstad 2010).

I en OECD-rapport fra 2009 karakteriseres Norge som ledende når det gjelder materiell velstand for barn og unge (Chapple og Richardson 2009). Målt etter barns helse havner Norge derimot helt nede på en 16 plass. Rapporten trekker frem lav fysisk aktivitet blant barn og unge som en av de viktigste årsakene. Fysisk aktivitet i barndommen og ungdomsårene er en viktig investering i fremtidig helse. Ut fra et fordelingsperspektiv er det da særlig problematisk at barns fysiske aktivitet er distribuert ulikt etter sosioøkonomiske skillelinjer. Nyere forskning viser at barn som vokser opp i hjem hvor foreldrene har lav utdanning er mindre fysisk aktive enn andre barn (Currie et al. 2008). I tråd med dette er det også slik at barn som vokser opp i hjem med lav sosioøkonomisk status oftere er overvektige enn andre barn (Veenstra 2009).

Det er ofte svært vanskelig eller umulig å si noe om årsaksrekkefølgen mellom helse og sosioøkonomisk status når dette studeres. Er det dårlig helse som leder til lav sosioøkonomisk status, eller er det sosioøkonomisk status som leder til dårlig helse? Svaret på dette spørsmålet er avgjørende for hvilke virkemidler som bør settes inn. Bruk av forløpsdata har gjort forskerne i stand til å komme litt nærmere en avklaring av hvilke retninger årsakssammenhengene går i. Det er heller ikke enkelt å skille ut hvilke sosioøkonomiske enkeltfaktorer som leder til dårlig helse. Ofte opptrer risikofaktorer for dårlig helse samtidig, slik at det er vanskelig å skille ut hvorvidt det er økonomisk deprivasjon, lav utdanning hos foreldrene, eller dårlig helse hos foreldrene som leder til dårlig helse hos barn.

En annen problemstilling er hvorvidt helsetilstanden som barn er avgjørende for helsetilstanden som voksen. Elstad (2000) viser til at meningene om dette er delte. Flere studier viser i følge Elstad at helsetilstanden som voksen ikke kan forklares utelukkende med helsetilstanden man hadde som barn. En hovedkonklusjon er likevel at helsepotensialet i barndomsfasen fortsetter å virke gjennom hele livsløpet. En faretruende effekt av dette er det Elstad (2000) beskriver som «drift»-hypotesen. Denne går i korthet ut på at mennesker som utvikler kroniske sykdommer over tid «driver» nedover den sosiale status-stigen som et resultat av at de ikke er i stand til å holde på jobber som krever bedre funksjonsevne. Som en konsekvens av dette vil lavere sosiale strata etter hvert bestå av mennesker med dårlig helse.

Forskning på sammenhengen mellom barns helse og sosioøkonomisk status har slått fast at det finnes en sammenheng som ofte går via utdanning. Her tenker man seg at sammenhengen mellom sosial bakgrunn og helse som voksen i hovedsak skyldes at sosial bakgrunn påvirker livssjanser innen utdanningssystemet og i yrkeslivet, noe som igjen påvirker helsen i voksen alder (Veenstra 2009). Det eksisterer lite forskning på den

direkte relasjonen mellom fattigdom og helse blant unge. Her kan man på den ene siden man tenke seg at fattigdom leder til dårlig helse, på den andre at det er personer med dårlig helse som blir fattige - eventuelt en vekselvirkning mellom de to.

I neste avsnitt skal vi først se på forskning som direkte tar for seg relasjonen mellom inntektsforhold, fattigdom og sosialhjelp i oppveksten og barns helsetilstand, og deretter forskning om relasjonen mellom foreldres og egen utdanning, og hvordan dette påvirker helsetilstanden hos barn.

Relasjonen mellom helse og inntekt, fattigdom og sosialhjelp

I en internasjonal undersøkelse fra Verdens Helseorganisasjon (Currie et al. 2008) viser forfatterne at studenter fra lavinntektsfamilier rapporterer langt dårligere helse enn andre. I nesten alle deltakerlandene (41 i alt) rapporterer unge fra velstående familier om høyere tilfredshet med livet enn unge fra mindre velstående familier.

I NOVAs panelstudie av barn og unges levekår i lavinntektsfamilier (Sandbæk og Pedersen 2010), gjør Elstad en grundig gjennomgang av både barns og voksnes helse i lavinntektsfamilier. Undersøkelsen belyser både foreldrenes og barnas syn på barnas helse. Resultatene viser at barnas egenvurderte allmenne helsetilstand i større grad blir oppfattet som svært mye bedre i normalbefolkningen enn i lavinntektsfamilier, både av foreldrene og barna selv. Det er en tendens til at foreldrene jevnt over synes å ha en mer positiv oppfatning om sine barns helse enn det barna selv har (Elstad 2010, 187). Dersom helsen måles i form av diagnoser forandrer bildet seg ganske kraftig. Da er det ikke lengre slik at normalbefolkningen er bedre stilt enn lavinntektsfamilier. Elstad (2010) gjør en interessant test av om det er inntektsforholdene i seg selv som et avgjørende for barnas helse. Ved å benytte data innhentet på ulike tidspunkt er forfatteren i stand til å gjøre separate analyser av barn fra lavinntektsfamilier som har opplevd inntektsvekst. Analysene viser imidlertid at inntektshistorievariabelen er uten betydning for variasjonen i helseindikatorene. I en evaluering av nordamerikansk forskning på økonomiske støtteordninger til familier med lav inntekt finner forfatterne, i likhet med Elstad (2010), ingen helseeffekter av økt økonomisk støtte til disse familiene (Lucas et al. 2008). Mye tyder derfor på at disse familiene har andre kjennetegn som også påvirker helseutfallet i familiene, for eksempel faktorer som utdanning, arbeidstilknytning og foreldrenes egen helse.

Vi vet at unges helse generelt er svært god, og det gjelder også for sosialhjelpsmottakerne, selv om en større andel i de yngste aldersgruppene har dårlig helse enn blant ungdom flest (van der Wel et al. 2006). I Norge viser Dahl m.fl. (Dahl, Harsløf, og van der Wel 2010) at den fysiske og psykiske helsen er best hos de som er sysselsatt i sikre jobber, og at den forverres med graden av arbeidsmarginalisering. Studier av bruk av sosialhjelp og arbeidsledighetstrygd peker på at varighet som stønadsmottaker er forbundet med helsetilstand; lang tid som stønadsmottaker kan være en indikator på alvorlige helsemessige problemer, eller levekårsproblemer. Dette vil i så fall være en støtte til seleksjonsforklaringen som hevder at det er den bakenforliggende helsen som er avgjørende for helse og levekår. Samtidig kan langvarig stønadsmottak i seg selv påvirke senere helseutfall, for eksempel gjennom økonomiske problemer, sosial isolasjon, stigma, livsstil eller opphopning av sosiale problemer (Dahl, Harsløf, og Van der Wel 2010). Forfatterne gjør ingen endelig avklaring av hvilken retning årsaksforholdene går, men konkluderer med at både seleksjonsforklaringen og den direkte forklaringen er viktige, men at seleksjonsforklaringen fremstår som den mest potente.

I en norsk panelstudie av unge sosialhjelpsmottakere fulgte Hammer (2009) en gruppe unge utenfor arbeidsmarkedet frem til de er voksne. Med bakgrunn i dette unike datamaterialet slo Hammer fast at unge sosialklienter sliter mer enn andre med dårlig helse, spesielt psykiske problemer, også i voksen alder. De hadde dessuten et høyere forbruk av rusmidler sammenlignet med andre. Marginaliseringsgraden syntes også å spille en rolle, fordi forskerne fant at de som har mottatt sosialhjelp flere ganger har dårligere helse enn de som bare hadde mottatt én gang. Et annet interessant funn i denne studien er at de som var utenfor arbeidslivet i voksen alder rapporterte klart høyere forekomst av psykiske problemer som unge (Hammer 2009). Med bakgrunn i samme datamateriale rapporterte Hyggen (2010) at særlig mental helse både påvirker, men også påvirkes av dårlig arbeidsmarkedsintegrasjon og lav inntekt. Dette tyder på at en del risikofaktorer spiller sammen og forsterker hverandre gjennom livsløpet i en kumulativ prosess.

I en kvalitativ studie av barn og unge i familier med langvarig sosialhjelpsmottak fant Hjelmtveit (2004) at andelen foreldre med dårlig helse er høy for denne gruppen barn. Enda mer oppsiktsvekkende er det at godt over halvparten av barna/ungdommene har en egen sykdoms- eller problemhistorie.

Relasjonen mellom foreldres utdanning og barns helsetilstand

Tidligere forskning har vist at det er en sterk sammenheng mellom foreldres sosioøkonomiske posisjon og barns utdanningsnivå (Veenstra 2009). Samme studie viser også til funn som indikerer en viss indirekte effekt av foreldrenes utdanningsnivå på barnas helse. Utdanning kan på den måten mediere dårlig helse både indirekte via egen utdanning, og direkte via foreldres utdanning. Effekten av egen utdanning på helse er godt dokumentert for unge i Europa (Eurostat 2010). Veenstra (2009) viser at fars utdanningsnivå er viktig for fysisk helse, daglig røyking og fedme i voksen alder. Samme rapport viser at forekomsten av psykiske plager ikke blir påvirket av fars utdanningsnivå. Likevel er det den indirekte effekten formidlet via eget utdanningsnivå som er den sterkeste. Med bakgrunn i dette utvikler Veenstra (2009) en sti-hypotese som sier at sammenhengen mellom sosial bakgrunn og helse som voksen i hovedsak skyldes at sosial bakgrunn påvirker livssjanser innen utdanningssystemet og i yrkeslivet, noe som igjen påvirker helsen i voksen alder.

Elstad (2008) har beskrevet en rekke innfallsvinkler til studiet av utdanning som årsak til helse og de sosiale variasjonene i helse utover i livsløpet. I følge Elstad trenger ikke effekten av utdanning være direkte, men kan formidles via yrke, levestandard, arbeidsforhold, livsstil, problemløsningsferdigheter, følelse av kontroll, stressende livshendelser etc. Likevel har utdanning betydning for en rekke typer prosesser som bidrar til å produsere helse utover i livsløpet. Enten man ser det på den ene eller den andre måten, så er utdanning avgjørende for god helse.

Elstad (2008) oppsummerer sin grundige litteraturgjennomgang med at mens helse varierer markant med utdanningsnivået, er det ikke like markant at barns og ungdommers helse varierer med foreldrenes utdanning.

I en undersøkelse av unge uførepensjonister avdekket Blekesaune (2005) at en betydelig andel av de aller yngste uførepensjonistene har lite eller ingen utdanning. Mer enn halvparten av disse unge uførepensjonistene hadde psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser.

Friestad og Klepp (2006) ser på sammenhengen mellom foreldres yrke og utdanning og helserelatert oppførsel blant barn og unge (målt som røyking, alkohol og rusmiddelbruk, seksuell oppførsel, soling uten solfaktor, bruk av setebelte, bruk av sykkelhjelm, fysisk aktivitet og kosthold). Forfatterne fant få signifikante sammenhenger, men identifiserer en svak generell sammenheng når helserelatert oppførsel vurderes som et samlemål.

Helseproblemer blant barnevernsbarn og barn i innvandrerfamilier

Barnevernsbarn er en gruppe som har dårligere helse enn befolkningen forøvrig. I to undersøkelser av barnevernsbarn avdekket det at helsetilstanden til denne sårbare gruppen er dårlig (Kristofersen 2005, 2009). Uføreraten blant barnevernsbarn er høyere enn i befolkningen ellers. For de med 13 års varighet av barnevernskarrierer, var det vel dobbelt så høye rater for både bruk av grunn- og hjelpestønad som i befolkningen forøvrig (Kristofersen 2005). Selvmord og trafikkulykkesdødsfall rammer unge voksne som har vært i barnevernstiltak i langt større grad enn sammenlignet med barn og unge som ikke har vært i barnevernstiltak (Kristofersen 2009). Dødeligheten blant barnevernsbarn er også langt høyere enn i befolkningen forøvrig. Særlig såkalte voldsomme dødsfall (trafikk- og andre ulykker, selvmord og drap) var utbredt (Kristofersen 2005).

Barn i innvandrerfamilier er også en utsatt gruppe når det gjelder helse (Øia, Grødem, og Krange 2006). I en undersøkelse av fattige innvandrerbarn har man spurt barnas foreldre om barnas helsetilstand (Øia, Grødem, og Krange 2006). Undersøkelsen opererer med tre ulike sammenligningsgrupper: En gruppe sammensatt av fattige innvandrerfamilier, en med fattige norske familier, og en gruppe fra normalbefolkningen. Helsetilstanden vurderes generelt sett som god, men det er en tendens til at innvandrerforeldre vurderer deres barns helse som dårligere enn i kontrollgruppen: 69,6 prosent i normalbefolkningen, 71,8 prosent blant norske fattige, og 62,4 prosent av informantene i de fattige innvandrerfamiliene vurderer barnas helse som «meget god» (Øia, Grødem, og Krange 2006).

Undersøkelser i Norge (Oppedal et al. 2008) viser at voksne med ikke-vestlig bakgrunn har mer psykiske plager og sosiale problemer enn etnisk norske. Det kan derfor være større andel barn med innvandrerbakgrunn enn barn i befolkningen for øvrig som vokser opp med risiko for selv å utvikle psykiske problemer. Traumer og tapsopplevelse blant flyktninger gir også grunn til å regne med økt risiko for psykiske problemer blant disse barna. Belastninger i familien, eller i forhold til venner og skole, øker risikoen for psykiske plager.

Folkehelseinstituttets rapport ”Psykososial tilpasning og psykiske problemer blant barn i innvandrerfamilier” (Oppedal et al. 2008) omhandler psykisk helse, sosiokulturell integrasjon og risikofaktorer knyttet til familie, venner og skole for barn mellom 8-13 år med innvandrerbakgrunn. Rapporten er basert på tre undersøkelser i Akershus, Bergen og Oslo om barns hverdagsliv. I rapporten antas det at det blant barn i innvandrerfamilier finnes noen sårbare grupper som er spesielt utsatt for psykiske plager. En opphopning av

sosiale problemer og belastninger kan svekke foreldrenes omsorgsevne og svekke kvaliteten på samspillet mellom barn og foreldre; og faktorer som psykisk lidelse, økonomiske problemer og belastninger i forhold til arbeid og bolig kan få konsekvenser for barnas tilpasning.

I rapporten går det fram at et flertall av alle barn opplever foreldre, venner, lærere og klassekamerater som gode samarbeidspartnere, og de opplever å få tilstrekkelig støtte av disse når de behøver det. Barn med innvandrerbakgrunn oppgir færre belastninger i forhold til familie, men har flere belastninger knyttet til skolen og venner enn etnisk norske barn. Oppedal m.fl. (2008) konkluderte med at dette kan være noe av forklaringen på den høyere forekomsten av psykiske plager i denne gruppen.

4.2 Fattigdom i familier med innvandrerbakgrunn

Fattigdom og lav sysselsetting blant innvandrere

Innvandrere i Norge er som nevnt i kapittel 2 som gruppe fattigere enn etniske nordmenn. Innvandrerfamilier er overrepresenterte blant lavinntektsfamiliene, og det er flere innvandrere i lavinntektsgruppen som har inntekter i den laveste kvintilen, færre i den høyeste, og flere innvandrere som har hatt lav inntekt over flere år (Øia, Grødem, og Krange 2006). Dette skyldes blant annet at innvandrere har betydelig lavere sysselsetting enn befolkningen forøvrig (Øia, Grødem, og Krange 2006; Epland og Kirkeberg 2009; Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006a; NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, 123). Dette funnet er gjennomgående både i norske og utenlandske studier (Ytrehus 2004).

Innvandrere er overrepresenterte på sosialhjelpsstatistikken, og innvandrere fra ikke-vestlige land mottar oftere sosialhjelp enn andre innvandrergrupper (Lorentzen 2007). Generelt har ikke-vestlige innvandrerfamilier hatt svakere inntektsutvikling enn norske familier i lavinntektsgruppen i perioden 2005-2007, i tillegg til at de hadde dårligere utgangspunkt fra 2000-2002 (Ugreninov 2010, 67). Innvandrerfamilienes inntekt lå cirka 24 prosent under de norske familiene (Ugreninov 2010).

At det er lavere sysselsetting og lavere lønnsnivå blant innvandrerbefolkningen generelt sammenlignet med majoritetsbefolkningen bekreftes av forskningsfunn i mange land (Andersen, Elm Larsen, og Hornemann Møller 2009; Bask 2005; Blume et al. 2007; Galloway og Aaberge 2005; Hammarstedt 2001).

Innvandrerforeldre rapporterte om dårligere levekår enn etnisk norske familier i NOVAs panelstudie om barns levekår (Øia, Grødem, og Krange 2006). I denne undersøkelsen, som ble gjennomført i perioden 2000-2002, sammenlignes fattige barn med innvandrerbakgrunn og fattige etnisk norske barn, og et kontrollutvalg bestående av norske barn som ikke var fattige. Undersøkelsen viste at innvandrerfamilier sjeldnere eide sin egen bolig, familiene bodde mer trangt, de hadde flere feil og mangler ved sin bolig, og de manglet oftere forbruks-goder som oppvaskmaskin, vaskemaskin og bil. Undersøkelsen bekreftet at innvandrerfamiliene hadde enda større problemer med å få pengene til å strekke til enn fattige norske familier.

Til tross for dårligere levekår oppga innvandrerbarn fra lavinntektsfamilier at de ikke opplever familieøkonomien som dårlig. Det kan tyde på at også innvandrerforeldre i stor grad skjerner barna sine for konsekvensene av dårlig økonomi i familien (Øia, Grødem, og Krange 2006).

Barn med innvandrerbakgrunn er også overrepresenterte i barnevernet⁸ i Norge i forhold til andel av populasjonen barn og unge (Bogen og Nadim 2009). Særlig førstegenerasjons gutter peker seg ut med høy andel barnevernsklienter, og mange av disse unge har kommet til landet som enslige asylsøkere (Bogen og Nadim 2009; Eide og Broch 2010). Bruk av barnevernstiltak er spesielt høy hos førstegenerasjonsbarna i ungdomsalder, før de fyller 18 år.

Ulike levekår blant ulike etniske grupper

Forskjellige etniske grupper har ulik fattigdomsrisiko, og bildet er sammensatt når man undersøker forskjeller mellom etniske grupper og familiestruktur (Epland og Kirkeberg 2009; Kaya 2010). For eksempel har innvandrere fra India og Sri Lanka mindre risiko for vedvarende lavinntekt. De har høy sysselsetting, og de har ikke flere barn enn norske barnefamilier (Epland og Kirkeberg 2009). Barn i familier fra andre asiatiske land, og fra Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa har derimot stor sannsynlighet for å vokse opp i vedvarende fattigdom; spesielt utsatt er barn fra Somalia og Irak. Fattigdomsrisikoen har

⁸ (Bø 2010) diskuterer hvorvidt barn med minoritetsbakgrunn oftere mottar tiltak fra barnevernet enn etnisk norske barn, og peker på at spørsmålet om en eventuell overrepresentasjon må vurderes ut fra utregninger som tar høyde for økende innvandring og sterk konsentrasjon av innvandrere i enkelte kommuner.

dessuten en klar sammenheng med antall barn i husholdningen, og at store barnefamilier med innvandrerbakgrunn ofte skal forsørges på relativt lave inntekter (Epland og Kirkeberg 2009).

I Storbritannia fremsatte regjeringen i 1999 mål om å ende barnefattigdom innen 2020 (HM Treasury 2010). Omtrent samtidig ble det gjennomført en studie av sysselsetting blant etniske minoriteter. Undersøkelsen resulterte i at det ble opprettet et tverrdepartementalt ”Ethnic minority employment task force”. Department for Work and Pensions satte samtidig klare mål om at offentlige tjenester skulle utvikle tiltak for å lukke sysselsettingsgapet som rammer etniske minoriteter i Storbritannia (Platt 2007). Sysselsettingsgapet mellom etniske minoriteter og majoritetsbefolkningen bidrar i Norge klart til barnefattigdom, og barn av innvandrerforeldre er spesielt utsatt for å vokse opp i fattige kår. Vi mener derfor at den økte fattigdomsrisikoen som enkelte minoritetsgrupper løper bør bli gjenstand for økt forskning, og at det bør satses mer på tiltak for å redusere fattigdom blant grupper av innvandrere.

Enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige asylsøkere er en gruppe som er spesielt utsatt for fattigdom. Eide og Broch (2010) redegjør for kunnskapsstatus og aktuelle forskningsspørsmål knyttet til enslige mindreårige flyktninger i Norge. De er kritiske til de undersøkelsene som er gjort på dette området, og konkluderer med at det finnes lite kunnskap om barnas liv før og under flukt, og at det finnes lite litteratur om problemer omkring ankomst til det nye landet. De eksisterende studiene på området, hvorav en stor del er empirisk oppdragsforskning, bærer i følge forfatterne preg av å være utført med kortsiktige tidsbegrensninger, og feltet savner mer langvarige, realistiske løsninger i stedet for løsninger som blir fremkalt av at flyktningbarnas situasjon periodevis blir gjenstand for medieoppmerksomhet, og påfølgende politisk oppmerksomhet som først og fremst påtvinger ad-hoc løsninger. I følge Eide og Broch (2010) bærer forskningsrapporter på feltet preg av å være mer beskrivende enn analytiske, og mange av disse studiene omhandler psykososiale forhold under oppveksten. Norsk forskningslitteratur betegnes som lite kritisk i forhold til myndighetenes politikkutøvelse på temaområdet enslige mindreårige flyktninger. Eide og Broch (2010) mener eksisterende forskning preges av metodiske svakheter som følge av for eksempel språkproblemer, tidspress eller manglende barneperspektiv, og de viser til at det er et problem at den norske forskningslitteraturen i liten grad er komparativ.

Redd Barna har i flere år jobbet med å sette fokus på problemstillinger knyttet til bosetting av enslige mindreårige flyktninger (Redd Barna 2011). Det statlige barnevernet overtok fra 2007 mottaksansvaret og omsorgsansvaret for barn under 15 år, mens unge asylsøkere mellom 15 og 18 år må bo i mottak med betydelig mindre oppfølging (Redd Barna 2011). At enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år ikke behandles som andre barn i denne sammenhengen kan være problematisk så vel i forhold til oppfyllelse av Barnekonvensjonen, som for den enkelte unge det gjelder. Dette er et viktig tema, som også knytter seg til vårt fokus på overgangen fra barndom til voksenliv.

4.3 Risiko for fattigdom ved overgangen fra ung til voksen

I dette avsnittet skal vi først beskrive noen generelle trekk ved overgangen fra ungdom til voksenlivet, og deretter se nærmere på spesielle utfordringer for barn og unge fra fattige familier som er spesielt utsatte ved overgangen til voksen alder: unge med innvandrerbakgrunn, unge med helseproblemer som er beskrevet tidligere i kapitlet, unge som er vokst opp i familier som har mottatt sosialhjelp, og unge som har vært under omsorg i barnevernet.

Generelle trekk ved overgangen fra ung til voksen

Generelt er det slik at det å være ung voksen ofte innebærer å ha en anstrengt økonomi i etableringsfasen (Hammer 2009). Unges økonomiske avhengighet av sine foreldre i overgangen fra skole til arbeid og voksenliv er økende, blant annet som følge av økte krav til skole og utdanningsløp (Fergusson 2002). Man vet dessuten at marginaliserte barn og unge gjerne er barn av marginaliserte foreldre, og derfor har forholdsvis stor risiko for selv å bli sosialhjelpsmottakere i voksen alder (Lorentzen, Dahl, og Harsløf 2008; Lorentzen og Nielsen 2008).

Familiens betydning står sentralt, både vilkårene i oppveksten og individenes egen familiesituasjon som voksne. Foreldres sosioøkonomiske status påvirker risiko for sosialhjelpsmottak blant unge. Når foreldre ikke har mulighet til å bistå økonomisk i overgangsfaser må unge i større grad ty til økonomiske støtteordninger. Andre risikofaktorer relatert til familieliv er det å vokse opp i skilsmissehjem. En annen mekanisme er sosial kapital, som kan påvirke unges muligheter ved å bidra med ressurser

i form av økonomisk støtte og tilgang på et større nettverk via for eksempel foreldres venner og kolleger (Hyggen 2010). Oppvekstbetingelser og omsorgssituasjon er avgjørende for mestring av overgangen fra barn til voksen, og det viser seg at marginalisering i form av fattigdom og manglende ressurser i barndommen gjerne er avgjørende for hvordan hver enkelts voksenliv utvikler seg (Helgeland 2007).

Inkludering i arbeidslivet

Arbeidsledighet er en særlig risikofaktor for økonomiske problemer i overgangen fra ung til voksen. Tidlig arbeidsledighet innvirker negativt på senere integrering i arbeidsmarkedet og lønnsnivå, og gir også risiko for senere arbeidsledighet og økonomiske problemer (Hammer 2009; Hyggen 2010). Kunnskapen om at ledighet påvirker senere arbeidsmarkedstilknytning, og at ungdom er særlig utsatte for marginalisering i et arbeidsmarked som i økende grad etterspør formell kompetanse, har begrunnet de tiltakene som har vært ført i Norge rettet mot å bekjempe arbeidsledighet blant unge (Ugreninov 2007).

Det er ikke uvanlig at ungdomstiden fører med seg perioder med arbeidsledighet. I arbeidsmarkedet er midlertidig og fleksibelt arbeid vanlig, særlig blant unge (Harsløf 2007). Det er utfordrende for unge å komme seg inn på arbeidsmarkedet, og på mange måter er arbeidsledigheten kanskje en naturlig overgang fra barn til voksen (Furlong og Cartmel 2003). Av forskjellige årsaker kan imidlertid denne fasen bli langvarig for enkelte, og for noen vil sosialhjelp være eneste alternative løsning, med fare for å bli gjengangere i systemet (Hammer 2009).

I et livsløpsperspektiv kan det tenkes at marginalisering i arbeidslivet medfører så vel sosial marginalisering som politisk og økonomisk marginalisering (Hammer 2009). Ungdommer som mangler materielle og symbolske ressurser har færre muligheter for å bli inkludert i arbeidslivet, og manglende utdanning og manglende sosialt nettverk kan i tillegg gjøre det vanskelig for unge å få innpass i arbeidsmarkedet. Sosialt nettverk er viktig for sysselsettingsmuligheter, fordi inkludering i arbeidslivet i stor grad er knyttet til uformelle kontakter (Hammer 2009; Harsløf 2007).

Betydningen av utdanning

Utdanning har stor betydning for sysselsetting, da det er betydelig samvariasjon mellom utdanning og deltakelse i arbeidsmarkedet (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009, 15). Overgangen fra barn til ung voksen har gjennom de siste tiårene blitt stadig mer

kompleks, og overgangen fra skole til arbeid er avgjørende, fordi det er i denne fasen sosiale fordeler eller ulikheter overføres fra en generasjon til den neste (Furlong og Cartmel 2007). Økte krav til formell utdanning og formelle kvalifikasjoner i arbeidslivet har stor innvirkning på unges situasjon (Furlong og Cartmel 2007; Ugreninov 2007).

Bortfall fra skolen bidrar til reproduksjon av sosial ulikhet (Furlong og Cartmel 2007; Markussen og Sandberg 2005). Sannsynligheten for å slutte i videregående er større for ungdom fra hjem hvor foreldrene har lav utdanning og hvor de er negativt innstilt til utdanning (Markussen og Sandberg 2005). Elever fra hjem hvor foreldrene er støttende og legger vekt på utdanning vil prestere godt faglig i ungdomsskolen, og finner seg til rette i skolen. De har lært hjemme, gjerne av høyt utdannede foreldre, at utdanning er viktig, og vet at skolen krever egeninnsats. Deres ambisjoner fører til gode resultater. Prosessen er en illustrasjon på det som betegnes som reproduksjon av sosial ulikhet (Markussen og Sandberg 2005; Furlong og Cartmel 2007; Markussen et al. 2008).

Det er en overraskende stor andel unge som ikke gjennomfører videregående skole, men det er også en del av dem som velger bort videregående som finner veien tilbake igjen og fullfører på et senere tidspunkt (Markussen og Sandberg 2005). NIFU STEP har gjennomført en studie over fem år hvor man fulgte 9756 ungdommer fra de gikk ut av tiende klasse i 2002, og frem til de forlot videregående skole (Markussen 2010; Markussen og Sandberg 2005; Markussen et al. 2008). Prosjektets mål var å kartlegge omfang av bortvalg av videregående utdanning, men også å undersøke hvorfor noen velger bort videregående skole. Begrepet "bortvalg" anvendes for å illustrere en aktiv handling, i motsetning til passive betegnelser som frafall eller drop-out⁹. Markussen og Sandberg mener at unge foretar et valg i det de slutter på videregående. Et viktig fokus for forskningen er hvilke bakenforliggende mekanismer som påvirker beslutningen om å slutte (Markussen og Sandberg 2005; Markussen et al. 2008). Studien viser at elevenes bakgrunn i stor grad påvirker bortvalg av videregående opplæring, men også skolens innhold og oppfølging er avgjørende (Hernes 2010). Hernes fremhever at en styrking av skolens oppfølging gjennom alle trinn vil være avgjørende for å motvirke frafall i skolen. Selv om frafall fra videregående skole ikke er et nytt problem, er det sannsynlig at konsekvensene av frafall har blitt mer alvorlige nå enn tidligere. Utdanning er blitt mer sentralt for å få innpass på arbeidsmarkedet, og det er færre alternativer for ufaglært arbeid (Frønes og Strømme 2010).

⁹ Vi vil i det følgende anvende det mer vanlige begrepet *fracfall*.

Unge egne fortellinger om frafall har fått komme til i en undersøkelse utført av Nordlandsforskning på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet. Forskningsprosjektet ”Unge utenfor opplæring og arbeid” viser at til tross for ulike tiltak mot frafall ser ikke avbruddene fra videregående opplæring ut til å minke (Thrana et al. 2009). Årsaker til frafall er kompliserte, og må ses i sammenheng med hver enkelt ungdoms tidligere skolehistorie i tillegg til hjemmesituasjonen, som kan være preget av skilsmisse, flytting og alkoholmisbruk. I tillegg viser studien at noen ungdommer oppgir å ha problemer med en teoretisk orientert skole, og således presterer dårlig. Studien viser hvordan marginalisert ungdom selv opplever hverdagen og sin livssituasjon. Individuelle og strukturelle forhold omkring avbrudd fra videregående opplæring belyses ut fra ungdommenes egne erfaringer og fortellinger om sine konkrete behov (Thrana et al. 2009).

Hvis den høyeste utdanningen er på grunnskolenivå eller lavere, innebærer det større risiko for arbeidsledighet eller å bli utstøtt av arbeidslivet, mens utdanning utover videregående først og fremst har betydning for fremtidig inntektsnivå (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget). Med økte kvalifikasjonskrav i arbeidslivet, og en tendens til at færre fullfører videregående skole, vil jobbmulighetene for unge med lave kvalifikasjoner trolig reduseres i årene som kommer. Vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet på grunn av lavt utdanningsnivå innebærer risiko for varig lav inntekt, og derfor er tiltak rettet mot fullføring av videregående skole sentrale for mulighetene til å komme i lønnet arbeid. Fordelingsutvalget la stor vekt på forebygging gjennom tiltak tidlig i barnehage og i skoleforløpet, fordi de mener dette vil føre til at barn i grunnskolen har bedre faglige forutsetninger for å klare videregående (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009, 291). Diskusjonen i forrige avsnitt viser at denne sammenhengen er mer kompleks, og at også trekk ved skolehverdagen i barne-, ungdoms- og videregående skole har stor betydning.

Overgang for unge fra fattige familier:

Overgangssituasjonen for unge som er vokst opp i familier med en vanskelig økonomisk situasjon innebærer spesielle utfordringer. Hvordan det går med barna til

langtidsmottakere av sosialhjelp¹⁰, og sosialhjelpsmottak blant unge i overgangsfasen, kan gi en pekepinn om spesielle økonomiske problemer for unge fra fattige familier.

Sosialhjelpsmottak er i Norge særlig utbredt blant unge (Hirsch 2008; Hyggen 2010). At sosialhjelpsmottak har negativ innflytelse med tanke på sosial deltakelse og at det kan forplante seg videre i livsløpet, er en bekymring som i særlig grad knytter seg til unge sosialhjelpsmottakere (Hyggen 2010).

Norsk forskning og politiske strategier har i stor grad rettet oppmerksomheten mot dem som allerede befinner seg innenfor sosialhjelpssystemet, i motsetning til å fokusere på dem som er i risikozonen. Således har fokuset vært større på å få folk ut av støttesystemet enn det har vært på å forhindre at flere kommer inn. Dette er en viktig forskjell. Hyggen (2010) studerer individers risiko for mottak og virkninger av mottak av sosialhjelp ved å se økonomisk sosialhjelp som en integrert del i det helhetlige velferdstilbudet i Norge, og som del av individers liv i ulike faser av livsløpet. Også Hyggen påpeker at fattigdomsbegrepet er sentralt i diskusjoner og i forskning om trygdesystemet og sosialhjelpen, og forholder seg til relativ fattigdom i sin undersøkelse. Faktorer som kan tenkes å påvirke risiko for sosialhjelpsmottak og mulige effekter av sosialhjelpsmottak for individers senere livsløp er undersøkt opp mot tilgjengelig empirisk datamateriale med bruk av egnede analyseverktøy (Hyggen 2010).

Hyggen konkluderer med at det ikke er tilfeldigheter som bestemmer hvem som kommer i situasjoner hvor de får behov for økonomiske overføringer i form av sosialhjelp (Hyggen 2010). Det er flere faktorer som påvirker risikoen for sosialhjelpsmottak, og gjør at enkelte grupper er særlig utsatt. Når flere faktorer virker sammen, kan resultatet bli en forsterket effekt. Dårlig skoletilpasning og frafall fra videregående øker sannsynligheten for tidlig arbeidsledighet og sosialhjelpsmottak. Det er også noen indikatorer på at bruk av illegale rusmidler korrelerer med sosialhjelp i en tidlig fase av voksenlivet. Andre individuelle ressurser som helse, og kanskje særlig mental helse, er sentrale faktorer som gir økt risiko for mottak av helserelaterte offentlige ytelser, og virker gjerne sammen med lav integrasjon på arbeidsmarkedet og lav inntekt.

Risikoen for å bli avhengig av offentlige stønader gjennom livsløpet er større dersom man blir sosialhjelpsmottaker i ung alder, før man er forbi etableringsfasen (Hammer 2009, 14). Spesielt høy risiko har unge som er i en utsatt arbeidsmarkedsposisjon. Hammer har

¹⁰ Langtidsmottakere er definert som klienter som har mottatt sosialhjelp i mer enn 12 måneder.

studert unge sosialhjelpsklienters arbeidsmarkedskarriere sammenlignet med andre unge, og samspillet mellom sosialhjelp, trygd og arbeidsinntekt over tid. Hun fant at mottak av sosialhjelp, også i kortvarige, gjentatte perioder, vil innebære risiko for økonomiske problemer og behov for offentlige stønadsordninger som voksen. Årsakene til at unge som mottar sosialhjelp opplever mange problemer i voksen alder kan skyldes flere faktorer, som for eksempel helseproblemer. Det er dokumentert at unge som mottar sosialhjelp oftere kommer fra skilsmissehem, har dårligere psykisk helse, høyere sannsynlighet for bruk av rusmidler, og at mange har dårlig mental helse i voksen alder. Samtidig kan det også tenkes at det å motta sosialhjelp som ung er uheldig i seg selv.

Et av funnene i Hammers undersøkelse er at unge sosialhjelpsmottakere rapporterer lavere arbeidsmotivasjon sammenlignet med andre unge. De med høyest arbeidsmotivasjon opplever møtet med sosialkontoret som særlig vanskelig, og burde med fordel møtt en annen og mindre stigmatiserende instans enn sosialkontoret i sin situasjon (Hammer 2009).

I rapporten ”Youth for jobs”, om overgangen fra skole til arbeidsliv, har Norge blitt kritisert av OECD for at terskelen for å få arbeidsledighetstrygd er for høy (OECD 2008b; Hammer 2009). Situasjonen bidrar til å gjøre mange unges økonomiske situasjon i overgangsfasen ekstra problematisk (Hammer 2009; OECD 2008b).

I Finland er det vist demografiske forandringer i den fattige delen av befolkningen. Mens det tidligere var høy andel eldre blant de fattige, er det nå er høyere andel fattige blant yngre husholdninger (Julkunen 2002). Økning i antall fattige unge er blant annet en konsekvens av den avgjørende betydningen høyere utdanning har i forhold til sysselsetting.

Helse og overgang til voksenlivet

Deltakelse i arbeidslivet

Forholdet mellom helse og deltakelse i arbeidslivet er sentralt i studier av sosial ulikhet i helse (Kristensen og Bjerkedal 2004). Dårlig helse betyr noe i forhold til arbeidsløshet, men synes ikke å være en dominerende årsak. Kristensen og Bjerkedal (2004) har gjennomført en empirisk studie av periodetrender for arbeidslivdeltakelse blant utsatte grupper, med bakgrunn i hypotesen om at utsatte gruppers deltakelse i arbeidslivet i større

grad enn andres påvirkes av konjunkturer i markedet og lider mer under et stadig mer krevende arbeidsmarked. Studien viser at de utsatte gruppene som utgjorde studiepopulasjonen hadde høyere arbeidsledighet enn andre. Studiepopulasjonen¹¹ besto av følgende to utsatte grupper: menn med lav utdanning og menn med dårlig helse, dvs. menn som hadde mottatt grunn- og/eller hjelpestønad som barn. Problemstillingen var todelt, og søkte å svare på om svingninger i deltakelse i arbeidslivet er mer konjunkturavhengige for utsatte grupper enn for andre, og om utsatte gruppers arbeidsdeltakelse er mer avtakende over tid (Kristensen og Bjerkedal 2004).

Sammenhengen mellom dårlig helse (de som hadde mottatt grunn- og/eller hjelpestønad som barn) og arbeidsledighet fulgte konjunktorene gjennom 1990-tallet, med størst forskjell under lavkonjunkturen i 1993, og minst ved høykonjunkturen i 1999 (Kristensen og Bjerkedal 2004). Sammenhengen mellom lav utdanning og arbeidsledighet ble stadig sterkere i den perioden studien pågikk. Utviklingen for gruppen med dårlig helse var gunstigere enn for gruppen lavt utdannede. For deltakelse i arbeidslivet har effekten av kronisk sykdom i barnealder et syklisk konjunkturbestemt forløp, mens effekten av lav utdanning preges av en jevn forverring gjennom perioden. Begge gruppenes arbeidsdeltakelse fulgte konjunktorene, med henholdsvis høyere og lavere deltakelse ved høy- og lavkonjunkturer. Unge voksne menn som hadde både lav utdanning og trygdestønad som barn falt oftere ut av arbeidslivet enn andre, og utdanning hadde en stadig økende innvirkning på deltakelse i arbeidslivet. En mulig forklaring på hvorfor unge menn med kronisk sykdom ikke var utsatt for samme utvikling som lavt utdannede kan være at den nordiske velferdsmodellen ivaretar arbeidsmulighetene til funksjonshemmede, særlig når konjunktorene er gode (Kristensen og Bjerkedal 2004).

Det er likevel grunn til å tro at dårlig helse kan ha sammenheng med lav arbeidsdeltakelse, og således vil påvirke den økonomiske situasjonen. Samspillet mellom inntektssikring, helse og økonomi er derfor viktig (Hammer 2009). Som nevnt har forskning dokumentert omfattende helseproblemer blant sosialhjelpsmottakere, særlig for langtidsmottakere av sosialhjelp (Dahl, Harsløf, og van der Wel 2010; Hammer 2009). Studier viser at både psykisk helse og funksjonsevne hos sosialhjelpsmottakere er dårligere enn i normalbefolkningen (Dahl, Harsløf, og van der Wel 2010; van der Wel et al. 2006), og det antas at mangel på elementære materielle goder og mangel på sosial støtte gir en forhøyet risiko for psykiske plager (Dahl, Harsløf, og van der Wel 2010).

¹¹ Datamaterialet inneholdt en kohort av menn født mellom 1967 og 1976 (N= 321 975).

Overgang fra ung til voksen for uføre og unge med spesielle lærebehov

Antall uføre har stort sett vært økende siden ordningen ble innført i Norge i 1961 (Blekesaune, Hellevik, og West Pedersen 2010). Nivå og utvikling i antall uføre i de senere år viser at en høyere andel kvinner enn menn mottar ytelse på grunn av arbeidsuførhet av kortere eller lengre varighet. Et unntak gjelder for uførepensjon i aldersgruppen 20-35, hvor noen flere menn enn kvinner mottar uførepensjon (Blekesaune, Hellevik, og West Pedersen 2010). For å forklare variasjoner i antall uføre er det viktig å ta i betraktning forskyvninger mellom uførepensjon og andre helserelaterte trygdeytelser (Blekesaune 2005). Historisk utvikling spiller altså inn i forhold til variasjoner i antall uførepensjonister. Endringer i helseforhold, arbeidslivets krav, normendringer og en mer liberal tildeling av uførepensjon, samt endring i stønadsnivået kan alle være faktorer som bidrar til en økning i antall uføre (Blekesaune, Hellevik, og West Pedersen 2010).

Blekesaune (2005) har undersøkt i hvilken grad unge uførepensjonister tidligere har vært yrkesaktive, hvor og hvor mye de har jobbet, hvor mye utdanning de har, hvilke sykdommer de har, om de har mottatt ulike typer offentlig inntekt før de ble uførepensjonister, og om de jobber etter uførepensjoneringen. Studien inkluderte personer som ble uførepensjonert i årene 1998-2001, og som ved første virkningsdato for pensjonen var under 35 år. Analysen viste at et økende antall unge mottok ytelse i forbindelse med helsesvikt eller arbeidsuførhet, uførepensjon inkludert (Blekesaune 2005). Mer enn halvparten av unge uføre hadde psykiske helseproblemer eller atferdsproblematikk. Datamaterialet inneholdt begrenset informasjon om helseproblemenes varighet, særlig for dem som var født med svekkelser. Mange unge uføre har ingen utdanning, få har utdanning ut over videregående, og enda færre har utdanning på høyskole- og universitetsnivå, sammenlignet med andre unge voksne. 73 prosent av utvalget hadde hatt noe arbeidsinntekt i løpet av de fem kalenderårene før året de fikk innvilget uførepensjon. Imidlertid hadde ikke mer enn 27 prosent en inntekt på så mye som 100 000 kroner i løpet av ett av disse årene, inkludert sykepenger. Analysen viser også at disse ikke hadde jobbet for mange arbeidsgivere; mindre enn 1 prosent hadde jobbet for mer enn fire arbeidsgivere. Mange hadde jobbet i offentlig sektor med helse og omsorg, og gjerne opp til det tidspunktet de hadde fått innvilget uførepensjon. Mange hadde tidligere mottatt stønader for arbeidsuførhet. I årene etter innvilget uførepensjon var det få som arbeidet; 70 prosent av de som hadde full pensjon hadde ingen arbeidsinntekt, og bare 6 prosent hadde arbeidsinntekt på 20 000 kroner eller mer. De fleste med gradert pensjon jobbet noe, men hadde som regel moderat inntekt (Blekesaune 2005).

I en rapport til OECD om veier fra utdanning til arbeid for norske med funksjonshemninger og lærevansker (Legard 2009) går det fram at utdanningsnivået for unge med funksjonshemninger er betydelig lavere enn for andre unge. Få unge mottar høyere utdanning som del av rehabiliteringsprogram. Utdanningsnivået har stor betydning for deres mulighet til deltakelse i arbeidslivet. Det viste seg at bare 65 prosent av unge voksne (16-30 år) med funksjonshemninger var i arbeid. For unge funksjonshemmede med høyere utdanning var hele 82 prosent i arbeid, og for de med bare grunntdanning var andelen 53 prosent (Legard 2009).

En rapport om unge uføres levekår basert på levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne utført av Statistisk Sentralbyrå i 2007, samt resultater fra flere generelle levekårsundersøkelser, viser at de som ble uføre i ung alder har betydelig lavere inntekter (inklusive overføringer), lavere utdanning og mindre yrkesdeltakelse sammenlignet med gjennomsnittsbefolkningen (Sæther 2009).

Det er ikke bare helse som har betydning for uførhet. Helseforskjeller alene kan ikke forklare hvorfor kvinner i høyere grad enn menn er uføre, og hvorfor lav utdanning innebærer høyere utsatthet for uførhet i forhold til høy utdanning (Normann 2010). Å opprettholde stabilt høy yrkesaktivitet er blant velferdsstatens mest sentrale utfordringer. I Norge og de andre nordiske landene går en stor andel av de sosiale utgiftene til uførhet, men dette må ses i lys av tilgjengelige rettigheter og ytelser, samt høyere yrkesaktivitet i Norden både for menn og kvinner, sammenlignet med Europa forøvrig. Normann (2010) viser at svekket helse i sterkere grad bidrar til at personer med lav utdanning definerer seg som uføre enn hva det gjør for personer med høy utdanning. Tiltak rettet mot negative helseeffekter må derfor først og fremst rettes mot personer med lav utdanning (Normann 2010).

Nær halvparten av skoleungdommer med spesielle lærebehov slutter i videregående skole etter to år (Kvalsund og Velsvik Bele 2010). Norsk skole er tuftet på ideologien om like muligheter for alle. Norsk videregående skoles hovedmål er todelt; trening i akademiske eller yrkesfaglige kvalifikasjoner, og å oppmuntre sosial læring og selvforståelse. I en longitudinell studie av livsløpsdata fra 1995 til 2003 har Kvalsund og Velsvik Bele (2010) undersøkt livsløp og overgangen fra videregående skole til voksenlivet for unge som er identifisert av profesjonelle som elever med spesielle lærebehov. I undersøkelsen ble omtrent 500 elever fulgt fra de mottok spesialundervisning i videregående, og fram til fylte 22 år. Studiens mål var å sammenligne effekter av tidlige skoleopplevelser med effektene av personlige faktorer og familiesituasjon ved oppstart av videregående skole for elever med identifiserte spesielle behov. Studien undersøker hvordan sosialt nettverk

tidlig i livet påvirkes av tidligere skoleopplevelser, slik som hvorvidt elevene gikk i spesialklasse eller vanlig klasse, sammenlignet med faktorer knyttet til personlige forhold og familiesituasjon.

Kvalsund og Velsvik Beles studie viser at spesialundervisning kan innebære en risiko for sosial marginalisering og isolasjon, mens det å gå i vanlig klasse er en fordel med tanke på sosial integrering i tidlig voksen alder (Kvalsund og Velsvik Bele 2010). Funnet kan ikke forklare forskjeller på et individuelt nivå, siden mange andre variabler kan spille inn. For enkelte kan spesialklasser være et godt alternativ, men artikkelforfatterne anbefaler at skolene tilbyr elever med spesielle behov ekstra oppfølging i vanlige klasser. Dette gir alle unge mulighet til å lære seg å kommunisere og samarbeide med andre på tvers av forskjeller. Kvalsund og Velsvik Bele (2010) fant at spesialklasser kan bidra til å reprodusere lav sosial kapital og marginalisering, noe som støttes også av annen forskning, se for eksempel Arnesen (2002, 2004) og Nordahl og Hausstätter (2009). På den annen side er frafallet større blant elever i integrerte klasser, enn for de som er i spesialklasser (Legard 2009).

Overgangen til voksenliv for unge med innvandrerbakgrunn

Blant unge har innvandringsbakgrunn stor betydning for deltakelse i arbeidsliv og utdanning. En OECD-rapport viser at unge med innvandrerbakgrunn i Norge kommer langt dårligere ut når det gjelder utdanning enn unge av etnisk norsk opprinnelse (Chapple og Richardson 2009). Faktisk er Norge på topp fem-listen over OECD-land hvor utdanningsforskjellene mellom innvandrere og etnisk norske er størst.

En rapport fra Statistisk Sentralbyrå (Olsen 2010) viser at norskfødte under 25 med innvandrerforeldre befinner seg nærmere majoriteten i samme alder når det gjelder andel i jobb og utdanning, men denne forskjellen øker noe etter fylte 25 år. Hovedsaklig kan denne økningen forklares med et lavere sysselsettingsnivå blant norskfødte kvinner med innvandrerforeldre. Differansen til majoritetsbefolkningen i alle aldersgrupper er betydelig større for innvandrere. Avstanden er størst blant kvinnene, noe som kan forklares med ulikheter i sysselsettingsmønsteret som følger med sivilstand og familiesituasjon, særlig blant kvinner fra asiatiske og afrikanske land. Blant unge over 19 år har derimot utdanningsnivået større betydning for aktivitetsnivået enn innvandrerbakgrunn. Et viktig funn er at botid korrelerer med sysselsetting (Olsen 2006). Ved samme utdanningsnivå er det bare moderate forskjeller mellom majoriteten og de to gruppene med innvandrerbakgrunn (norskfødte med innvandrerforeldre og innvandrere). I

gruppene med innvandringsbakgrunn over 19 år er det en høyere andel som bare har obligatorisk utdanning sammenlignet med majoriteten. Dette er en viktig bakenforliggende faktor som påvirker forskjellene i aktivitetsnivå mellom befolkningsgruppene (Olsen 2010).

Minoritetsspråklige elevers situasjon i norsk ungdomsskole og videregående skole er beskrevet i en rapport fra ungdomsundersøkelsen Ung i Norge (Bakken 2003)¹². Ett av hovedfunnene i rapporten var at minoritetsspråklige elever oppnådde dårligere karakterer enn andre elevgrupper, og at forskjellene hadde økt i løpet av de ti årene forut for undersøkelsen. Forskeren forklarer gapet i prestasjoner med minoritetsfamiliers dårligere økonomi, gjennomgående lavere utdanning, og mindre tilgang til bøker og PC. Bakken (2003) mente disse ressursene er utslagsgivende for elevers muligheter i skolen. Bakken påpekte at interessen for hvordan det går med minoritetsspråklige elever på dette tidspunktet (i 2003) var relativt ny i norsk sammenheng.

I en nyere undersøkelse har Grødem (2009) funnet at barn med innvandrerbakgrunn fra lavinntektshushold gjennomgående er noe mer fornøyde i forhold til skolen sammenlignet med norske barn på samme alder fra lavinntektshushold (Grødem 2009). Hun understreker at skoler er nøkkelinstitusjoner for sosial inkludering.

Overgang til voksenliv for unge enslige mødre

Som nevnt vil egen familiesituasjon i voksen alder påvirke risikoen for økonomiske problemer (Hyggen 2010). For eksempel øker det å være enslig, ung forelder risikoen betraktelig, noe som har sammenheng med økte økonomiske forpliktelser som følger med forsørgeransvaret, samt mulige problemer som følger av å skulle opprettholde en arbeidskarriere i en slik situasjon.

Å bli mor i tenårene innebærer mange utfordringer og en risiko for en rekke medisinske og sosioøkonomiske forhold, slik som helseproblemer, dårlige boforhold, behov for offentlig støtte og manglende tilknytning til arbeidslivet (Kleven og Haugen 2004).

¹² Fokus for denne studien er karakterer, skoletilpasning og elevenes tanker om sin framtidige utdanning og yrkessituasjon. Rapporten diskuterer sammenhengen mellom de nevnte faktorene og sosial bakgrunn og foreldres involvering i skolehverdagen. Datamaterialet for undersøkelsen er fra den landsrepresentative studien *Ung i Norge*, som ble gjennomført ved 73 skoler i 2002.

Antallet tenåringsmødre (definert som kvinner som får sitt første barn før fylte 20 år) er lavt i Norge, men tenåringsmødrene er overrepresentert i lavinntektsgruppen. Definisjonen av lavinntekt er basert på sammenligning av husholdninger av ulik størrelse og sammensetning, og justeres ved hjelp av ekvivalensskalaer eller forbruksvekter som tar hensyn til stordriftsfordeler ved å bo flere sammen. Tall viser at det er sammenheng mellom inntekt og alder, og at familiers inntekter er høyere jo eldre mor er (Kleven og Haugen 2004; Naper 2010). Unge mødre har økt risiko for å lide under dårlige økonomiske levekår senere i livet fordi de ikke klarer å hente inn inntektsforspranget som andre mødre har. I tillegg har deres barn økt risiko for å møte problemer gjennom livet, knyttet til helse, skole/utdanning og økonomiske levekår (Kleven og Haugen 2004). Relativt mange unge enslige kvinner mottar engangsstønad ved fødsel fordi de ikke har opptjent rettigheter til foreldrepenger (Naper 2010). Mødre med engangsstønad er i gjennomsnitt yngre enn de som mottar foreldrepenger, mange har aldri vært i arbeidslivet eller har en svært svak tilknytning til arbeidslivet, og halvparten er født i utlandet (Naper 2010). Fordi engangsstønad som regel utgjør et betydelig lavere beløp enn foreldrepenger (hvor størrelsen på ytelsen riktignok er avhengig av tidligere inntekt), vil engangsstønad ikke kunne tjene til å løfte mottakeren ut av eventuell fattigdom.

Fordi kombinasjonen arbeid og omsorg for barn er ekstra utfordrende for alenemødre, er risikoen for å falle utenfor arbeidslivet større for denne gruppen (Kleven og Haugen 2004). Tenåringsmødre har lavere utdanning, er oftere alene med omsorgen for barn, er mer avhengige av økonomiske overføringer og har lavere yrkesaktivitet. Mødre med ikke-vestlig bakgrunn er overrepresenterte blant tenåringsmødre. Trenden er at det blir færre norske tenåringsmødre, men de er en økonomisk utsatt gruppe, og deres utsatte økonomiske situasjon vedvarer gjerne gjennom livet (Kleven og Haugen 2004).

Overgang for barnevernsbarn fra barn til voksenliv

Det er flere grunner til at barnevernet bør ha spesielt fokus på unge i overgangen fra barn til voksen. Barnevernets tiltak varer oftest fram til barnet er 18 år, men Barnevernlovens bestemmelser åpner for at barnevernet kan opprettholde eksisterende tiltak eller iverksette nye frivillige ettervernstiltak ut over 18-årsalder og frem til fylte 23 år, forutsatt at den unge selv samtykker (Bogen og Nadim 2009; Backe-Hansen og Bakketeig 2008).

Det går fram av flere undersøkelser at barn i barnevernet i stor utstrekning kommer fra fattige familier, og familier som har stor opphopning av problemer. I NOVAs panelstudie (Sandbæk og Pedersen 2010) kom det fram at en høyere andel av barn og unge fra

lavinntektsfamilier har hatt kontakt med barnevernet, sammenlignet med befolkningen forøvrig. Det er selvsagt ikke barnevernstatusen som er årsak til fattigdom, men det betyr at barnevernet har kontakt med mange familier med økonomiske problemer, enten det dreier seg om tiltak i hjemmet eller omsorgsovertakelse med plassering i fosterhjem eller institusjon.

Det innebærer at familien ofte ikke har økonomiske og materielle ressurser til å støtte barna i etablering i voksen alder. Flere studier viser til at det er nødvendig med mer fokus på fattigdom og økonomisk støtte i familier med hjemmebaserte tiltak, i tillegg til ettervern ved fylte 18 år for barn og unge som er plassert i fosterhjem eller institusjon. Regler og praksis i barnevernet i overgangen til voksenlivet kan være medvirkende til fattigdom og marginalisering i voksenalder.

At barnevernsbarn har økt risiko for fattigdom i voksen alder går også fram av en studie blant tidligere barnevernsbarn gjennomført av Clausen og Kristofersen (2008). Denne studien er basert på datamateriale om foreldrenes bruk av sosialhjelp og andre levekårsfaktorer (se også NOVA rapport nr. 3/08 (Clausen og Kristofersen 2008)). Det anvendte datamaterialet i undersøkelsen er barnevernsdata, sosialhjelpsdata og registerdata fra Statistisk Sentralbyrå (Kristofersen og Clausen 2008). Alle barn og unge med tiltak fra barnevernet i perioden 1990-2005 – 120 986 personer – utgjør studiepopulasjonen¹³. I tillegg anvendes registerdata om forhold som bruk av sosialhjelp, dødsfall, dødsår, siktelser for forbrytelser, grunn- og hjelpestønad, uførepensjon og uføregrad, inntekt, høyeste utdanning, bostedsfylke, landbakgrunn, sivilstand og kommunestørrelse. Analysen viser store forskjeller mellom barnvernsutvalget og sammenlikningsutvalget når det gjelder bruk av sosialhjelp.

Mens en andel på 55 prosent av barnevernsbarns mødre¹⁴ hadde vært mottakere av sosialhjelp, var andelen i sammenlikningsutvalget bare åtte prosent (Kristofersen og Clausen 2008). Andelene er gjennomgående stabile i studieperioden. Mer enn halvparten av mødrene til barneverns klienter med sosialhjelp var langtidsklienter, mot tilsvarende for om lag 30 prosent av mødre med sosialhjelp i sammenlikningsutvalget. Analysen inkluderer også tidligere barnevernsbarns bruk av sosialhjelp. Undersøkelsen viser at det er stor sannsynlighet for at tidligere barnevernsbarn selv blir brukere av sosialhjelp: 65 prosent av barnevernsbarna hadde mottatt sosialhjelp, mot 15 prosent i

¹³ Barn, unge og unge voksne som aldri har hatt barnevernstiltak utgjør sammenlikningsutvalget (N = 112 412).

¹⁴ Foreldre med flere barn er kun registrert én gang i materialet.

sammenligningsutvalget i perioden 1997-2005. Særlig stor sannsynlighet for høy sosialhjelpsbruk var det blant tidligere barnevernsklienter med foreldre som hadde mottatt sosialhjelp.

Behov for ettervern

Generelt sett er 18 år for tidlig for unge å etablere et selvstendig liv, og som vi har sett er barnevernsbarn i utgangspunktet mer sårbare enn annen ungdom.

Flere forfattere har pekt på at unge som avslutter barnevernstiltak har høyere risiko for ekskludering – sosialt og materielt – og å lide under marginalisering (Munro og Stein 2008; Kristofersen 2009; Backe-Hansen og Bakketeig 2008). Stabilitet og kontinuitet er avgjørende ved adopsjon og omsorgsovertakelse, men også i en avslutningsprosess må barn og unge ivaretas, både når det gjelder avslutning av offentlig omsorg, og omsorg i institusjon (McNeish, Newman, og Roberts 2002). Inkludering i utdanning, tiltak i barnas lokalsamfunn, tiltak for funksjonshemmede barn, samt barns og unges brukermedvirkning sees på som viktige virkemidler for å motvirke sosial eksklusjon.

I undersøkelser om barnevernets ettervern konkluderer både Backe-Hansen og Bakketeig (2008) og Kristofersen (2009) med at ungdom med ettervernstiltak har bedre utfall som voksne sammenlignet med tidligere barnevernsbarn som ikke har mottatt ettervern.

Kunnskap om barnevernets ettervernsarbeid er gjennomgått i kapittel 6. Av flere kunnskapsoversikter og undersøkelser går det fram at ettervern gir gode resultater, og at oppfølging i overgangen til voksenlivet fører til at de unge klarer seg bedre som voksne (Clausen og Kristofersen 2008; Kristofersen 2009; Backe-Hansen og Bakketeig 2008).

Behov for velferdstiltak for unge i overgangsfaser?

Den norske staten tilbyr omfattende velferdsordninger for unge i overgangsfaser. Hellevik (2005b) diskuterer velferdsordninger som kan bidra til at unge kan etablere og forsørge seg i egne husholdninger i relativt ung alder. Forholdet mellom stat, familie og markedets forsørgingsansvar ovenfor unge i overgangsfasen varierer betydelig mellom ulike velferdsstater (Hellevik 2005b). Bakgrunnen for analysen er Esping-Andersens tredelte

velferdstypologi¹⁵. Datamaterialet som utgjør bakgrunnen for analysen er fra en kvantitativ studie basert på en landsomfattende, representativ survey gjennomført ved NOVA i 2001. I surveyen ble mer enn 2000 informanter intervjuet ved besøksintervju, hvorav 400 individer var fra 18 til 29 år - aldersgruppen som er basis for analysen. Helleviks artikkel gir oversikt over forsørgingsordninger for unge mennesker i forskjellige europeiske land, men funnene er på et generelt nivå. Mer definitive svar på etableringsfasens forløp vil kreve mer grundige studier i hvert enkelt land. Helleviks artikkel bidrar med en slik analyse av norske forhold.

I Norge får unge hjelp både fra staten og foreldrene, og velferdsordningene har dermed ikke fjernet foreldrenes ansvarsfølelse for sine barn (Hellevik 2005a, 2005b). Komparative studier av fordelingen mellom offentlig og privat forsørgelse av arbeidsledige unge viser at de nordiske velferdsstatene peker seg ut med relativt sjenerøse støtteordninger, mens unge i Sør-Europa i liten grad har rettigheter til ledighetstrygd eller sosialhjelp, og derfor er avhengige av støtte fra familie for å klare seg (Hammer 2004).

Utfallet av etableringsfasen for unge har følger for resten av livsløpet. I europeisk sammenheng flytter norsk ungdom tidlig ut av foreldrehjemmet. Samboerskap styrker de unges muligheter for å klare seg økonomisk i egen husholdning (Hellevik 2005b). I sin avhandling om unges etableringsfase i Norge, skriver Hellevik (2005a) at staten har overtatt en del av forsørgingsansvaret som tidligere lå hos familien, gjennom å gi betydelige bidrag til unge i etableringsfasen, slik som studiestøtte, trygdestønad, arbeidstreningstiltak og sosialhjelp. Helleviks materiale avkrefter hypotesen om at godt utbygde offentlige stønadssystemer svekker familiens rolle, og finner at foreldres tilbøyelighet til å stille opp økonomisk for barna i etableringsfasen faktisk er økende. I et komparativt og historisk perspektiv viser analysen at frykt for hvordan unge generelt mestrer etableringsfasen er nokså ubegrunnet for Norges del (Hellevik 2005a).

Som beskrevet er det likevel mange grupper av unge som er i en spesielt sårbar situasjon i overgangsfasen også i Norge, jamfør blant annet Lorentzen (2010). Siden den økonomiske krisen på 1990-tallet har flere av de nordiske landene strammet inn tilgangen

¹⁵ Professor Gøsta Esping-Andersens velferdstypologi refererer til en tredelt inndeling av velferdsstater i regimer, basert på historiske og økonomiske karakteristika ved statenes velferdssystemer: 1. det sosialdemokratiske velferdsstatsregime (Skandinavia), 2. det konservative velferdsstatsregimet (kontinentale Europa) og 3. det liberale velferdsregimet (Anglo-amerikanske land) (Esping-Andersen 1990).

til arbeidsledighetstrygd (Timonen 2003). I Norge har endringene ført til færre dagpengemottakere både blant helt og delvis ledige (Reiersen og Årethun 2007). Fra og med 1997 var det ikke mulig å tjene opp rettigheter til dagpenger ved deltakelse i arbeidsledighetstiltak. I 2003 ble den maksimale stønadperioden redusert fra tre til to år for de med inntekter over to ganger folketrygdens grunnbeløp. Tilsvarende ble stønadperioden kortet ned fra 18 til 12 måneder for de med inntekter under to G. Samme år ble kravene til reduksjon i arbeidstiden økt fra 40 til 50 prosent. Før 1994 var denne grensen satt til 20 prosent. I 2004 økte kvalifikasjonskravet knyttet til arbeidsinntekt fra 1,25 ganger G til 1,5 G. Disse endringene har, sammen med endringer i ungdommens etableringsmønster, ført til en kraftig nedgang i andelen unge arbeidsledige med opptjente rettigheter til dagpenger.

4.4 Oppsummering og forslag til forskning

Behov for forskning om helse og fattigdom

Vi kan oppsummere at det mangler kunnskap om årsakssammenhengen mellom dårlig helse og dårlig økonomi. Hva er det som skaper dårlig helse, og hvordan spiller økonomi inn? Svaret på dette er avgjørende for hvilke virkemidler som bør settes inn. Dersom det kun er økonomiske problemer som skaper dårlig helse, så løses dette best med økonomiske virkemidler. Dersom det er økonomi i samspill med en rekke bakenforliggende sosiale faktorer som spiller inn, da er spørsmålet om virkemidler langt mer komplisert. Her kan for eksempel faktorer knyttet til genetisk arv spille en rolle, eller bakenforliggende sosiale problemer. Vi mangler også forskningsbasert kunnskap om hvilke tiltak som virker for å redusere sosiale helseforskjeller. Her er det randomiserte kontrollstudier som er gullstandarden, jfr. St.meld. nr. 20, 2006-2007 (Helse- og omsorgsdepartementet 2007).

Det er videre behov for forskning om sammenhengen mellom fattigdom og helse for barn og unge, og om sammenhengen mellom barns helse og deres helse i voksen alder. Vi viste til overraskende funn i en OECD-rapport (Chapple og Richardson 2009) der Norge kommer på topp i materielle forhold blant barn og unge, men at barns helse er langt dårligere enn i andre land. At norske barn er mindre fysisk aktive enn barn i mange andre OECD-land blir nevnt som en forklaring på dette. Det er derfor ekstra problematisk at barn i lavinntektsfamilier er mindre aktive enn andre barn (Currie et al. 2008).

Unge med kombinasjonen dårlig helse/funksjonshemming og lav utdanning synes å være i en spesielt utsatt posisjon. Vi mener derfor det er grunn til å undersøke nærmere sammenhengen mellom helse og lav yrkesdeltakelse for unge i denne situasjonen, og å utforske tiltak som kan bedre deres mulighet til deltakelse i arbeidslivet (se også kapittel 6).

Behov for forskning om fattigdom blant barn med innvandrerforeldre

Av gjennomgangen av forskning i tidligere kapittel og i dette kapitlet går det fram at innvandrere er fattigere enn nordmenn, at de er mer utsatt på arbeidsmarkedet, men at det er store forskjeller mellom ulike etniske grupper. Det er viktig å undersøke nærmere hvilke konsekvenser levekårene har for hverdagslivet til barn og unge i utsatte grupper av innvandrere. Noen undersøkelser kan tyde på at foreldrene skjermer barna mot fattigdom, men det bør undersøkes nærmere hvordan barna opplever sin situasjon. Gruppen unge førstegenerasjonsinnvandrere har generelt et sysselsettingsnivå som ligger langt under de to andre nevnte hovedgruppene. Som nevnt ovenfor mener vi derfor det er behov for både forskning og utvikling av en handlingsplan for å motvirke fattigdom i disse familiene.

(Oppedal et al. 2008) peker på at det både nasjonalt og internasjonalt finnes lite forskning som omhandler psykologisk tilpasning blant de yngste medlemmene i innvandrerfamilier. Han anbefaler også tidlig intervensjon rettet mot psykiske problemer blant barn og unge i innvandrerfamilier for å motvirke overopphopning av psykiske plager senere i barnas utvikling.

De senere år har antallet enslige mindreårige flyktninger til Norge økt. Med denne nye situasjonen har det kommet opp behov for ny, oppdatert kunnskap om oppvekstvilkårene til denne særlig sårbare gruppen. Praksisfeltet etterspør mer kunnskap om hva som skjer når enslige mindreårige asylsøkere ankommer Norge. Eide og Broch (2010) mener denne prosessen bør kartlegges og analyseres fra flere ulike posisjoner. De mener at for et globalt fenomen som asylproblematikk er det viktig å trekke på den forskning og de erfaringene som finnes i andre sammenlignbare land, og at forskningsinnsatsen på feltet må internasjonaleseres. Komparativ forskning kan fremheve gode og dårlige sider ved nasjonale rammebetingelser og nasjonal praksis på området, samt gi kunnskap om betydning av etnisk og kulturell bakgrunn for barns utvikling. Det kan dessuten være nyttig å gjøre en komparativ studie av praksis på feltet i ulike norske kommuner. Både nasjonalt og internasjonalt eksisterer det få longitudinelle studier av enslige mindreårige flyktningers oppvekst. Forskningstemaer som Eide og Broch mener er viktige på dette

området er psykisk helse, skole og utdanning, asylprosessen, og tjenesteyting både i fasen før og etter bosetting (Eide and Broch 2010). Med det økende antallet enslige mindreårige flyktninger til Norge bør det settes fokus på asylsøkerbarnas rettigheter og norsk praksis. Konsekvensene av at omsorgsansvaret for enslige mindreårige under 15 år hører til under barnevernet etter Lov om barneverntjenester, mens asylsøkerbarn fra 15 til 18 år blir boende i mottak med eget oppfølgingsopplegg, bør undersøkes nærmere. Dette er i tråd med Redd Barnas anbefalinger.

Unge i overgangen til voksenliv – forskningsbehov og tiltak

I tråd med funnene i denne kunnskapsoppsummeringen anbefaler vi økt forskningsinnsats rettet mot overgangen fra ung til voksen for utsatte grupper.

De gruppene vi har beskrevet i dette kapitlet har store problemer med å etablere seg i arbeidslivet, selv om norske unges muligheter til å etablere seg i voksenlivet som nevnt ovenfor generelt kan sees som gode sammenlignet med unge i andre land i Europa (Hellevik 2005a, 2005b). Viktige faktorer er frafall fra videregående utdanning og lav utdanning, omsorgsovertakelser i barnevernet, rus og psykiske helseproblemer hos barn, unge og/eller deres foreldre, manglende opptjening av rettigheter til mottak av arbeidsledighetstrygd og økt fattigdomsproblematikk blant utsatte grupper og i familier. Velferdsordningene kan ikke alltid demme opp for sosiale problemer på en hensiktsmessig måte. For de unge det gjelder er konsekvensene av en marginalisert posisjon alvorlige, og inkludering av disse unge i utdanning og arbeidsliv er viktig også i en samfunnsøkonomisk kontekst. Fordi det viktigste virkemidlet for å motvirke fattigdom og sosial eksklusjon er deltakelse i betalt arbeid, er unges muligheter til å komme inn på arbeidsmarkedet av vesentlig betydning (Pantazis, Gordon, og Levitas 2006). Furlong og Cartmel (2007) viser at ulikhet i arbeidsmarkedet øker fordi veien til etablering i arbeidslivet blir stadig mer individualisert og stiller større krav til den unge om å gjøre kvalifiserte valg i et stadig mer krevende utdanningsløp og arbeidsmarked. Vi mener at dette i aller høyeste grad gjelder også i Norge, hvor andelen barn og unge i lavinntektsfamilier har vært økende de senere år (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget: 14).

Unge fra fattige familier er spesielt utsatte i overgangen til voksenlivet. Muligheten for at de unges familier kan fungere som buffere mot fattigdom og økonomisk deprivasjon avhenger av familiens økonomi (Hammer 2009). Dette kan bidra til å forklare at unge med foreldre som har mottatt sosialhjelp har økt risiko for selv å bli sosialhjelpsmottakere. Hammer (2009) konkluderer sin undersøkelse med at det er grunn til å tro at

tidlig avhengighet av sosialhjelp vil få følger for resten av livsløpet, og at det bør derfor satses på etablering av andre stønadsordninger enn sosialhjelp for arbeidsledige unge som ikke har opptjent rettigheter til arbeidsledighetstrygd (Hammer 2009). Også Lorentzen (2010) viser til at mange unge i overgangsfasen er i en spesielt vanskelig situasjon fordi innstramminger i tilgangen til arbeidsledighetstrygd har ført til at færre ungdommer har rettigheter til dagpenger, og derfor i større grad blir avhengige av sosialhjelp. Manglende krav på ledighetstrygd eller lave utbetalinger på grunn av lav kompensasjonsgrad og lav tidligere inntekt gjør at mange arbeidsledige unge periodevis blir avhengige av sosialhjelp, noe som på sikt kan føre til langvarig sosialhjelpsmottak. Vi mener det er grunn til en omfattende gjennomgang av velferdsordningene ved arbeidsledighet for unge arbeidsledige, slik at de ikke blir sluset inn i en nedadgående spiral i den sårbare overgangen til voksenlivet. Dette blir nærmere drøftet i kapittel 7.

Unge alenemødre, spesielt tenåringsmødre, er i en særlig utsatt posisjon. Deres manglende tilknytning til arbeidslivet vanskeliggjør deres økonomiske situasjon fordi de ikke har opptjent alminnelige rettigheter i forbindelse med barnefødsel og omsorg for små barn. Tenåringsmødre med bakgrunn i fattige familier har også liten mulighet til støtte fra foreldre i denne situasjonen. Det bør derfor sees nærmere på muligheter til velferdsordninger som ikke er avhengig av opptjening gjennom deltakelse i arbeidslivet.

For barn og unge som har hatt kontakt med barnevernet har det vist seg at situasjonen ved overgang til voksenlivet er spesielt vanskelig. Vi kan oppsummere at forskning viser at tidligere barnevernsklienter kommer dårligere ut i voksen alder sammenlignet med andre på en rekke levekårsfaktorer, som utdanning, arbeid og økonomi. Sammenlignet med annen ungdom må denne gruppen også ofte klare seg på egen hånd på et tidligere tidspunkt. Det finnes mye forskningsbasert kunnskap om betydningen av ettervern for barn som har hatt kontakt med barnevernet. Det er derfor kanskje mest behov for forskning på anvendelsen av slike nødvendige tiltak.

I neste kapittel vil vi gå nærmere inn på behov for forskning og utvikling av tiltak i skole og utdanning for å unngå fattigdom og marginalisering, både i skoletiden og i overgangen til voksenlivet.

KAPITTEL 5 BARNEHAGE OG SKOLE – ARENA FOR INKLUDERING OG FOR MARGINALISERING

Anne-Lise Arnesen

I dette kapitlet skal vi drøfte spørsmål knyttet til skolen som arena for å motvirke fattigdom og marginalisering blant barn og unge i oppvekstårene, og som arena for å motvirke fattigdomsrisiko i overgangen fra ung til voksen. Det finnes omfattende barnehage- og skoleforskning, her har vi avgrenset oss til forskning som har spesiell relevans for spørsmålene om marginalisering og muligheter til inkludering for barn med risiko for fattigdom.

Barnehage og skole er særlig viktige institusjoner fordi de er så altomfattende. De omfatter alle (eller nesten alle) barn hver dag i store deler av deres våkne tid. 87 prosent av alle barn mellom 1 og 5 år gikk i barnehage i 2009, og alle barn skal gå i skolen fra 6 til de er 16 år.

Disse arenaene gir mulighet for inkludering, deltakelse og vennskap, for mestring og tilegnelse av kunnskap. På den annen side kan barnehage og skole også være arenaer som forsterker marginaliseringsprosesser gjennom synliggjøring og markering av ulikhet i sosioøkonomisk status og kunnskapsnivå.

Innholdet i barnehage og skole har derfor stor betydning for barn og unges levekår og livskvalitet i oppvekstårene. Siden så å si alle norske barn tilbringer en stor del av sitt liv i barnehage og skole gir disse arenaene den beste muligheten til å nå fram til alle barn og unge med tiltak for å motvirke marginalisering som følge av ulikheter i bakgrunn, og for å ivareta barns spesielle behov.

I tillegg er grunn- og videregående skole en viktig arena for å motvirke fattigdom og marginalisering i voksen alder, fordi utdanning har betydning som grunnlag for å ta videre utdanning, for sosialt fellesskap som voksne, og for å komme i lønnet arbeid (Nordahl 2009). I dagens samfunn finnes det få alternativer til å kompensere for manglende utdanning, og utdanning er sentralt for å overkomme problemer med sysselsetting, for eksempel som følge av uførhet (Frønes og Strømme 2010).

I dagens samfunn er det få *formelle* hindre for å få utdanning og til å velge livskarriere. Det er imidlertid fortsatt slik at elevers hjemmebakgrunn og sosioøkonomisk status har konsekvenser for fordeling av utdanningsressurser og muligheter til å utnytte dem. I

St.meld. nr. 16 (2006-2007) ble det satt opp mål om å minske klasseskillene, redusere den økonomiske skjevfordelingen, og bekjempe fattigdom og andre former for marginalisering. Det viser seg likevel at forskjellene i utdanningssystemet øker, og at dette har grunnlag i forskjeller i barns og unges sosiale og økonomiske bakgrunn (Bakken 2004, 2010).

I det følgende vil vi redegjøre for forskning som går bak tallene om sammenhenger mellom utdanning og ulikhet i levekår. Hvilke forhold i barnehage og skole har betydning for at sosiale forskjeller fortsetter å gjøre seg gjeldende i skolen? Hvilken betydning har dårlige norskerdigheter, liten "intellektuell" stimulering hjemmefra, liten sosial og kulturell kapital eller vanskelige oppvekstvilkår? Hva kan bidra til å bryte onde sirkler og gi barn og unge tilstrekkelig støtte og oppmuntring til å fullføre utdanningsløp dersom de har forutsetningene for å klare det?

5.1 Barnehagen som forebyggende institusjon og tidlig innsats

Barnehagen er endret fra å være et ansvar for barn- og familiepolitikk til å bli et område for utdanningspolitikk. Barnehagen blir i stadig større grad ansett å være en strategisk viktig institusjon for å forebygge senere problemer og utjevne sosiale forskjeller (NOU 2009: 18 Rett til læring, s. 38, St. meld. nr. 41 (2008-09). *Kvalitet i barnehagen*, St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne*). Det henvises til samfunnsøkonomiske analyser som bidrar med kunnskap om generelle effekter av det å gå i barnehagen (Cunha og Heckman 2007; Bremnes, Falch, og Strøm 2006).

Det legges stadig større vekt på tidlig intervensjon i utdanningspolitikken (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009; Nordahl og Hausstätter 2009). Dette er et resultat av forskning som peker på at det er en positiv sammenheng mellom deltakelse i barnehage og muligheten til å lykkes i skolen og gjennomføre utdanningsløp (Mogstad og Rege 2009). Denne sammenhengen er imidlertid kompleks.

Det understrekes som ett av resultatene fra det internasjonale OECD-prosjektet *Starting Strong* I (2001) og II (2006), som omfatter 20 land (inkludert Norge), at fattigdomsbekjempelse må skje på bred politisk front (Bennett 2007). I global sammenheng drøftes det om land bør velge førskoletiltak med vekt på trening og utvikle tekniske ferdigheter, eller om tiltakene skal legge hovedvekt på læringsfellesskap der barna blir oppmuntret til å medvirke og dele med andre og der læring primært blir sett på som interaktiv,

eksperimentell og sosial (Bennett 2007). En instrumentell og begrenset diskurs om skoleforberedelse synes å bli gitt økende vekt i mange land. Ut fra erfaringene fra *Starting Strong II* advarer Bennett (2007) mot tendensen og fristelsen til å gjøre barnehager om til “junior schools”. Han viser til betydningen av å forberede til skolegang, men hevder at forskning viser at “didaktiske” klasserom ikke er noen effektiv støtte for små barn i deres helhetlige utvikling, særlig ikke deres kreative evner og sosio-emosjonelle og fysiske utvikling (Bennett 2007).

Norge har spesielle barnehagetradisjoner basert på barnehagen som en pedagogisk institusjon, men samtidig med en holistisk tilnærming til barn og miljø med vekt på en balanse mellom omsorg og lek, læring og danning (Rammeplanen 2006, justert 2010). Den norske barnehagen er likevel utsatt for økende krav om mer didaktisering. Tidlig kartlegging av små barn og større krav om å sette inn formell opplæring og trening i barnehagen, med andre ord å gjøre barnehagen mer “skolete”, er en tendens som gjør seg gjeldende også i Norge, slik det også foreslås i NOU: 2009:10, Fordelingsutvalget. Begrunnelsen for dette er en antagelse om at barnehagen best kan forberede barn for skolen, og særlig forebygge problemer for barn som har et svakt utgangspunkt, ved å gjøre barnehagens aktiviteter mer lik skolens. Det er en antagelse som det ikke er forskningsmessig dekning for, i følge Bennett (2007). En annen begrunnelse er undersøkelser som har funnet at det er sammenheng mellom barnehagedeltakelse og sjanser til å lykkes senere i utdanningsforløpet. Disse undersøkelsene har funnet en generell effekt, men sier likevel lite om årsaker til denne sammenhengen, og om hvilken rolle barnehagenes innhold og kvalitet spiller (Esping-Andersen 2007). Mogstad og Rege (2009) konkluderer med at *kvaliteten* er en av de avgjørende faktorene for hvorvidt en gitt form for barnepass har de ønskede effektene på barnas kognitive og ikke-kognitive ferdigheter. Et sentralt punkt for senere fordelingsmessige utfall, som barnas senere utdannings- og yrkesforløp, er i hvilken grad barnehagen sikrer et godt grunnlag for senere læring i skolen. De konkluderer med at førskoleordninger med et fokus på læring, høyt kvalifiserte førskolelærere og få barn per lærer ser ut til å ha størst effekt ut fra den forskningen som foreligger på feltet. Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) konkluderer med at læringsaktiviteter i barnehagen er viktige, også i et fordelingsperspektiv, men antar at det ikke er likegyldig *hva slags* læringsaktiviteter barnehagen tilbyr, eller hvordan disse aktivitetene foregår. Blant annet mener utvalget at det vil ha betydning hvordan vanskeligstilte barn blir møtt i barnehagen og hvilke ressurser og hvilken kompetanse barnehagen har til å drive læringsaktiviteter. Fordelingsutvalgets mener det er viktig at *alle* barn daglig blir inkludert i en eller annen form for organisert læringsaktivitet i barnehagen. Dersom læring i barnehagen i alt for stor grad baserer seg på barnets eget

initiativ og nysgjerrighet, kan dette medføre at de barna som har best evner til å uttrykke sin nysgjerrighet får størst læringsutbytte av barnehagen. Dette er en problemstilling som gjelder opp gjennom hele skoleløpet (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget).

5.2 Økt ulikhet i skolen

Et av formålene med utdanningsreformer i Norge har vært å bidra til å utjevne sosiale forskjeller (Kunnskapsdepartementet 2006). Utjevning av sosiale forskjeller i norsk skole har vært et mål for norsk skolepolitikk - og bakgrunnen for reformer - helt siden krigen (Bakken 2004). Det viser seg imidlertid fortsatt at hjemmet har betydelig påvirkning på elevers læringsutbytte, noe som ofte viser seg i form av forskjeller i leseferdigheter og skolekarakterer mellom barn fra hjem som fattige eller rike på kulturell kapital. Mål for kulturell kapital er boklig kultur i hjemmet, fordi det antas å være sammenheng mellom tilgang på bøker i hjemmet og elevers karakterer i teoretiske fag (Bakken 2004).

Bakken (2004) undersøkte i hvilken grad skolereformene Reform 94 og Reform 97 bidro til å styrke eller svekke skolens rolle som skaper av sosial ulikhet. Empirisk grunnlag var data fra den landsomfattende undersøkelsen Ung i Norge, gjennomført i 1992 og 2002, som ga muligheter for å undersøke sosiale endringer over en tiårsperiode. Undersøkelsen viste at det norske skolesystemet ikke hadde lykket med å kompensere for forskjeller i elevenes hjemmebakgrunn, til tross for at vårt skolesystem er basert på idealer om likhet og sosial utjevning. Tilgang på bøker i hjemmet hadde en klar sammenheng med elevers karakterer og prestasjonsnivå.

På samme måte hadde foreldres yrkesposisjon en klar sammenheng med barnas prestasjonsnivå (Bakken 2004). Funn i forhold til foreldres deltakelse i arbeidsmarkedet viser tendenser i retning av økt ulikhet, og prestasjonsnivået blant barna har i tiårsperioden blitt redusert der hvor foreldrene jobber deltid eller ikke jobber. Det er særlig mødres yrkestilknytning som spiller inn, og tallene viser at barn og unge med mødre som ikke deltar i arbeidsmarkedet har en markert nedgang i prestasjonsnivået på skolen. Samlet sett indikerte tallene i Bakkens undersøkelse fra 2004 tendenser til større sosial ulikhet i den norske skolen. På samme tid økte den sosiale ulikheten knyttet til elevers hjemmebakgrunn og hjemmets ressurser (Bakken 2004).

I et evalueringsprosjekt undersøker Bakken (2010) om Kunnskapsløftet siden oppstarten i 2006 har bidratt til å redusere sosial ulikhet i læringsutbytte på ungdomstrinnet,

kontrollert for elevers kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning. Prosjektets andre underveisevaluering viser at det ikke er blitt mindre karakterforskjeller mellom gruppene i Kunnskapsløftets første år. Prestasjonsforskjeller er økende gjennom ungdomstrinnet mellom elever som har foreldre med ulikt utdanningsnivå, mens prestasjonsutviklingen for minoritets- og majoritets elever er forholdsvis lik, kontrollert for lavere utdanning blant foreldrene til minoritets elever. Kjønn, minoritetsbakgrunn og foreldres utdanningsnivå har mindre betydning for elevers prestasjonsutvikling ved skoler med godt læringsmiljø. Tiltak rettet mot læringsmiljøet ved ungdomsskoler vil generelt sett bidra til bedre resultater, og kan bidra til å minske prestasjonsforskjeller mellom ulike elevgrupper (Bakken 2010). Analysen av resultatene for de første avgangskullene viser foreløpig få tegn på endringer i forhold til sosial ulikhet i læringsutbytte, mens man altså ser en tendens til at foreldrenes utdanning har økende betydning for barnas prestasjoner (Bakken 2010).

Betydningen av foreldrenes utdanningsnivå forsterker seg gjennom skoleårene, og uansett hvilke karakterer en ser på, viser det seg at foreldrenes utdanningsnivå er utslagsgivende på barnas prestasjonsutvikling i ungdomsskolen (Bakken 2010). Dette betyr at selv om elever med ulik sosial bakgrunn har like gode grunnleggende ferdigheter på slutten av barnetrinnet, ender de likevel opp med forholdsvis ulike karakterer på slutten av ungdomstrinnet. Funnene indikerer at dersom barneskolen skulle bidra til å utjevne samtlige forskjeller i grunnleggende ferdigheter som er basert på foreldrenes utdanning, ville dette likevel bare redusere omlag halvparten av karakterforskjellene på slutten av ungdomsskolen. Mye tyder på at barneskolen i liten grad klarer dette. Samlet tyder dette på at målsettingen om å utjevne forskjeller basert på foreldrenes utdanning ikke oppnås, og at det skjer en forsterkning i løpet av hele grunnskoleløpet.

Disse funnene overensstemmer med funn i tilsvarende undersøkelser internasjonalt om sammenheng mellom foreldres utdanning og barnas skoleprestasjoner (OECD 2005), og det ser ut til at skolen som helhet ikke klarer å kompensere for forskjellene i barns og unges hjemmebakgrunn. Fenomenet har i vårt land overlevd rekken av skolereformer fra L97 via Kunnskapsløftet, til tross for at endringer i skolen ofte har hatt som uttalte mål å legge forholdene bedre til rette for elevgrupper som ikke lykkes så godt i skolen.

5.3 Risiko ved å være fattig i barnehage og skole

Vanskelig oppvekst og familieforhold i kombinasjon med svak økonomi synes å være de viktigste risikofaktorene for marginalisering i barns liv, og skolen er i følge Frønes og Strømme (2010) marginaliseringsdynamikkens generator. Dette henger blant annet sammen med skolens økende betydning for barns fremtid og den økende tendens til regulering gjennom utdanningsinstitusjonene.

Barnefattigdom er ikke noe tema innenfor utdanningsforskningen, men temaet aktualiseres under andre “overskrifter”, som for eksempel undertrytning, tilpasningsvansker, lærevansker og marginalisering. Noen barn og unge blir undertryttere på grunn av vanskelige forhold i familie og oppvekst, og de klarer ikke å utnytte det læringspotensialet de har. Det kan blant annet være barn som har foreldre med psykisk lidelse, foreldre som ruser seg eller barn som lever i voldsutsatte familier. Det barn og unge erfarer hjemme, kan føre til at de blir trette, urolige og ukonsentrerte - alt det som kan bli barrierer for læring (Arnesen 2003). Det er imidlertid også forskning som peker på at skolen i for liten grad tar hensyn til “lærevansker” som kan henge sammen med barnas hjemmesituasjon (Statped. 2007).

Arnesen (2002) og Berg (2009) peker på hvordan skolens standard, krav og normer generelt har betydning for muligheter for å lykkes i skolen, og viser hvordan manglende støtte og oppfølging for barn og unge i risikozonen bidrar til marginalisering. En del elever får tidlig et stempel som annerledes og ressursvake, noe som kommer til å følge noen av dem opp gjennom hele skoletiden. Dette forsterkes av at noen gis få muligheter til å oppleve mening med og mestring av aktivitetene i skolen, manglende tilpasning av opplæringen, stadig opplevelse av tilkortkomning, opplevelse av å skille seg ut, komme i konflikt og være den som ingen vil leke med, som blir utsatt for mobbing, etc (Helgeland 2007).

På den andre siden er skolen for noen barn og unge det eneste stabile holdepunktet, og det som kan utvide erfaringer og sosiale relasjoner og kompensere for problemer i hjemmet. Om skolen kan ha en slik funksjon avhenger i stor grad av at det gis aktiv støtte i skolemiljøet, både ved engasjerte lærere og etablering av gode relasjoner med jevnaldrende (Arnesen 2004; Helgeland 2007; Bakken 1998).

I utdanningssammenheng er barn og unges levekår ikke bare avhengig av hvilke ressurser de har etter objektive og subjektive kriterier, men også av hvilke muligheter de har til å

realisere sine evner, ønsker og behov på ulike arenaer (Frønes og Strømme 2010). De pedagogiske institusjonene forutsettes å samarbeide med familiene/de foresatte. De virker inn på og regulerer familienes tidsrytme, både i det daglige og gjennom årene barna er i barnehage og skole. Det omfatter blant annet lekser, ferier, få elevene til å møte på skolen, følge opp barna, og kontakt med barnehage/skole. Institusjonene forutsettes også å samarbeide med eksterne parter som Pedagogisk-psykologisk tjeneste, kompetansesentra og barnevern.

5.4 Barnevernbarnas erfaring med skole

Berg (2010) har studert hvordan ungdom under barnevernets omsorg erfarer skolegang og opplæring, og hvilke sammenhenger og forhold som synes å få betydning for deres suksess og tap i skolen. Hun konkluderer med at når elever får utdelt en taperrolle, så er en akseptabel elevrolle ofte utenfor rekkevidde. Når opplæringstilbudet blir lite tilpasset og treffer dårlig i forhold til elevens behov for støttefunksjoner, forsterkes i tillegg elevens sårbare situasjon i forhold til klassekameratene. Ulike profesjoner stiller med hjelp som forsterker stemplingen, og kan låse eleven i rollen og bidrar på den måten til ytterligere utstøting (Berg 2009, 2010).

I sin avhandling ”Barnets rett til opplæring og til vern mot marginalisering i skolen” understreker juristen Ragnhild Collin-Hansen (2008) at barn har rettslig krav på utdanning, og at skolen, foreldrene og barnevernet er institusjoner som har felles ansvar for å sørge for at barn lykkes i skolen, både faglig og sosialt. Collin-Hansen peker på at barnevernet ved omsorgsovertagelse i noen sammenhenger kommer inn som samarbeidspartnere i foreldres sted. Barnevernet har myndighet til å flytte barnet, og kan derfor være premissleverandør for hvor barnet skal gå på skole og hvordan skolegangen kan gjennomføres. I St. meld nr. 16 (2006-2007) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* fremheves at skolen skal delta i tverrfaglig samarbeid med andre faginstanser. Hun mener det må være et mål å utvikle et tett samarbeid mellom barnevern og skole for å motvirke marginalisering av barn og unge som skolen har vanskelig for å følge opp. Collin-Hansen finner i sin undersøkelse lite om barnets egen rolle i å finne løsninger når de står i fare for å marginaliseres i skolen, og understreker barnets krav på å bli hørt om sin opplevelse av situasjonen, og å delta i å finne løsninger.

Samarbeidet mellom skole og barnevernsinstitusjon er mer preget av tverretattlig samarbeid enn av et samarbeid mellom hjem og skole. Det ser ut til at barnevernets rolle "i foreldrenes sted" overfor skolen er lite pågående når det gjelder å sikre elevens rett til opplæring ut fra evner og forutsetninger. Ikke sjelden møtes skolen og barnevernet i en forståelse av at den unge trenger å få ting "på plass først" før det kan bli snakk om skoledeltakelse. På den måten kan elever risikere å miste store deler av sin løpende rett til opplæring. Plasserte unge risikerer med andre ord å få for lite "hjemlig" støtte til skolegang, både når det gjelder praktisk og materiell tilrettelegging for skolearbeid, og når det gjelder personlig oppfølging og oppmuntring. Når hjelperne i skolen og på "hjemme"-banen mangler en felles forståelse av de unges behov og læringsutfordringer, er i tillegg samarbeidet ofte vanskelig. Men når det er tett og nært med felles forståelse av strategi og mål, kan det bidra til positiv (Berg 2009a, 2009b, 2009c). Svak informasjonsflyt kombinert med uklare mål og planer for opplæringen utgjør også en risiko for skolekarrieren til utsatte elever ved at opplæringen bremses eller stopper helt opp.

Det føres ikke nasjonal statistikk over hvor mange som faller ut av grunnskolen i lengre perioder, men Collin-Hansen (2008) mener det er flere forhold som tyder på at frafall ikke er uvanlig. Barnevernssaker viser at barn kan ha store hull i skolegangen uten at dette er fulgt opp. På bakgrunn av data fra PISA-undersøkelsen fra 2000 antydes det et skjult frafall i grunnskolen på opp mot 10 prosent. Collin-Hansen viser også til at når så mange som 30 prosent faller ut av videregående skole, så kan man gå ut fra at dette har en viss sammenheng med et stort fravær på lavere trinn. Selv om de fleste barn vil gå på skolen for å få og møte venner, er det en del som likevel forsvinner. Det kan ha flere grunner. Noen "flykter" for å beskytte seg mot nederlag faglig eller sosialt, andre definerer seg ut av fellesskapet i skolen og søker spenning andre steder, og noen har problemer hjemme som gjør at de ikke kommer seg på skolen.

5.5 Inkluderende og marginaliserende prosesser i skolen

Fattigdom blant barn er et fenomen som ofte ikke registreres av skolen før barnet viser liten motivasjon, lærevansker, manglende konsentrasjon og/eller andre tegn på manglende tilpasning. Først når barn og unge blir oppfattet som problemer, settes det i gang formelle (forvaltningsmessige) og uformelle prosesser som kan bidra til å endre situasjonen. Det kan enten åpne for nye muligheter for læring og utvikling, eller bidra til starten på en ond sirkel. Selv om skolevansker er kjent som et resultat av komplekse sammenhenger

mellom problemer hjemme, elevens læreforutsetninger og forhold i skolen, er utdanningsinstitusjonene preget av en diagnostisk kultur som støttes av tiltakskjeden i barnehage og skole, som ofte vil definere eller redusere komplekse vansker til håndterlige kategorier (Arnesen 2003a, 2003b; Lundeberg 2008; Lutz 2009).

Det betyr oftest at det settes inn pedagogiske tiltak som det er rutine å bruke. Det mest vanlige er å prøve å tilpasse opplæringen til elevens "nivå" i spesialundervisningslignende tiltak (Markussen, Frøseth, og Grøgaard 2009) eller søke om timer til spesialundervisning, der elevene må gjennom en omfattende utredning som kan ende opp i et enkeltvedtak og individuell opplæringsplan. I sin tur resulterer det ofte i spesialundervisning i noen fag (norsk, matematikk eller engelsk) og/eller støtte av assistent. De undersøkelser som har vært gjort indikerer imidlertid at elever som mottar spesialundervisning ikke har en tilfredsstillende læring og utvikling (Nordahl og Overland 1998; Birkemo 2002; Dalen 2000; Solli 2005). Det forklares ved at selv omfattende utredning av en enkeltelev kan ha ressursutløsning som eneste effekt (Markussen, Frøseth, og Grøgaard 2009). Ofte er opplæringen preget av tilfeldigheter, lite kontinuitet, lærere uten spesialkompetanse, eller av bruk av assistenter (Nordahl 2007). Tilbudene bidrar til at noen av dem blir sosialt isolerte, og til at mange har lav motivasjon for læring (Skaalvik og Skaalvik 2007). Denne tendensen kan tenkes å bli forsterket dersom barna eller de unge i utgangspunktet er sårbare og kan regne med liten hjelp og støtte hjemme.

Skolen som arena for fritidsaktiviteter

Selv om selve skolen skal være gratis kreves det økonomiske ressurser for å delta i aktiviteter knyttet til skole og fritid. I NOVAs rapporter om barns levekår (Sandbæk 2008; Sandbæk og Pedersen 2010) slås det fast at de fleste barn i vårt velstandssamfunn får tilgang til de mest populære forbruksartiklene (spill, mobiltelefoner, skiutstyr o.l.). Det blir et tydelig skille mellom de som har, og de som ikke har. Dette kan gi grunnlag for at noen får problemer med å delta i aktiviteter som skolen arrangerer som innebærer kostnader. Skolen er en helt sentral møteplass for jevnaldrende, og det er her barn og unge planlegger og gjør avtaler om det de skal gjøre i fritida. Om barna og de unge har lite penger å rutte med, kan det bety problemer med å delta i aktiviteter sammen med venner i viktige sammenhenger som fødselsdager, fritidsaktiviteter som innebærer kostnader, og lignende. Dette kommer tydelig fram i kvalitative studier med intervjuer av barn i fattige familier (Hjelmtveit 2004, 2008; Thorød 2006; Stolanowski og Tvetene 2005). Både foreldre og barn ønsker å skjule at de er fattige, og barna finner ofte måter å unngå å vise

at de ikke har råd til å være med på aktiviteter (Hjelmtveit 2008; Sandbæk 2008; Sandbæk og Pedersen 2010).

Normalisering og avviksgjøring i skolen

Utdanningsforskningen er opptatt av hva som foregår i skolen og hvilke prosesser som der er av betydning for inkludering/ekskludering. Arnesen (2002, 2004) har ved hjelp av struktur- og diskursanalyser gitt innblikk i hvilken betydning særlig relasjonene mellom lærere og elever tillegges av partene. Analysene viser også hvordan posisjoner, kjønn, alder, etnisitet, funksjonshemming, hjemmebakgrunn, erfaringer og elevers forutsetninger oppfattes og veves inn i ulike aktørers definisjoner av hva som er "normalt" eller "avvikende". Det er anlagt et sosiokulturelt perspektiv som bygger på det syn at aktørenes handlinger er rammet inn av institusjonelle strukturer og konvensjoner (Arnesen og Lundahl 2010) samtidig som aktørene selv aktivt medvirker til å levendegjøre og (re)konstruere strukturene i skolehverdagen gjennom måten de oppfatter, tolker og forstår det som foregår der på. Denne forskningen demonstrerer ved feltstudier i flere skoler og klasserom at marginalisering utgjør et felt av tvetydigheter og paradokser. Viktig er motsigelsen mellom et sterkt formelt underbygd bilde av "en-skole-for-alle" og samtidig en forestilling om det lærere omtaler som "normalskolen" og "teoriskolen", som *ikke alle* passer i. Dette skaper en institusjonell tvetydighet, *ekskluderende inkludering* (Arnesen og Lundahl 2010), som rammer elever som lærerne uttrykker ikke passer inn, og som gjenspeiles på ulike måter i skolens organisatoriske, sosiale og diskursive praksis. Den dynamikken som ligger mellom ordninger som gjelder alle, og individuelle ordninger som har karakter av særordninger, er komplisert. Grunnlag for definisjon av problemer og beslutninger om tiltak når elever har problemer, ser ut til å påvirkes av elevkategoriseringer som er vel innarbeidet i skolen – som overensstemmer med de særskilte tiltakene som er etablert. Dette kan være til hinder for mer grunnleggende endringer av 'den vanlige skolen' slik at den blir tilpasset et større mangfold, og kanskje særlig elever som kommer i konflikt med skolen eller som selv opplever seg som annerledes og utenfor.

Denne forskningen viser at elever som har en vanskelig utgangsposisjon, kan bli ytterligere marginalisert gjennom skoletida ved de kravene som stilles, måten de stilles på, og hvordan undervisningen foregår (Arnesen 2002, 2004). Skoler varierer med hensyn til å definere alle elever som sitt ansvar, og lærere investerer ulikt i å tilrettelegge læringsmiljøet og det sosiale miljøet best mulig. De som allerede er i en sosialt svak

posisjon ved at de har dårlig råd, bor dårlig og har mange sosiale problemer hjemme, har i utgangspunktet en situasjon der sjansen for å bli ekskludert i skolen er stor (Berg 2009a, 2009b, 2009c; Booth 1996; Milbourne 2002;). Det skjer ved at skolen har ulike forventninger til og forskjellsbehandler elever fra ulike sosiale bakgrunner på en slik måte at noen ikke får de gunstigste vilkår for faglig og sosial utvikling i skolen. Det skjer også ved at skolen har liten oppmerksomhet om vennerelasjoner, konflikter og mobbing i skolen. Sårbare barn, barn som oppfattes som annerledes eller har begrensede ressurser til å delta i jevnaldrenes aktiviteter, kan lettere enn andre utsettes for mobbing eller å bli ensomme og isolerte (Helgeland 2009).

Bidrar skolen til ulikhet og marginalisering?

Skoleledelse og lærere snakker i liten grad om sosial klasse, men sosial klasse og sosial og økonomisk bakgrunn tematiseres likevel gjennom ulike typer av omskrivninger. I Arnesen (2002) viser analyser av skolers organisatoriske og diskursive praksiser at det gjøres koplinger av hjemmebakgrunn, problemer og antatt tilpasning til skolen. Bakken (1998) viser at sosiale problemer og problematferd ikke har direkte sammenheng med sosioøkonomiske forhold, men muligheten til å lykkes i skolen har en slik sammenheng. Et eksempel på dette er at problemer med gjenger og stort alkoholforbruk av skoleledelsen oftere blir knyttet til vestkantungdom enn østkantungdom (Arnesen 2002). Den problematferden som elever ved vestkantskoler viser, vil likevel ikke føre til at de blir sosialt marginalisert. Tvert imot, selv om flere "vestkant"- elever er involvert i problematferd, får de bedre resultater på skolen og har gjennomgående bedre framtidsutsikter enn elever som er involvert i problematferd på østkanten (Bakken 1998).

Skolene har i økende grad lagt vekt på teoretiske kunnskaper, og elever blir i økende grad gjenstand for vurderinger. Gjennom 'normaliserende bedømmelser' av elevene utkrystalliseres det et forventningshierarki, om hvem lærerne anser vil gjøre det godt eller dårlig nå og i fremtiden. I ledernes og lærernes bedømmelser kan for eksempel koblingen mellom at enkelte ikke finner seg til rette i en teoriskole og vanlige distinksjoner som "prosjektelever", "svake elever", "elever fra ressursvake hjem", "praktisk legning", nettopp være et uttrykk for underliggende antagelser om sammenheng mellom sosial klasse og tilpasning til skolen. Skolen er fortsatt best tilpasset middelklassen gjennom språk og disiplin (Bernstein 1987; Bourdieu og Thompson 1991). Middelklassens hegemoni og skolemessige fortrinn konsolideres gjennom mekanismer som kan bidra til å

patologisere og ekskludere elever fra arbeiderklassen, særlig for de som ikke aksepterer sin skjebne (Walkerdine 1989; Willis 1977).

Det gjøres ofte koblinger mellom skoleprestasjoner og sosial klasse (Arnesen 2002; Bakken 2010). Formuleringer om elever som ansees å være 'ganske flinke til å være fra området her', gir for eksempel en markering av forventning om forskjeller mellom elevprestasjoner ved ulike skoler beliggende i ulike deler av byen. Reproduksjon av ulikhet i skolen antas å skje på mange subtile vis. Litteraturen peker blant annet på at barn og unge fra ulike sosiale bakgrunner blir gitt ulike typer av kunnskap gjennom ulike undervisnings- og disiplineringsformer (Bernstein 1987; Anyon og Dumas 2009). Visse bestemte former for kunnskap, verdier, språk og livsstil bekrefter og understøtter den dominante kulturen og visse representanters makt og interesser. Når elever med en såkalt "praktisk legning" - som ikke finner seg til rette i en 'teoriskole' - må tas ut av ordinær skolesammenheng, er det et uttrykk for at det er teoretisk kunnskap (dvs. fagformidlet skolekunnskap) som teller og som har en privilegert stilling. Rådgivning som elevene får i forhold til utdanning og yrke er et sentralt område for å studere sosial reproduksjon. 'Realistisk' rådgivning kan bety en kanalisering av elevene etter sosial bakgrunn til ulike utdanningstilbud, ut fra en forhåndantakelse om hvor de vil passe (Anyon 1981). I følge denne litteraturen foregår den sosiale reproduksjonen gjennom kunnskapsformidling og kontroll; og skolen bidrar dermed til å reprodusere sosial ulikhet.

Skolens forhold til og kommunikasjon med foreldrene er et annet aspekt ved "klasserelatert" praksis. Foreldrenes oppfølging av barn, og det at de viser interesse for skolearbeid, har betydning for barnas innsats og prestasjoner. I Arnesens undersøkelse (2002, 2004) ble det ofte henvist til sosial klasse. Det var indikasjoner på at kommunikasjonen mellom skolen og foreldrene i skoler i arbeiderklassestrøk var preget av et "ovenfra-og-ned"-forhold, basert på enveisinformasjon og påbud. Situasjonen var svært annerledes i forholdet mellom skole og hjem ved vestkantskolen, der kommunikasjonen besto i å informere om alle de faglige oppleggene de satte i gang. Foreldrene ved vestkantskolen ble omtalt som kritiske, som mennesker som var klar over og ville pukke på sine rettigheter, og framsto som likeverdige og med stor forhandlingsstyrke i sitt forhold til skolen (Arnesen 2002, 2004).

Arnesen (2002, 2004) fant at minoritetsspråklige elever ble posisjonert ulikt ved skolene. Ved østkantskolen ble de omtalt som barn av 'den nye arbeiderklassen', som bodde trangt og hadde dårlig råd. De videreførte på denne måten skolens "arbeiderklasseidentitet". Ved etablert drabantbyskole og vestkantskole ble det understreket at de minoritetsspråklige

elevene vokste opp i familier med velutdannede foreldre som var opptatt av utdanning for sine barn.

Skoleledelsen fikk gjennom disse omtalene fram noen trekk ved minoritetsspråklige elever som gruppe: at de var annerledes og de representerte potensielle problemer i skolen.

Både sosial klasse og minoritetsspråklig bakgrunn har en kjønnsdimensjon. Skolen ga uttrykk for at problemer var likt fordelt blant jenter og gutter, men tiltakene som var utviklet så ut til i større grad å rette seg mot guttene enn jentene, noe som ble forsøkt forklart ved at jentene gjennomgående var mer pliktoppfyllende. Den skjeve fordelingen av spesialpedagogiske ressurser er kjent, men det finnes lite systematisk kunnskap om hvilke mekanismer som gjør at fordelingen blir som den blir. Det er heller ikke lett å si om jentene eller guttene er best tjent med situasjonen som den er, siden noen av de spesialpedagogiske hjelpe- og støtteordningene kan virke stigmatiserende og segregerende (Nordahl og Hausstätter 2009).

Problemet med den sterke fokuseringen på gutter, enten de utgjorde 'normale, norske sosialklientpøbler' eller gutter med minoritetsspråklig bakgrunn, var at jentenes situasjon ble marginalisert. Dersom de ikke representerte et problem for skolen, ble deres erfaringer og hva de faktisk gjorde på skolen ikke "sett".

Arnesens studier (2002, 2004) viser at lærernes forestillinger om sammenhenger mellom sosial bakgrunn og faglig aktivitet kan se ut til å prege de forventningene enkelte lærere har til klassene sine. Slike konstruksjoner og forventninger til elevers høye/lave prestasjoner, og stor/liten interesse i skolen som uttrykk for 'det normale', kan i neste omgang påvirke lærernes praksis og hvor mye innsats de skal investere for å få elevene til å bli mer aktivt deltakende i undervisningen. Kunnskap om hjemmebakgrunn bygges gjerne opp via samtaler på personalrommet og gjennom samtaler med foreldre. Lærernes antakelser, formulert som 'jeg tror', 'de er sikkert', kan bidra til å opprettholde tradisjonelle forestillinger om forhold mellom hjemmebakgrunn og prestasjoner og atferd på skolen. Connell m.fl. (1982) fant i en omfattende australsk undersøkelse om skolegang og sosial ulikhet fra begynnelsen av 80-tallet at det kan finnes et sosialt klasseelement i lærernes måte å definere og omtale elever som representerer problemer; og at lærerne veldig lett griper til en diskusjon om 'dårlige hjem', 'ressurssvake hjem' og 'dårlig miljø og oppvekstforhold'. Arnesen påpeker at det er behov for mer forskning om sammenhengen mellom lærernes forventninger og elevenes prestasjoner.

5.6 Utdanning og sosial reproduksjon – å bryte sosial arv ved hjelp av skolen

Skolen er en arena som kan bygge opp selvtillit og sosial kapital. Den er samtidig et sted som gir grunnlag for forskjellsbehandling og utstøting. Å lykkes på skolen betyr ikke bare å få gode resultater, men også å føle at en mestrer det som forventes, og å oppleve følelse av tilhørighet, anerkjennelse og respekt. Kvaliteten av det som foregår i skolen, både av formell og uformell art- og faglig og sosial art, er med andre ord vital i den tiden barna og de unge er der.

Det er anerkjent at skolen både er en kilde til å bryte fattigdomsmønster, og til at skolen kan bidra til sosial reproduksjon. Reproduksjonsforskningen (Giroux, 1983)¹⁶ har primært vært opptatt av makt og ulik fordeling av rettigheter og ressurser, og har bidratt til å kaste lys over skolens tvetydige politiske rolle. Reproduksjonsforskningen har blant annet hatt fokus på skolens rolle i å sementere og videreføre sosial ulikhet, ved at skolen bygger på kunnskap og normer som favoriserer visse sosiale klasser; og marginaliserer og ekskluderer andre.

Giroux (1983) vurderer at litteraturen på området legger vekt på at skolen er reproduktiv på tre måter: 1) ved å gi ulike sosiale klasser og grupper den kunnskap og de ferdighetene som de ville trenge for å innta sin plass i arbeidslivet ut fra antatt plassering i samfunnet, basert på klasse, "rase", funksjonsevne og kjønn (ulike forventninger, differensiert kunnskap); 2) ved å fordele og legitimere bestemte former for kunnskap, verdier, språk og livsstil, som bekrefter og understøtter den dominante kulturen og dermed dens representanters makt og interesser, og 3) ved at skolen tjener statsapparatet som produserer og legitimerer det økonomiske og ideologiske fundamentet for statens politiske makt.

Arnesen (2002) viser til andre perspektiver for å forstå både hvordan sosiale hierarkier virker, og hvilken rolle aktørene spiller i det å skape mening og påvirke sine egne liv. Det faktum at noen barn fra "fattige kår" vinner sosial fremgang gjennom skolen, mens andre

¹⁶ Giroux (1983) gir en kritisk gjennomgang av reproduksjonsteoriene, og plasserer dem innenfor fire ulike modeller: den økonomisk reproduktive modellen, den kulturelle reproduktive modellen, den hegemoniske statsmodellen og en motstandsteorimodell, som han selv har utviklet en versjon av med utgangspunkt i Althusser, Bowles og Gintis, Willis, Bourdieu og Passeron m.fl.

blir tapere, mister motivasjon og håp om å lykkes der og slutter eller utstøtes fra skolen, viser at det ikke er noen entydig sammenheng mellom sosial tilhørighet og i det å lykkes på skolen (Arnesen 2002).

Det er lite som tyder på at det er sosioøkonomisk status alene som avgjør elevers skjebne på skolen, og som kan forklare livssjanser og selvbilde - det er også andre forhold i familien som har betydning (Bakken 1998; Frønes og Strømme 2010). Skolen er imidlertid en viktig sorteringsfaktor som kan innvirke på elevenes forventninger om hva fremtiden kan bringe, og derved bidra til en "selvforskyldt" differensiering gjennom at elever utelukker seg selv fra bestemte typer av valg (Arnesen, 2002).

Bakkens (1998) undersøkelse av problematferd blant 14000 ungdommer (8. og 9. klassinger og elever på første året i videregående skole) viste at skolegang har stor betydning, og regnes fortsatt som viktig for å lykkes senere i livet. Dette er særlig betydningsfullt fordi alternativer til skole i dag nesten ikke finnes (Arnesen 2003). Elevenes utgangspunkt som aktører i skolen er deres nære erfaringsverden. Bakken (1998) fant at elevene ser skolen som en arena for å utvikle og utdype vennskap, og at det å være sammen med venner betyr mye for trivselen. Motsatt, å bli satt utenfor sosiale fellesskap og bli stående alene, er svært vanskelig (Arnesen 2004).

Elever som har vanskelige oppvekstforhold, og som viser problematferd i skolen, risikerer at problemene deres øker i løpet av skolegangen. Det finnes svært liten detaljert kunnskap om hvordan skolen takler og legger til rette for elever med problemer hjemme. De tradisjonelle tiltakene med støttetiltak, arbeidsutplassering, kontakt med pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste, overføring til spesielle institusjoner, har i liten grad vist effektivitet i forhold til de vanskeligste elevene (Helgeland 2001). Tvert imot viste svenske undersøkelser (referert i Helgeland 2001) at jo mer omfattende tiltak, jo dårligere status hadde ungdommene ved oppfølgingen.

Forskning med utgangspunkt i reproduksjonsteorier har vært opptatt av sosial urettferdighet, særlig i tilknytning til sosial klasse. De har gjennomgående fokusert på studier av strukturelle faktorer og i liten grad på den individuelle aktøren og subjektivitet. I de tilfellene hvor de individuelle stemmene har kommet frem, som for eksempel i Willis' (1977) og Whytes' (1993) etnografiske studier, har fokus vært på

arbeiderklassegutter og gjenger i storbyen¹⁷. I skoleforskning har fokus vært lagt på skolens rolle i reproduksjon av ulikhet i samfunnet. Tolkningen av at det blir registret flere skoletapere og avvikere blant barn med arbeiderklassebakgrunn enn barn med annen sosial tilhørighet har tidligere vært tatt som uttrykk for at én samfunnsklasse, middelklassen, har dominert skolekulturen (gjennomgang av litteratur i Arnesen ([1979] 1986). Senere forskning har vist at bildet er mer komplekst. Det er ikke noen *direkte* sammenheng mellom sosial klasse, levekår og egenrapportert problematferd i form av kriminalitet og rusmisbruk blant unge. Det er imidlertid sammenheng mellom vanskelige oppvekstforhold, skoleproblemer og risiko for å falle utenfor. Skolen kan være en viktig bidragsyter for å endre negative sirkler, men sjansene for de som har det vanskeligst reduseres dersom de føres ut av fellesskapet gjennom behandlingssamfunnets prosedyrer (Helgeland 2001).

5.7 Oppsummerende diskusjon

Barnehage

Det har vist seg at barn fra fattige og ressurssvake hjem med liten sosial og kulturell kapital i form av utdanning, i mindre grad enn andre går i barnehagen. Barn med vanskelige oppvekstforhold og/eller som vokser opp i familier med lavinntekt/fattigdom, er utsatte og sårbare i overgangene som de skal gjennom fra barnehage til skole, barneskole til ungdomstrinn, overgang til videregående skole, og over i arbeid eller høyere utdanning.

Det legges stadig større vekt på tidlig intervensjon i utdanningspolitikken, med forslag om gratis kjernetid i barnehager og økt pedagogisk tilbud (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009). Vekten på formelle læringsaktiviteter i barnehager er, som beskrevet, en konklusjon som hviler på usikker grunn (jf. OECD 2007, Bennett, 2007). Det er enighet om at barnehagen er en viktig læringsarena. Det er imidlertid forskjell på den læring som innebærer å legge til rette for å skape stimulerende miljøer og

¹⁷ Det er gjort en tilsvarende studie av jentegjenger (Campbell, 1984). Denne har ikke fått samme oppmerksomhet her til lands som for eksempel Willis bok *Learning to Labour*.

inkluderende fellesskap, og læring som i sterkere grad tar sikte på å trene enkeltbarn i bestemte formelle ferdigheter. Det strider mot den norske barnehagens grunnlag (Rammeplan 2006) å rette arbeidet mot at barn blir vurdert opp mot standardiserte krav til bestemte ferdigheter (språklig, sosialt, motorisk) snarere enn til deres generelle utvikling og kreativitet. De foreslåtte endringene, som er i tråd med endringene av barnehageutbyggingen i en rekke andre land, vil skape nye rammer for barndom med større grad av standardisering og regulering også av de minste barnas oppvekst (Arnesen og Lundahl 2010). Det er imidlertid lite forskning som kan si noe sikkert om hvilke effekter tidlig innsats i form av språkstimulering kan ha. Vi støtter derfor forslag i St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer; Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne*, om å igangsette slik forskning.

Forskning om utdanning for å motvirke marginalisering og ulikhet?

Denne gjennomgangen viser at det er mange faktorer som kan bidra til å forstå hva som fører til at skolen for noen fremmer mestring, tilegnelse av kunnskaper og ferdigheter og utgjør et godt fellesskap, mens det for andre fører til mistrivsel, manglende læring og til å slutte i skolen. Nordahl peker på at det er en utfordring at manglende læring ofte forklares med at det er barnet eller foreldrene det er noe i veien med, mens forskning kan vise at utbyttet av læring er mer avhengig av læringsmiljøet og lærernes undervisning. Han viser til en studie av 800 metaanalyser knyttet til læring i skolen (jf. (Hattie et al. 2009).

Bakken (2004) hevdet på grunnlag av sin omfattende studie at det norske skolesystemet ikke har lyktes med å kompensere for forskjeller i elevenes hjemmebakgrunn. Denne forskningen viser at ingen skoler bidrar til å redusere sosiale prestasjonsforskjellene gjennom ungdomstrinnet. På noen skoler har foreldrenes utdanningsnivå forholdsvis beskjeden betydning for elevenes prestasjonsutvikling, mens det på andre skoler har stor betydning. Selv om ulikhetene forsterkes på alle skoler, skjer det altså i varierende grad.

Undersøkelser gir oss kunnskap om noen avgrensede sammenhenger mellom fordelinger på tvers av skole-Norge på et gitt tidspunkt, men avslører samtidig de begrensningene som ligger i å få kunnskap om *dynamikken* i læringsprosesser som kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller. For å kunne forstå forskjeller mellom skoler bør forklaringsvariablene i langt større grad enn i dag være knyttet til den pedagogiske situasjonen som omgir

elevene. Data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI-data)¹⁸ er for svake til å si noe om det som trolig er den viktigste ressursen som skolen har til å utjevne forskjeller, nemlig lærerkvaliteten. En god del av spørsmålene i elevundersøkelsene fanger opp relevante faktorer i klasserommet, men sett fra et forskningsmessig synspunkt ville det vært en fordel om det i større grad kunne foretas direkte koblinger mellom eleven og hans eller hennes lærer(e). Så lenge det ikke går frem hvilke konkrete lærere elevene har hatt, er det vanskelig å si noe sikkert om hva slags pedagogikk og lærerstiler som er mest fornuftige med tanke på å utjevne sosiale forskjeller i skolen. Slike «forskningsdesign» er ressurskrevende og bør også sees i sammenheng med at elevers læringsutbytte ofte er et kumulativt resultat av all lærerpåvirkning eleven har vært utsatt for gjennom grunnskolen, og ikke bare påvirkning fra den læreren de har på et gitt tidspunkt. Dette understreker hvilken metodisk kompleksitet som knytter seg til dette forskningsfeltet. Det mangler forskning som kan gi oss innblikk i hvordan de ulike faktorene spiller seg ut eller får betydning i skolen gjennom utdanningsløpet (Helgeland 2007; Hafstad 1994).

Aktuelle forskningstema kan derfor være forsøk og forskning med å legge til rette for elevgrupper som ikke lykkes så godt i skolen som de kanskje kunne ha gjort ut fra deres «evnemessige» forutsetninger, for eksempel for minoritetspråklige barn og unge med dårlige norskkunnskaper, eller elever som fungerer som om de har generelle lærevansker på grunn av vanskelige hjemmeforhold.

Det finnes som nevnt svært liten detaljert kunnskap om hvordan skolen takler og legger til rette for elever med problemer hjemme. Fattigdom innebærer ikke nødvendigvis problemer hjemme eller vansker og tilkortkomning på skolen, heller ikke vil vanskelige oppvekstvilkår automatisk vise seg i form av skoleproblemer. Likevel kan isolasjon og ensomhet bli resultatet for noen av de som ikke viser åpen mistilpasning, og som klarer seg rimelig bra faglig. Manglende oppmerksomhet fra lærerne, og vanskeligheter med å få eller holde på venner, er noe av det de som selv oppfatter seg som annerledes erfarer på skolen (Nadim og Nielsen 2009; Gulbrandsen 2010).

¹⁸ GSI er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge, det omhandler følgende tema: elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO og PPT. <http://www.wis.no/gsi/> Hentet fra nettet 2.12.10

Det er også gjennomgående lite forskning om hvordan dagliglivet i barnehage og skole fremmer eller hindrer at barn og unge lærer og har utbytte av skolegangen, og om hvordan fattigdom og vansker på hjemmebane får betydning for hvordan barna behandles i skolen.

Stort sett er skolens rolle lite belyst i undersøkelser som har sin basis i sosialt arbeid, selv om det er påvist at skolen både kan bidra til å redusere virkningen av (gi nye muligheter) eller forverre en dårlig utgangsposisjon (Berg 2009a). Elevenes problemer blir sett i sammenheng med sosial bakgrunn, men de institusjonelle og relasjonelle trekkene som gjør skolen til en problemskaper så vel som en hjelper, blir ikke vurdert.

Vi vil derfor peke på at det er behov for tverrfaglig forskning som kan gi økt kunnskap om hvordan skole og barnehage kan bidra til sosial utjamning. I tillegg er det behov for tverrfaglig forskning om hvordan skole og barnehage kan være en arena for inkludering for utsatte barn og unge med bakgrunn i fattigdom og vanskelige hjemmekår, samt for barn i barnevernet.

FOU om samarbeid mellom skole og andre instanser

Vi vil også peke på behov for forskning og forsøksvirksomhet med bedre samarbeid mellom skole og eksterne samarbeidspartnere, og spesielt med forsøk med samarbeid mellom skole og barnevern. På dette området mener vi det også vil være aktuelt å se på muligheter for tverrfaglig samarbeid i utdanning av lærere og profesjoner som utdannes til arbeid i barnevernet, barnevernspedagoger og sosionomer.

De pedagogiske institusjonene forutsettes å samarbeide med familiene og foresatte. De forutsettes også å samarbeide med eksterne parter som PP-tjeneste, kompetansesentra og barnevern. Det finnes relativt lite forskning om slikt samarbeid (Milbourne 2005), og særlig hvilken betydning det har for barnas skolegang og deres muligheter til å lykkes i skolen.

For barn som er under omsorg i barnevernet trer barnevernet inn med ansvar i foreldrenes sted. Collin-Hansen (2008), som har undersøkt barnets rett til opplæring og vern mot marginalisering i skolen, viser til at Barneloven, Opplæringsloven og Barnevernsloven skal sikre barnas rettigheter på dette området, og at systemet forutsetter at voksne, primært foreldrene og læreren, men i noen tilfelle også barnevernet, tar et personlig ansvar for barnets opplæring. Hun mener det sektorbaserte systemet er en kilde til bekymring, og at dagens situasjon preges av for lite samordning.

Barns deltakelse

Collin-Hansen (2008) fant i sin undersøkelse lite om barnets egen rolle og deltakelse i skolesituasjonen. Vi vil derfor anbefale forskning og forsøk med hvordan barns rett til å bli hørt og til å delta i å finne løsninger kan ivaretas i skolesituasjonen. Det er aktuelt med barns muligheter til individuell medvirkning for å finne løsninger på sin egen situasjon. Det bør også utforskes kollektive former for deltakelse, der barn er med på å utvikle skolen som en inkluderende arena.

KAPITTEL 6 GJENNOMGANG AV INNSATS FOR Å BEKJEMPE FATTIGDOM OG EKSKLUSJON BLANT BARN OG UNGE

Hege Larsen, Thomas Lorentzen og Sissel Seim

I dette kapitlet skal vi først gå gjennom aktuelle politiske dokumenter med forslag til å bekjempe fattigdom og marginalisering blant barn og unge. Deretter gjennomgås kunnskapsoppsummeringer og evalueringer av tiltak. Vi har lagt vekt på oversikt over tiltak i barnevernet, og spesielt ettervernstiltak. Vi kjenner til at det har foregått mange andre tiltak enn de vi har hatt mulighet til å ta med her, men vi har foretatt et utvalg av sentrale tiltak. Kapitlet inneholder også referat fra rundebordskonferansen med brukerorganisasjoner og andre med spesielle erfaringer og innsikt på dette feltet.

6.1 Politisk innsats for å bekjempe barnefattigdom

På slutten av 1990-tallet, og spesielt ved stortingsvalgene i 1997 og 2001, ble det oppmerksomhet rundt fattigdom i det norske samfunnet, og fattigdom ble satt på den politiske agendaen (Bay og Stang 2008; Seim 2008). Den første *Tiltaksplanen mot fattigdom* ble lagt fram av regjeringen Bondevik i 2002 (St.meld. nr. 6 (2002–2003)). I 2006 ble *Handlingsplan mot fattigdom* lagt fram av regjeringen Stoltenberg (Handlingsplan mot fattigdom: vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007). Vi skal i det følgende gjøre rede for forslagene om tiltak for å motvirke barnefattigdom, og hvordan forslagene er fulgt opp i senere stortingsmeldinger, offentlige utredninger og i stortingsproposisjoner i forbindelse med statsbudsjettet.

Tiltaksplan mot fattigdom 2002– innsats mot barnefattigdom

I Tiltaksplanen mot fattigdom (St.meld. nr. 6 (2002–2003)) (Sosialdepartementet 2002) ble det understreket at det ikke er akseptabelt at barn lever i fattigdom, og fattige barnefamilier ble en prioritert målgruppe. Det ble vist til at barn som er utsatt for økonomisk og sosial nød har krav på beskyttelse fra storsamfunnet. Det ble sett som spesielt viktig å

sikre sosial inkludering av barn og unge som sto i fare for ekskludering i skole og fritidssammenheng på grunn av foreldrenes økonomi, ikke minst for å hindre at sosial utstøting og fattigdom går i arv. Regjeringen skrev i tiltaksplanen at de ønsket å ”legge til rette for en politikk som bedre bidrar til å forebygge og redusere fattigdom” (St.meld. nr. 6 (2002–2003):6). Det ble lagt opp til at statlige og kommunale instanser skulle ha en sentral rolle, men det ble også innledet et samarbeid med frivillige organisasjoner som medspillere.

I Tiltaksplanen mot fattigdom, og i forbindelse med statsbudsjettet for 2003 (St.meld. nr. 6 (2002-2003):11-12), ble det avsatt 335 mill kroner til tiltak for å motvirke fattigdom. De viktigste forslagene var:

- Målrettede arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere
- arbeidsmarkedsrettet kvalifisering for innvandrere
- Forbedringer i bostøtteordningen
- Endringer i overgangsstøtten
- Styrking av oppfølgingstjenester tilknyttet boliger for bostedsløse
- Tilskudd til storbytiltak for ungdom
- Gjennomgang av velferdsordningene
- Fattigdomstiltak via frivillige organisasjoner.

Enslige forsørgere, innvandrergupper og personer med helseproblemer ble oppfattet som grupper som særlig var i faresonen for fattigdom. Innsats for disse gruppene hadde først og fremst som mål å bedre mulighetene til å delta i arbeidslivet. Regjeringen Bondevik fremmet i 2002 to handlingsplaner for å bedre situasjonen for innvandrergupper: Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) med mål om å redusere utestenging fra bolig- og arbeidsmarkedet, og en handlingsplan med tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn (St.meld. nr. 6 (2002–2003):9).

Viktige mål i Tiltaksplanen mot fattigdom var å motvirke marginalisering og å bedre levekår for barn og unge ved å følge opp forslag fra tidligere regjering i Stortingsmeldingen ”Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge” (St.meld. nr. 39 (2001-2002)) (Barne- og familiedepartementet 2001), og i Stortingsmeldingen om ”Barne- og ungdomsvernet”, St.meld. nr. 40 (2001-2002) (Barne- og familiedepartementet 2001). Viktige områder var å styrke foreldrenes og familienes økonomiske ressurser, spesielt for barn og familier med annen etnisk bakgrunn, og enslige mindreårige asylsøkere. Spesielle tiltak beregnet på barn og ungdom var:

- Målrettede arbeidsmarkedstiltak for ungdom under 25 år i risikozonen, der det skulle stilles vilkår om arbeid eller kvalifisering for å få stønad. (St.meld. nr. 6 (2002–2003): 28)
- Økning av barnetillegget til uføre- og alderspensjonister med barn under 18 år. Tillegget ble økt med 5 136 kroner pr. år i statsbudsjettet for 2002, slik at det skulle utgjøre 40 prosent av grunnbeløpet i folketrygden.
- Økning av barnesatsene i de veiledende retningslinjene for økonomisk sosialhjelp. Styrke barnevernets innsats for barn som lever i familier med fattigdomsproblemer.

(St.meld. nr. 6 (2002–2003):30)

Tiltaksplanen mot fattigdom omfattet også tiltak for å bedre sosial inkludering av utsatte barn og unge uavhengig av foreldrenes økonomi. Det ble foreslått aktiviteter i skole, kultur og fritidstilbud med små kostnader for å delta, også med innsats fra frivillige organisasjoner. En kort oppsummering av de viktigste tiltakene for barn og unge viser at det ble satt omfattende og ambisiøse mål for å motvirke barnefattigdom:

- Gratis grunnskole som prinsipp. Det ble foreslått endringer i opplæringsloven slik at kommunene ikke kan kreve foreldrebetaling i forbindelse med utgifter til aktiviteter som er en del av grunnskoleopplæringen, for eksempel undervisningsmateriell, transport i skoletiden, leirskoleopphold, ekskursjoner eller andre turer.
- Å videreutvikle oppfølgingstjenestens arbeid for å hindre at ungdom faller ut av videregående opplæring, og å styrke skolehelsetjenesten i videregående opplæring.
- Opptrapping av tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn», for eksempel leksehjelp, alternativ undervisning, og helge- og ferieturer.
- Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn ble som nevnt fulgt opp i St.meld. nr. 6 (2002–2003). Det omfattet blant annet: å bedre språk- og samfunnskunnskaper hos barn og foreldre, bedre oppfølging av enslige mindreårige, større deltagelse i kultur og idrett, og bedre kriminalitetsforebyggende arbeid (St.meld. nr. 6 (2002–2003):33) (Sosialdepartementet 2002).

For å utvikle bedre statistikk og rapportering ble det foreslått å utvikle sosiale indikatorer som grunnlag for evaluering av enkelttiltak, og ”en systematisk gjennomgang av

eksisterende velferdsordninger og nye tiltak («sosial revisjon»). Det skulle videre satses på forskning og utvikling i Norge og internasjonalt, blant annet i et EU-rammeprogram for sosial inkludering, og deltakelse i en ny europeisk inntekts- og levekårsundersøkelse: EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

Frivillige organisasjoner ble i Tiltaksplanen tildelt en viktig rolle for å bekjempe fattigdom (St.meld. nr. 6 (2002–2003):32). Frivillige organisasjoner ble oppfattet som talerør for fattige, blant annet gjennom årlig fattigdomshøring og rapportering om fattigdom. Organisasjonene skulle også bidra til aktivisering og arbeidstrening gjennom likemanns- og selvhjelpsvirksomhet, og som leverandører av tjenester for fattige. Det ble foreslått å opprette et servicekontor for frivillige organisasjoner og selvhjelpsgrupper. Både brukerorganisasjoner (blant annet Velferdsalliansen), frivillige og religiøse organisasjoner ble trukket inn i dette arbeidet. Servicekontoret ble lagt til Oslo Bymisjon. Dette kontoret, kalt Batteriet, ble først opprettet i Oslo, men det er nå også åpnet kontorer i alle regioner i Norge - i Kristiansand, Bergen, Bodø og Trondheim.

Handlingsplan mot fattigdom 2006 – fortsatt innsats mot barnefattigdom

Regjeringen Stoltenberg I la i 2006 fram *Handlingsplan mot fattigdom* som et vedlegg til Statsbudsjettet for 2007 (Handlingsplan mot fattigdom: vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007). Intensjonen i denne planen var å gi ”helhetlig og tverrsektoriell innsats mot fattigdom” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b, 6). Det ble satset på tre overordnede områder:

Alle skal gis muligheter til å komme i arbeid

Alle barn skal kunne delta og utvikle seg

Bedre levekårene for de vanskeligst stilte

Handlingsplanen mot fattigdom videreførte de tiltakene mot fattigdom som var iverksatt med utgangspunkt i Tiltaksplanen mot fattigdom fra 2002 (St.meld. nr.6 (2002-2003)). I den nye handlingsplanen ble det i tillegg lagt vekt på forebyggende tiltak for å forhindre at fattigdom oppstår. Offentlige tjenester, utdanning, helsetjenester og utdanningssystemet ble sett som viktige elementer for å forebygge fattigdom. Muligheter til å komme i arbeid ble fortsatt ansett som det viktigste tiltaket for å forebygge og bekjempe fattigdom, og det ble lagt opp til spesiell innsats innrettet mot unge utenfor arbeidsmarkedet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b, 14).

Arbeidsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet laget i 2010 en statusrapport for tiltak knyttet til Handlingsplan mot fattigdom (Prop. 1S (2010-2011) Arbeidsdepartementet og Prop. 1S (2010-2011) Barne- og likestillingsdepartementet). Vi skal kort oppsummere de viktigste tiltakene.

Tiltak knyttet til arbeid

Spesielle arbeidsmarkedstiltak ble i 2003 satt i gang for utvalgte grupper ungdom mellom 20 og 24 år i 31 kommuner. Denne satsningen ble fra 2006 ble gjort landsomfattende, men blir faset ut i 2011 siden det er stor overlapping mellom denne satsningen og Kvalifiseringsprogrammet (Arbeidsdepartementet 2010, 226).

En *ungdomsgaranti* som skulle sikre ungdom under 20 år tilbud om arbeidsmarkedstiltak hvis de er uten skoleplass eller arbeid ble innført i 2007 (St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006-2007). Samtidig ble det innført en oppfølgingsgaranti som skulle sikre unge arbeidssøkere som har vært ledige i minst tre måneder oppfølging med jobbsøking, egenaktivitet og motivasjon. Vi har ikke funnet evaluering om hvordan denne garantien har virket.

Tiltak for å bedre rammebetingelsene

Det ble fremmet tiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamilier. Innsatsen skulle omfatte barnets familie og foreldre, offentlige tilbud og nærmiljøet, og det ble gitt økte bevilgninger til kommunene for å bedre samordning av barnevern og sosiale tjenester. Fra 2004 ble det gitt tilskudd til tiltak for å redusere fattigdom blant barn og unge i kontakt med barnevernet, tiltaket ble avsluttet i 2009 (Prop. 1 S (2010-2011) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet). Andre tiltak er:

1. Utviklingsarbeid for å styrke oppfølging av den eldre delen av ungdomsgruppa, fra 17-23 år ble satt i gang i 2007 som et samarbeid mellom Barne- og likestillingsdepartementet og Arbeids og inkluderingsdepartementet.
2. Satsingen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn som omfatter 23 større bysamfunn og 7 bydeler i Oslo. Denne satsningen er evaluert av forskere ved FAFO og NOVA (Nuland, Reegård, and Sandlie 2010).

3. Økt tilskudd til frivillige organisasjoner som arbeider med inkludering, spesielt idrettslag som har tilbud til barn og ungdom med innvandrerbakgrunn fra familier “med lav betalingsevne”.
4. Kulturkort for ungdom ble innført i 2006, da Kultur- og kirke departementet satte i gang en prøveordning med kulturkort for å gi ungdom billigere billetter til kulturarrangementer. Det ble forutsatt lokal og regional medfinansiering av tiltaket. I regi av frivillige er det i noen kommuner etablert tiltak for å gi ungdom i aldersgruppen 2-16 år i lavinntektsfamilier mulighet til kultur- og aktivitetstilbud (se for eksempel www.opplevelseskortet.no).

Helhetlig skoledag og gratis leksehjelp.

Videregående opplæring ble sett som viktigste innsats for ungdom under 20 år. En *Oppfølgingstjeneste* skal gi tilbud om alternativ opplæring for unge som faller ut av videregående utdanning.

Modeller for helhetlig skoledag, med sammenheng mellom skole og skolefritidsordning, prøves ut i et prosjekt i regi av Utdanningsdirektoratet. Modellene som omfatter daglig fysisk aktivitet, skolemat, leksehjelp og kulturelle aktiviteter prøves ut i ni skoler i seks kommuner, og forsøket skal vare ut 2012, og prosjektet skal evalueres (Prop. 1 S (2010-2011) Kunnskapsdepartementet:59).

Tiltak beregnet på innvandrerfamilier:

De viktigste tiltakene for å bedre situasjonen for innvandrerfamilier var:

- Kartlegging av fireåringers behov for språkstimulering i forbindelse med kontroll på helsestasjonene.
- Språkløftet – Barn som etter kartlegging har behov for språkstimulering vil gjennom språkløftet få tilbud om nærmere utredning og eventuelt tilrettelagt opplæring.
- Gratis kjernetid i barnehager for alle fire- og femåringer i områder med høy andel av minoritetsspråklige barn (St.prp. 1(2006-2007) AID).

Andre tiltak

I Handlingsplanen mot fattigdom ble det foreslått tiltak for barn med foreldre som er psykisk syke/og eller rusmiddelavhengige. Dette omfatter støtte til frivillige organisasjoner som driver grupper for barn og ungdom, og midler til fagutvikling og forskning.

I Handlingsplanen pekes det også på at anslagsvis 4000 barn i løpet av et år opplever at mor eller far blir fengslet, det understrekes at det er behov for oppfølging og hjelp, men det ble ikke foreslått konkrete tiltak. Det er et stort behov for å se nærmere på situasjonen for disse barna, men på grunn av tidsrammen for dette oppdraget har vi ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på denne gruppen.

6.2 Evalueringer av tiltak for utsatte barn og unge

Flere av de tiltakene som er foreslått i Tiltaksplan mot fattigdom, Handlingsplan mot fattigdom og i andre offentlige dokumenter er evaluert. Vi har her valgt å gjennomgå et utvalg av evalueringer av tiltakene.

”Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn”

Tilskuddsordningen ”Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn”, rettet mot fattigdomsproblemer¹⁹ i 23 kommuner og 7 prioriterte bydeler i Oslo, er evaluert av Nuland, Reegård og Sandlie ved Fafo (2010). Målet med tilskuddsordningen var å utvikle kunnskap om gode målrettede tiltak som kan motvirke og dempe konsekvensene av fattigdom for barn og unge.

Evalueringen ble gjennomført på to nivåer; 1) evaluering av selve tiltakene, og 2) evaluering av forvaltningen i kommunene og bydelene som deltar i ordningen. Prosjekt-kommunene anså sosial deltakelse som vel så viktig som materielle levekår. De tre gruppene som i undersøkelsen ble trukket frem som særlig utsatte var barn og unge med innvandrerbakgrunn, barn av foreldre uten arbeid, og ungdom som har sluttet på videregående skole. Tiltakene finansiert under tiltaksordningen resulterte i økt samarbeid

¹⁹ Informantene i kommunene vegret seg mot å anvende begrepet ”barnefattigdom”, og reformulerte det til uttrykk som for eksempel ”utsatte barn og unge”.

mellom flere kommunale etater, samt med frivillige organisasjoner. Dette var et ønsket resultat for informantene i kommunene. Majoriteten av tiltak rettet seg mot unge under 15 år, og søkelyset var i større grad rettet mot ungdom enn mot yngre barn.

Innsatsen var i hovedsak utformet som generelle tiltak rettet mot alle ungdommer for å virke inkluderende og nå en bredere målgruppe. Det ble antatt at tiltak rettet mot spesielle grupper eller enkeltpersoner kunne virke stigmatiserende. Dette kan være bakgrunnen for at få tiltak ble rettet spesifikt mot de identifiserte målgruppene.

Tiltakskommunene opererte i liten grad med definerte kriterier for måloppnåelse, men opplevde likevel at de nådde sine egne mål. De mente at et viktig resultat av tilføringen av tilskuddsmidlene var økt oppmerksomhet og kunnskap om barnefattigdom, og utvikling av nye metoder for å avhjelpe fattigdom. Imidlertid er det også i denne evalueringen få, bare fire prosent av kommunene, som har konkrete planer om videreføring av tiltakene, noe som begrunnes med stram kommuneøkonomi.

I evalueringen ble følgende suksesskriterier definert for hva som er god praksis i tiltaksarbeidet; ildsjeler, kontinuitet i stab, godt samarbeid, et godt rekrutteringssystem for deltakere, utvikling av tiltak som bidrar til integrering, etablering av kontakt med foreldre, å komme tidlig på banen, at tiltakene tar utgangspunkt i etablerte tjenester, og at arbeidsgivere og privat næringsliv blir involvert. Erfaringene fra prosjektene viste også at det er avgjørende at brukerne selv har innflytelse på utviklingen av tiltak (Nuland, Reegård, og Sandlie 2010).

”Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser”

Prosjektet ”Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser” ble iverksatt på bakgrunn av Regjeringens (2006b), og det er gjennomført flere evalueringer av tiltakene i dette prosjektet. Barne- og likestillingsdepartementet bevilget i 2006 midler til åtte kommuner²⁰ for et treårig utviklingsprosjekt. Hovedmål for prosjektet var å motvirke fattigdom og reproduksjon av fattigdom gjennom god oppfølging, og å styrke samarbeid og samhandling mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten²¹. Kristiansen (2009)

²⁰ Seks småkommuner og to bykommuner: Balsfjord, Bodø, Drammen, Gran, Re, Sortland, Sund og Surnadal.

²¹ Samordning av tjenester for utsatte barn og unge vil vi komme tilbake til i kapittel 7. Særlig aktuelle publikasjoner er NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av*

gjennomførte en underveisevaluering av utviklingsarbeidet, med kartlegging av de ulike tiltakene som ble igangsatt i kommunene. I tillegg ble det undersøkt hvordan arbeidet ble organisert mellom ulike instanser, og hvordan prosjektinvolverte vurderte arbeidet. I evalueringens andre del ble det undersøkt hvordan informantene opplevde at målsettingene i prosjektet ble realisert. Utvalget besto av prosjektinvolverte i de åtte deltakerkommunene. Informantene ble håndplukket i samarbeid med kommunenes prosjektledere, identifisert som de mest sentrale aktørene i aktuelle tiltak.

Sluttevalueringen av prosjektet kom i 2010 (Kristiansen og Skårberg 2010). Noen kommuner hadde valgt generelle tiltak på grunn av faren for stigmatisering ved individuelle tiltak, for eksempel ungdomsklubb, trening, møteplasser og ferie- og fritidstilbud (Kristiansen 2009). I evalueringen ble det påpekt at selv om generelle tiltak kan nå enkelte ungdommer i en vanskelig livssituasjon, er det fare for at disse tiltakene ikke fanger opp ungdommene med de ”tyngste” problemene. Forfatterne oppsummerte at generelle tiltak bidro til at flere ungdommer fikk en meningsfull fritid og anledning til å bygge nettverk, men at individuelle tiltak likevel bør vektlegges i større grad.

Tiltaket ”losen” (en mentorordning) i dette prosjektet beskrives som spesielt vellykket. Losen er en voksen person som følger ungdommen tett over tid (minst 2-3 år). Dette tiltaket fremheves som godt egnet for å støtte ungdom med spesielle problemer, men forfatterne mener at det bør være bedre rutinebeskrivelser, tydeligere målsettinger og bedre logging av arbeidet for å ivareta kontinuiteten i iverksatte tiltak. Det bør opprettes tettere tverrfaglige nettverk rundt personene med los-funksjon. Informantene mente at individuelle tiltak, som tett oppfølging av en voksenperson, og dialogmøter, var mest effektivt for å fange opp utsatt ungdom (Kristiansen 2009).

Sluttevalueringen av prosjektet inkluderer også intervjuer med 16 ungdommer knyttet til tiltakene. I sluttevalueringen fokuseres det særlig på losfunksjonen, og det pekes på som spesielt viktig at losen får tilstrekkelig opplæring og oppfølging gjennom forløp som bør vare i minst 2-3 år. Relasjonen mellom losen og ungdommen er avgjørende for et godt resultat, i tillegg til faktorer som brukermedvirkning og tett, langvarig oppfølging av en voksenperson (Kristiansen og Skårberg 2010).

tjenester for utsatte barn og unge og Helsetilsynets rapport Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid (Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial – og barneverntjenester til utsatte barn).

Positive erfaringer med bruk av *ungdomskoordinator*, et tilsvarende tiltak som losen, ble også gjort i barnevernprosjektet *Der Ungdom Er* (DUE)²². Dette kommer fram i evaluering av et nærmiljøprosjekt i Bodø kommune, der ungdomskoordinatoren hadde som oppgave å sørge for individuell og tett oppfølging av ungdommen over tid (Thommesen 2010). I dette prosjektet ble det etablert individuelle prosjekter rundt hver enkelt ungdom i samarbeid med kommunalt barnevern. Målgruppen for prosjektet var ungdommer mellom 16-19 år som er i institusjonstiltak eller vurderes søkt inn i institusjon.

Barne- og likestillingsdepartementet har fulgt opp anbefalingen fra disse evalueringene, og har i 2011 satt i gang et nytt prosjekt kalt *Losprosjektet*, som bygger på erfaringer og kunnskap fra disse tidligere prosjektene. Losprosjektet skal gjennomføres i et utvalg av kommuner og bydeler i Finnmark, Hordaland, Aust- Agder, Telemark, Hedmark og Oslo (BLD 2011).

I Drammen kommune ble tiltak i prosjektet ”*Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*” gjennomført samtidig med prosjektet *Fra barnevernstiltak til boligetablering*²³. Begge prosjektene hadde overgangen fra barnevern til voksenliv som tema, og har vært gjenstand for følgeevaluering. Begge prosjektene beskrives her samlet fordi mål og målgruppe er overlappende; begge omhandler ettervernstiltak for unge mellom 17 og 23 år i overgangsfaser fra hjelpetiltak i barnevernet til selvstendig voksertilværelse, og omfatter også andre som ikke er ”fanget opp” tidligere i hjelpeapparatet (Rønningen og Meij 2010). Begge disse prosjektene kan vise til gode resultater. I løpet av prosjektperioden hadde mange unge fått en plan for ettervern, individuell plan (IP), de er blitt etablert i bolig og fått faste støttepersoner fra barnevern, miljøarbeidertjeneste og/eller lostjeneste. 31 ungdommer har fått individuell veiledning, 24 har fått tilbud om ettervern, og 20 unge har fått boligoppfølging.

Forfatterne mener en viktig erfaring fra de to prosjektene i Drammen kommune er at langsiktig planlegging og et helhetlig livsløpsperspektiv²⁴ har stor betydning for en

²² DUE er et av utviklingsprosjektene som inngår i et større forskningsprosjekt – *Ungdom i svevet* (også kalt *Nordlandsprosjektet*) – rettet mot ungdom i sviktsonen. Prosjektet består av totalt femten kommunale delprosjekter i ni kommuner i Nordland fylke, tre fokusprosjekter og to doktorgradsprosjekter.

²³ Evaluering av tiltak for etablering av unge i egen bolig er også beskrevet i kapittel 4 (Reime 2008).

²⁴ For litteratur om livsløpsteori, se blant annet Stein (2004).

vellykket overgang fra ungdom til voksen. Langsiktige planer bør inkludere utdanning, arbeid, bolig, fritid og sosialt nettverk, og planleggingen skal skje i samarbeid med ungdommen selv. De understreker at sårbare unge er en heterogen gruppe, og at hver ungdom har sin unike historie og sine egne behov. En annen viktig erfaring er at grunnlaget for resultatene er forsterket barnevernsarbeid og økt fokus på tverrfaglig samarbeid. Det ble i forbindelse med prosjektene etablert nye samarbeidsmetoder og strukturer for helhetlig planlegging. Etablering av et tverrfaglig koordinerende team og et tverretatlig henvisningsteam, samt en styringsgruppe, bidro til forsterket samarbeid mellom barneverntjenesten og sosialtjenesten i Drammen kommune. Forsterket samarbeid mellom barneverntjenesten og sosialtjenesten var et av departementets hovedmålsetninger i forhold til å finansiere prosjektet 17-23. Forfatterne konkluderer også med at en viktig forutsetning for gode resultater var en støttende ledelse som bidro til legitimitet for prosjektenes strategier. De fremhever at resultatene fra prosjektet viser at ettervern er en viktig strategi i kampen mot fattigdom og forebygging av sosialklientkarrierer, og mener brukermedvirkning og langtidsplanlegging har vært viktige prinsipper for å få til gode resultater. (Rønningen og Meij 2010).

Prosjektet *Styrket innsats i kommunene mot fattigdom blant barn, unge og familier*, finansiert av tilskuddsordninger fra BLD og AVDir, ble evaluert av Nuland, Hjort, Fløtten og Backe-Hansen (2009). Formålet med evalueringen var å oppsummere kommunenes erfaringer med arbeidet med kompetanse- og utviklingstiltak i barnevernet og sosialtjenesten, som var rettet mot å forebygge og redusere fattigdom blant barn og unge.

Undersøkelsen viste at de fleste mente at tilskuddsordningene hadde bidratt til å øke bevisstheten om barnefattigdom i kommunale etater. Kommunalt ansatte mente at noen grupper var mer utsatte for fattigdom enn andre. De mente at å være barn i eneforsørgerfamilie, ha flyktning- og innvandrerbakgrunn, å slutte på skolen, samt å selv ha psykiske problemer eller ha foreldre med psykiske problemer er faktorer som innebærer risiko for fattigdom. Dette ble oppfattet som grupper det er vanskelig å nå med tiltak (Nuland et al. 2009).

Noen få kommuner hadde opprettet egne prosjektstillinger i forbindelse med driften av tiltakene, mens andre hadde forankret prosjektet i etatsledelsen (Nuland et al. 2009). Et påfallende funn i forhold til prosjektorganiseringen var at på tross av at flyktning- og innvandrerbakgrunn i kommunene ble oppfattet som en særlig risikofaktor, var ikke lokale innvandrings- og flyktningkontorer involvert i mer enn om lag en tredjedel av kommunene og bydelene. Også i dette prosjektet var det få tiltak som var spesifikt rettet mot barn og unge med minoritetsbakgrunn. Grunnen til dette kan være at det er blitt

vurdert som mest hensiktsmessig å sørge for at barn og unge med minoritetsbakgrunn inkluderes i ordinære tiltak. I evalueringen konkluderes med at tiltakskommunene har fått økt kunnskap om effekter av barnefattigdom og betydningen av å motvirke fattigdom. Forfatterne oppsummerer at det er diskutabelt om tiltakene i tilstrekkelig grad har vært rettet mot risikogrupper for fattigdom, slik som barn og unge med innvandrerbakgrunn, barn og unge i familier med eneforsørger, unge som faller ut av skolen og barn og unge som selv har psykiske problemer og/eller har foreldre med psykisk lidelse. Et viktig funn er at de igangsatte tiltakene har potensial til å forhindre reproduksjon²⁵ av fattigdom og skape muligheter for sosial deltakelse gjennom økt utdanning og økte muligheter for å komme i arbeid. Imidlertid er tiltakenes framtid trolig avhengig av fortsatt statlige tilskudd (Nuland et al. 2009).

Samarbeid mellom ulike tjenester

Det er betydelige utfordringer knyttet til samarbeid mellom ulike instanser for å motvirke barnefattigdom. Prosjektet *Styrket innsats i kommunene mot fattigdom blant barn, unge og familier*, som er omtalt ovenfor, ble blant annet opprettet for å utvikle samarbeidsmodeller for bedret samordning av tjenestetilbudet for barnefamilier. I både dette prosjektet og i de to omtalte prosjektene i Drammen kommune ble det oppsummert at godt samarbeid mellom ulike instanser i kommunene er forutsetninger for å oppnå gode resultater ((Nuland et al. 2009; Rønningen og Meij 2010).

Gautun (2009) har gjennomført en studie av samarbeidet mellom kommune og stat innenfor barnevernet. Studien er ikke en landsrepresentativ kartlegging av samarbeidsforholdet, men resultatene gir en indikasjon på at det er stor frustrasjon i kommunalt barnevern og blant fylkesnemndledere med hensyn til samarbeid mellom nivåene. Statliggjøringen av barnevernstjenesten i 2004 skapte en del samarbeidsutfordringer mellom nivåene i barnevernet, og Gautun fant at man både i kommunene og i Bufetat uttrykte bekymring for ressursituasjonen i det kommunale barnevernet. I tillegg kom det fram at en betydelig kompetanseutvikling var nødvendig. På bakgrunn av dette konkluderte Gautun med at det er grunnlag for å undersøke hvorvidt todelingen av barnevernet er hensiktsmessig, og om den store satsningen på det statlige

²⁵ Litteratur og forskning om arv av fattigdom; se blant annet Lorentzen og Nielsen (2008), Lorentzen (2010); Galobardes, Lynch og Smith (2007), Galobardes, Shaw, Lawler, Lynch og Smith (2006a, 2006b), Weitof, Hjerm, Batljan og Vinnerljung (2008) og Halse (2007).

barnevernet kan ha gått på bekostning av den kommunale delen (Gautun 2009). Barnevernets institusjonstilbud evalueres i et pågående prosjekt ved Fafo.

Statens helsetilsyn og landets fylkesmenn gjennomførte i 2008 tilsyn med kommunenes samarbeid om tjenester til utsatte barn og unge, med hovedvekt på to hovedgrupper: Barn og unge i skolepliktig alder med behov for samordnede tjenester, enten på grunn av egen adferd eller foreldrenes situasjon, og ungdom mellom 18 og 23 år med tiltak fra barnevernet, som skal ha tilbud om ettervern (Helsetilsynet 2009). Kommunene er pliktige til å sørge for samhandling mellom de ulike tjenestene, men har også stor frihet i å organisere samarbeid innenfor kommunens rammer. Helsetilsynets funn viser at det er risiko for at barn og unge med behov for samordnede tjenester blir fanget opp for sent, og at ansatte innenfor helse-, sosialtjeneste og barnevern ikke blir fulgt opp i forhold til kunnskap om de andre tjenestenes roller. Særlig problematisk er bestemmelser knyttet til taushetsplikt, opplysningsplikt og samtykke. Uten nødvendige kunnskaper innenfor etatene vil barn ikke få det vern og den omsorg de har behov for, noe som utgjør en trussel mot barnas rettssikkerhet. Tjenester rettet mot voksne brukere kan ha stor betydning for å fange opp barn med behov for bistand, men tjenestene har ikke alltid en praksis eller rutiner som i tilstrekkelig grad følger opp barn i en situasjon hvor foreldrene har et hjelpebehov (Helsetilsynet 2009).

Etablering av samarbeid rettet mot utsatte barn og unge svikter på flere punkter (Helsetilsynet 2009). Kommuners tilrettelegging, samordning og oppfølging svikter i forhold til å fange opp problemer, foreta utredninger, og å følge opp de enkelte barna. Dette gjelder også i forhold til unge med behov for barnevernets eller sosialtjenestens støtte etter fylte 18 år. Helsetilsynet finner at svikt ofte oppstår når to eller flere tjenesteytere skal samarbeide om tiltak for en bruker, og det er i mange kommuner for stor risiko for at barn og unge ikke får rette tjenester til rett tid.

Disse undersøkelsene peker på at samarbeid mellom tjenesteytere er mangelfullt, og bør være gjenstand for økt politisk og forskningsmessig oppmerksomhet, jamfør også Kristofersen m.fl. (2006).

Kommunale erfaringer med tiltak mot fattigdom

Kommunenes erfaringer med lokal fattigdomspolitikkk drøftes i en Fafo-rapport om kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom (Hansen et al. 2008). Rapporten er ikke en evaluering, men en undersøkelse i seks kommuner om deres

forståelse av fattigdom og hvilke utfordringer de har møtt i arbeidet med å gjennomføre fattigdomspolitikken på lokalt plan. Det fremkom i undersøkelsen at det var ambivalens og til dels uenighet i kommunene om fattigdomsbegrepets relevans for kommunen. Det var derimot stor enighet om hvilke grupper som ble oppfattet som særlig utsatt for fattigdom: rusmisbrukere, eneforsørgere og store barnefamilier, ungdom i alderen 18-25 år som har sluttet på skolen og har marginal tilknytning til arbeidslivet, personer med innvandrer/flyktningbakgrunn, samt andre som er marginale på arbeidsmarkedet, og personer som mottar offentlige stønader. Satsing for å bekjempe barnefattigdom hadde stor oppslutning i alle de seks casekommunene, selv om bare én av kommunene hadde egen handlingsplan mot fattigdom. Imidlertid hadde alle casekommunene indirekte planer knyttet til fattigdom, og hadde satt i verk en rekke tiltak for å bekjempe barnefattigdom. Viktige formål var arbeid for ungdom, inkludering av barn og unge, og å heve nivået på statlige inntektsordninger for å redusere fattigdom. Undersøkelsen viste gjennomgående stor oppslutning om arbeidslinja og kvalifiseringsprogrammet. Casekommunene etterlyste først og fremst forebyggende tiltak rettet mot barn og unge, særlig i skolen. Helhetlige lokale satsinger finansiert gjennom rammebevilgninger ble etterspurt av enkelte kommuner (Hansen et al. 2008).

6.3 Hjelpetiltak i barnevernet

Lite fokus på fattigdom i barnevernet

I en artikkel fra 2004 påpekte Agnes Andenæs at familiers fattigdom og økonomiske problemer ofte ble oversett i kontakten med barnevernet (Andenæs 2004). Andenæs (2004) tok utgangspunkt i en norsk landsdekkende undersøkelse om barn i barneskolealder som var plassert utenfor hjemmet i en bestemt periode – kalt ”Plasseringsprosjektet”, som ble gjennomført i samarbeid med det fylkeskommunale barnevernet (Andenæs 2004). Målet med prosjektet var blant annet å belyse barnas omsorgssituasjon og dagligliv ved plassering, med hovedvekt på materielle forhold. Andenæs fant at foreldrene ofte hadde andre kilder enn arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde; trygd, sosialhjelp, og andre inntekter, og at betalingsproblemer var vanlig i disse familiene. Andenæs (2004) konkluderte med at opphopning av belastninger og fattigdom i familiene hadde fått store konsekvenser for foreldre og barn, og at økonomisk knapphet over tid medførte særlig stor belastning, og utgjorde en risiko for mistriivsel og problemutvikling på lang sikt. Hun stilte derfor spørsmål om de eksisterende

familiestøttende tiltakene i barnevernet kan ha annet enn en marginal effekt, hvis de ikke tar for seg hele rekken av ressurser en familie behøver for å leve et anstendig liv.

Barnevernets vurdering av omsorg er basert på hvordan foreldrene ivaretar omsorgsoppgaven på to områder; ivaretagelse her og nå, og vurdering av framtidig utvikling av omsorgsevnen (Andenæs 2004). Undersøkelsen viste at selv om noen familier hadde støttende nettverk, var det lite som tydet på at det materielle underskuddet som preget fattige familier i særlig stor grad ble kompensert av nettverket. Det viste seg at barnevernets saksbehandlere i liten grad var opptatt av betydningen av familienes økonomiske problemer. Andenæs pekte på at det barnevernfaglige blikket bør være oppmerksomt på forbindelsen mellom levekår/fattigdom og problemene i familiene. Hun mener mye av det som framstår som barnevernsproblemer kan forstås som fattigdomsproblemer, og anbefaler derfor at det blir mer oppmerksomhet rettet mot å søke kunnskap om levekår som er relevant for barnevernets arbeid. Levekår – økonomi, arbeid og bolig – må ses på som en viktig del av barnets liv og utvikling (Andenæs 2004).

Oversikt over bruk av hjelpetiltak i barnevernet

Bruken av hjelpetiltak i barnevernet dokumenteres grundig i Norge ved nasjonal statistikk fra Statistisk Sentralbyrå (Kristofersen et al. 2006). Hjelpetiltak etter barnevernlovens kapittel 4 kan være blant annet støttekontakt, avlastning i hjemmet, fritidsaktiviteter eller tilbud om utdanning eller arbeid, og økonomisk stønad til barnet. Tall viser at hjelpetiltak anvendes i større grad enn omsorgs- og atferdstiltak i Norge, og at dette er en tendens som har vært økende fra 1990-tallet. Både i Norge og internasjonalt er tendensen en økende bruk av hjelpetiltak i barnevernet²⁶. Forskningsbasert kunnskap om individtilpassede hjelpetiltak er beskrevet i en kunnskapsoversikt med formål å kartlegge status på barnevernfeltet om effektene av ulike hjelpetiltak (Kristofersen et al. 2006).

Undersøkelsen dekker kunnskap om hjelpetiltak i barneverntjenesten i følgende land: Norge, Sverige, Danmark, Finland, Island, England (UK), USA, Canada og Australia.

²⁶ Hjelpetiltakene har gjerne ulike betegnelser i ulike land, noe som vanskeliggjør en direkte sammenligning. I land utenfor Norden er det dessuten ofte vanskelig å trekke grensen mellom barnevernet og øvrige sosial- og helsemyndigheter som jobber i forhold til barn og unge, fordi velferdssystemene er annerledes bygget opp.

Gjennomgangen omfatter de ”klassiske” hjelpetiltakene som gis til barn som bor hjemme, slik som økonomisk stønad, besøkshjem, støttekontakt, fritidsaktiviteter, men også plasseringer utenfor hjemmet. Forfatterne fant at de fleste studiene omhandler den mest dramatiske formen for tiltak; plassering utenfor hjemmet med makt. Dette til tross for at plasseringer utenfor hjemmet benyttes i betydelig mindre grad enn andre hjelpetiltak (Kristofersen et al. 2006).

Omfang og organisering av hjemmebaserte barnevernstiltak med statlig støtte ble kartlagt i en undersøkelse fra 2005 (Gautun 2005). Undersøkelsen viste at hovedsatsingen var familiebaserte tiltak rettet mot å bedre samspill i familien og i forhold til miljøet rundt, mens individrettede tiltak ble satt inn overfor eldre ungdommer som bodde hjemme, og hvor tiltak rettet mot hele familien var forsøkt tidligere. Individrettede tiltak skulle også rettes mot ungdom som etablerte seg på hybel. Undersøkelsen viste at fagpersonene som jobbet i tiltakene var godt kvalifiserte, og at de var fleksible med arbeidstid, når på døgnet eller hvilke dager de jobbet, ut fra barnas behov. Gautun fant at det er to områder som bør prioriteres, for det første at innsatsen mot de yngste barna bør styrkes, og at det bør være økt fokus også på behovene til unge etter fylte 18 år. Hun anbefalte videre at ansvarsforholdet mellom stat og kommune også burde avklares nærmere (Gautun 2005).

Psykisk syke barn og unge er i Norge fulgt opp blant annet gjennom Opptappingsplanen for psykisk helse, som ble gjennomført i perioden 1999-2008 med kommunenes helsetjenester, spesialisthelsetjenesten og andre samarbeidende hjelpetjenester. Det var et betydelig overlapp mellom brukerne av de ulike hjelpetjenestene. Blant de som benyttet spesialundervisning i 2009 var det en mye større sannsynlighet for også å bruke andre hjelpetjenester (barnevern, BUP) siste 12 måneder, sammenliknet med dem som ikke benyttet spesialundervisning (Kristofersen 2010).

Ettervern

Forskningsbasert kunnskap om barnevernets ettervernsarbeid er samlet i en oversikt over gjeldende ettervernspraksis (Backe-Hansen og Bakketeig 2008). Prosjektet er den første bredere kartlegging av ettervern som har vært gjennomført i Norge. Barnevernsungdom opplever en komprimert og akselerert overgang til voksenlivet sammenliknet med annen ungdom (Backe-Hansen og Bakketeig 2008). Den offentlige foreldrerollen oppleves fragmentarisk for ungdom som sliter med diverse problemer som gjerne oppstår før overgangsfasen setter inn.

Et viktig funn i denne oversikten er at ungdom med ettervernstiltak har bedre utfall som voksne sammenlignet med tidligere barnevernsbarn som ikke har mottatt ettervern, et funn som også støttes i andre undersøkelser (Backe-Hansen og Bakketeig 2008; Kristofersen 2009).

Ungdommene i Backe-Hansen og Bakketeigs undersøkelse fremsto som nokså optimistiske i synet på egen fremtid. Halvparten trodde de ville ha behov for hjelp framover, men mente at de ville henvende seg til familie (biologisk familie og omsorgspersoner) og ikke til barnevernet. Saksbehandlerne i undersøkelsen var imidlertid mer pessimistiske på ungdommenes vegne. Forskerne fant at det er krevende å få innvilget ettervern, og at ungdommene må være passe kompetente og passe pågående i en komplisert forhandlingsprosess. Imidlertid var det tydelig at det å samtykke til ettervern handler om timing: ungdommene må være sikre i det barnevernet spør. Er de ikke det, er sannsynligheten liten for at de blir spurt igjen, og at de dermed får en sjanse til å eventuelt ombestemme seg. Ungdommene etterlyste mer fleksibilitet i systemet, for på den måten å få muligheten til å vokse opp i eget tempo, og angrefrist for unge som takker nei til ettervern anses som en viktig rettighet (Backe-Hansen og Bakketeig 2008; Bogen og Nadim 2009).

Det hyppigst brukte ettervernstiltaket for ungdommer mellom 18 og 23 år er fosterhjem (Backe-Hansen og Bakketeig 2008). Fosterforeldrene fungerer som oppdragere, praktiske tilretteleggere og omsorgspersoner. I undersøkelsen konkluderes det med at fosterforeldre hadde et langsiktig perspektiv på relasjonen til sine fosterbarn. Det kan ha sammenheng med at ungdommene i dette utvalget hadde vært lenge i sine fosterfamilier. I overgangsfasen, og ved oppstarten av ettervernstiltak, er ansvarsforholdet mellom fosterforeldre og barneverntjenesten uklart. Noen fosterforeldre opplever liten støtte fra barnevernet, og kunnskapsoppsummeringen viser at det er behov for å gi fosterforeldre en mer formalisert rolle i overgangsfaser (Backe-Hansen og Bakketeig 2008).

Barnevernsinstitusjonenes arbeid i overgangsfasen ble også undersøkt i forbindelse med kunnskapsoppsummeringen om ettervern (Backe-Hansen og Bakketeig 2008). En spørreundersøkelse som inkluderte 114 av totalt 148 barnevernsinstitusjoner i Norge med omsorg for ungdommer mellom 16 og 23 år viste at private institusjoner i større grad hadde ungdom i ettervernsalder, og at de private hadde bedre skriftlige rutiner og egne tiltak rettet spesielt mot ettervernsungdom, sammenlignet med offentlige institusjoner. Forklaringen på dette funnet er imidlertid ikke entydig; private institusjoners forsterkede praksis kan også skyldes at de har mer krevende ungdommer under sin omsorg. Ungdommene har behov for tilbud som er tilpasset deres individuelle behov, samtidig

som de trenger fleksibilitet og tid. Mye tyder på at de organisatoriske, administrative og økonomiske rammene i institusjonene ikke gir tilstrekkelig fleksible rammer for omsorgen. Undersøkelsen viste at de fleste kontorer har systematisert praksis i forhold til ettervernstiltak, men de har i liten grad skriftlige rutiner, og få kontorer har egen saksbehandler for ungdom. På landsbasis fant man variasjoner i praksis når det gjaldt refusjon, tidspunkt for når sosialtjenesten kobles inn i saken, og praktisering av angrefrist, som ble innført i 2009. Undersøkelsen viser at ungdommenes behov blir kartlagt, men at kartleggingen starter sent. Ungdommers eget ønske er viktigste grunn for om ettervern gis eller ikke (Backe-Hansen og Bakketeig 2008). *Rundskriv om Barnevernloven § 1-3 – Tiltak for ungdom over 18 år* – avklarer problemstillinger knyttet til adgangen til å opprettholde barneverntiltak etter fylte 18 år (Barne likestillings- og inkluderingsdepartementet 2004). Her omtales også problemstillinger knyttet til ungdommers valg av fortsatt tiltak etter fylte 18 år, samt noen presiseringer i forhold til ansvarsforholdet mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten etter fylte 18 år. Vår litteraturgjennomgang i forbindelse med utarbeidelsen av denne kunnskapsoppsummeringen viser imidlertid at denne ansvarsfordelingen i liten grad har vært gjenstand for forskningsinteresse. I lys av hvor viktig overgangsperioden er, anbefaler vi at mer forskning gjøres på feltet.

Kunnskap om unges flytting fra barnevernsinstitusjon til egen bolig er også drøftet i en undersøkelse gjennomført ved Kirkens sosialtjeneste og Styve Gard Kollektivet (Reime 2008). Formålet med undersøkelsen var å belyse ungdommenes egne erfaringer med overgangen til egen bolig, for å motvirke bostedsløshet og legge til rette for at ungdommer med rus- og atferdsproblemer, plassert etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26, skal få en tilfredsstillende livssituasjon etter flytting fra barnevernsinstitusjon. Det foreligger lite forskning på denne gruppen og overgangen til voksenlivet. Fokus for undersøkelsen var tredelt: hvordan ungdommene beskriver egne erfaringer og utfordringer med å flytte fra barnevernsinstitusjon til egen bolig, hvordan ungdommene mener det best mulig kan tilrettelegges for en trygg og god livs- og bosituasjon etter opphold i barnevernsinstitusjon, og hvordan institusjonene arbeider med utflyttingsprosesser. Ungdommene i undersøkelsen fortalte om ulike problemer, ulike bakgrunn og ulike historier, de har ulike ressurser og behov for ulike grad av støtte. Ungdommene møter derfor overgangen fra barnevernsinstitusjon til voksenalderen med svært ulike forutsetninger (Reime 2008). Noen kjernefaktorer ser ut til å være viktige for å mestre livet i ny bolig; sosialt nettverk, tilrettelagt skole eller arbeid, et lengre institusjonsopphold som er planlagt og forutsigbart, og muligheten for gradvis selvstendigjøring frem mot utflytting. Riktig bolig og riktig person til å ivareta

oppfølgingen er andre viktige suksessfaktorer. Rus er en stor utfordring i denne fasen, og krever ekstra god tilrettelegging for nødvendig ettervern. Reime viser til at utviklingen på det politiske feltet går i retning av kortere tid på institusjon, og mer bruk av nærmiljøbaserte tiltak. Konsekvensen av dette er ofte at mange unge blir plassert på institusjon sent, etter at de har en utviklet rusproblematikk. Både de profesjonelle utøverne og ungdommer i undersøkelsen la vekt på at det er nødvendig med lengre institusjonsopphold, fordi relasjonsbygging er så sentralt i rusbehandling. For at barnevernsinstitusjonene skal ha reelle muligheter til intervensjon bør ungdommene derfor plasseres på et tidlig tidspunkt i ruskarrieren. Reime konkluderte videre med at tilbudet til unge rusmisbrukere i overgangen mellom barnevernsinstitusjon og egen bolig ikke er tilfredsstillende (Reime 2008).

Spesielle typer ettervern for unge med innvandrerbakgrunn?

En kunnskapsoversikt over flerkulturelt barnevern ble utgitt ved Norsk Institutt for by- og regionsforskning (NIBR) i 2007 (Holm-Hansen, Haaland, og Myrvold 2007). I rapporten undersøkes hvordan barnevernet bedre kan nå ut til, og bedre sine resultater i arbeidet med, barn og familier med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Rapportens formål var å styrke flerkulturell kompetanse i kommunalt og statlig barnevern for å gi ikke-vestlige innvandrergrupper et likeverdig tilbud. Kunnskapsoversikten inkluderer publiserte studier som omhandler tiltak knyttet til etniske minoriteter i barnevernet, i Norge og internasjonalt. I rapporten konkluderes det med at det ikke finnes forskningmessig belegg for verken å anbefale eller fraråde bruk av spesielle programmer rettet mot ikke-vestlige innvandrere. Forfatterne mener imidlertid at barnevernet bør jobbe ut fra de samme metoder som overfor andre barn og unge, men at utfordringen er å gjøre eksisterende tiltak tilgjengelige og akseptable for minoriteter. Rent konkret bør barnevernsarbeiderne trenes i å håndtere direkte møter med ikke-vestlige innvandrere, og opplæringen bør baseres på erfaringer med kulturtilpasning av metoder og tiltak. Profesjonell tolking er viktig, og tolkens rolle som nøytral oversetter må ivaretas. Barnevernsarbeideres situasjonsforståelse er viktig i et kultursensitivt barnevern, hvor barnevernsarbeidere må være i stand til å analysere minoriteters livssituasjon og deres måte å snakke om barns problemer. Dette kan blant annet sikres ved en fleretnisk sammensetning av de som jobber i barnevernet, noe som vil føre til økt erfaringsgrunnlag og økt legitimitet til barnevernet. Det er likevel ikke gjort funn som tyder på at etnisk matching av behandler og klient er viktig.

I en undersøkelse om ettervernstiltak for unge med innvandrerbakgrunn drøfter Bogen og Nadim (2009) om unge med innvandrerbakgrunn bør bli møtt med andre typer ettervernstilbud enn andre ungdommer i samme situasjon, og om det er grunnlag for å etablere et flerkulturelt ettervernstilbud. De drøfter om det er behov for særskilte tiltak i forhold til overgangen til etablering i egen bolig, fullføring av skolegang, arbeidsliv, etablering av sosiale nettverk og helse (Bogen og Nadim 2009).

Både Bogen og Nadim (2009) og Holm-Hansen m.fl. (2007) konkluderer med at tiltak i barnevernet bør tilpasses og gjøres kultursensitive, men at det ellers ikke bør gjøres noe annerledes ovenfor unge med innvandrerbakgrunn enn i det øvrige barnevernsarbeidet. Bogen og Nadim (2009) finner at ungdom med innvandrerbakgrunn som har kontakt med barnevernet er en så sammensatt gruppe at det vil være uheldig å behandle dem som en gruppe. Kommunene som inngår i Bogen og Nadims undersøkelse arbeider ikke med ettervernstiltak ut fra et etnisk perspektiv for klienter med innvandrerbakgrunn, og de utvikler ikke egne tilbud til disse gruppene. Forskerne mener at offentlige instanser likevel bør være oppmerksomme på særegne forhold som kan gjøre at disse ungdommene har behov for tiltak som kan kompensere for særskilte utfordringer unge med innvandrerbakgrunn opplever i overgangen til voksenlivet. Rapporten drøfter også om det er ønskelig med etnisk matching av barn/unge og hjelperne, men konkluderer ikke entydig på dette spørsmålet. Det fremkom i undersøkelsen at en av kommunene henla flere bekymringsmeldinger angående barn og unge fra innvandrerfamilier på grunn av redsel for å gjøre feil. Basert på en gjennomgang av foreliggende forskning konkluderer rapporten i samsvar med Holm-Hansen m.fl. (2007) med at det ikke er grunnlag for at ettervernstilbud for unge med innvandrerbakgrunn skal utformes vesentlig forskjellig fra tilbud til andre ungdommer. De mener derimot det er særlig viktig at unge med innvandrerbakgrunn faktisk får tilbud om ettervern, for å redusere deres potensielt særlig sårbare situasjon, og at barnevernet legger inn ekstra ressurser for å nå fram til ungdommene (Bogen og Nadim 2009).

Ingen økning av ettervern

På tross av stor oppmerksomhet om behovet for ettervern har det ikke vært noen økning i ettervern for unge over 18 år i perioden 2005-2009, i følge en utregning basert på Statistisk Sentralbyrås *Individstatistikk barnevern* (Kristofersen 2010; Statistisk sentralbyrå). Antallet ettervernsklienter halveres for hvert år etter fylte 18 år. Det kan være mange forklaringer på manglende ettervern, Backe-Hansen og Bakketeig (2008) fant

i sin kunnskapsstatus om ettervern at få kontorer oppga økonomiske grunner til at tiltak ikke videreføres eller ikke gis. Forskerne anmerker at det fins lite kunnskap om motivasjonsarbeid i forhold til ungdom når de skal ta stilling til ettervern. Funn tyder på at barnevernstjenesten i ettervernsfasen opplever diverse samarbeidsproblemer i forhold til det statlige barnevernet og i samarbeidet med eksterne instanser. Ansvar for ettervern skyves mellom ulike lovverk, og ulike avdelinger og instanser.

Undersøkelsen konkluderte med at dagens system i liten grad ivaretar hensynet til kontinuitet og stabilitet for ungdom som står på terskelen til voksenlivet. I sin undersøkelse fant Backe-Hansen og Bakketeig (2008) at beslektede problemstillinger går igjen i feltet ettervern i barnevernet i flere land. Et viktig funn er at det er gjennomgående at ansvaret skyves fra barnevernet til sosialtjenesten ved oppnådd myndighetsalder. Dette kan bidra til å forklare at så mange tidligere barnevernsbarn blir sosialhjelpsmottakere.

I en undersøkelse av barneverntjenestens rutiner i overgangsfasen fra omsorg til selvstendig voksenliv fant Oterholm (2008) at de fleste jobber ut fra en systemisert praksis, men at denne praksisen i liten grad er nedskrevet. Oterholm anbefaler at det utvikles rutiner for skriftliggjøring for å sikre overføring til nye saksbehandlere og muligheter for evaluering og videreutvikling. Barneverntjenestene i Oterholms undersøkelse vurderte selv at de gir relevant informasjon til ungdommene, og at de følger opp lovpålagte oppgaver i forhold til ettervern. Oterholm oppsummerte likevel med at ettervern ble for lite brukt, og at dette gir grunn til bekymring for en gruppe ungdommer som strever som unge voksne, og som har behov for oppfølging etter fylte 18 år. Hun mente kontrasten mellom denne gruppen og ”vanlig” ungdom, som ofte får mye støtte hjemmefra i etableringsfasen, er stor (Oterholm 2008).

6.4 Forslag fra rundebordskonferansen

For å drøfte forslag til tiltak for å bekjempe barnefattigdom inviterte vi brukerorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner til en rundebordskonferanse 10. oktober 2010. Følgende organisasjoner var invitert: Aksjonsgruppen mot sosial nød i Bergen, Barneombudet, Bibi Amka²⁷, Fellesorganisasjonen for funksjonshemmede (FFO),

²⁷ Bibi Amka betyr "kvinne våkn opp", det er en kvinneorganisasjon som retter seg mot afrikanske kvinner, barn og ungdommer.

brugerorganisasjonen Kreativt og mangfoldig arbeidsliv (KREM), Landsforeningen for barnevernsbarn, Velferdsalliansen og Voksne for barn. Deltakere på rundebordskonferansen var representanter for følgende organisasjoner: Barneombudet, Bibi Amka, FFO, KREM og Velferdsalliansen. I tillegg møtte en representant for Arbeids- og velferdsdirektoratet, og fire fra prosjektgruppen og referansegruppen.

Deltakerne var invitert til å gi innspill til tiltak som vil motvirke fattigdom og sosial eksklusjon blant barn. De ble bedt om å komme med forslag til generelle tiltak for å motvirke barnefattigdom. I tillegg ble det oppfordret til å foreslå tiltak spesielt rettet mot de grupper som prosjektet hadde spesielt fokus på: barn og familier med innvandrerbakgrunn, barn som har vært under barnevernet, barn og familier med helseproblemer, og tiltak i forbindelse med skole og utdanning.

Det ble foreslått en rekke tiltak, og det var stor enighet blant deltakerne på konferansen om de forslagene som ble reist. Deltakerne pekte på at uttrykket barnefattigdom er noe misvisende. De mente det er viktig å fokusere på at det ikke er barna i seg selv som er fattige, men at fattige barn er barn som har fattige foreldre. Deltakerne mente det i tillegg må fokuseres på barn og unge som står i fare for å bli fattige voksne.

Generelle økonomiske tiltak for utsatte familier med barn ble oppfattet som det beste virkemidlet for å bekjempe fattigdom i barnefamilier. Familiene må få en økonomisk situasjon som gjør dem selv i stand til å ivareta omsorgsfunksjoner, og gi barna et liv der de kan delta i vanlige aktiviteter for barn og ungdom. Det ble vist til både bedre muligheter til arbeid for marginale grupper, og bedre barnetillegg i offentlige stønadsordninger. Familien må ses som en helhet, en må styrke foreldrenes mulighet til å støtte barna sine. For utsatte grupper bør det ikke være skjermede arbeidsmarkedstiltak, men lønnstillegg i vanlig jobb. Det kom fram forslag om å utvikle innovative samarbeid mellom offentlige etater og næringslivet for å skaffe arbeidsmuligheter.

Flere av deltakerne tok spesielt opp forslag om å gi bedre arbeidsmuligheter for unge mellom 16 og 18 år, for eksempel at kommuner forplikter seg til å gi sommerjobber og jobbtilbud til alle i denne aldersgruppen. De pekte på at dette ville gi unge mulighet til å bidra til familiens økonomi, og at arbeidserfaring samtidig vil styrke unges mulighet til å delta i yrkeslivet ved overgangen til voksenlivet.

Deltakerne var opptatt av at tiltak for å motvirke fattigdom og marginalisering blant barn og unge må utformes slik at de er inkluderende. De mente det først og fremst må satses på felles arenaer for barn og unge, som barnehage, skole og organiserte fritidsaktiviteter.

Tiltak må være gratis, og organiseres slik at ikke ekskluderer barn fra fattige familier. Representantene for brukerorganisasjonene la stor vekt på at det oppleves som skamfullt og stigmatiserende for barn å motta spesielle tilbud. Det er ikke bare for voksne det er knyttet skam til å være fattig og å måtte søke spesielle tiltak som sosialhjelp eller tiltak som er organisert for fattige av frivillige organisasjoner. Deltakerne mente spesielle tilbud, som for eksempel å gi barn tilbud som må søkes via sosialkontor kan virke stigmatiserende, og at det bør undersøkes nærmere hvordan barn opplever slike tilbud.

I tillegg til generelle økonomiske og inkluderende tiltak, mente deltakerne i rundebordskonferansen likevel at det er behov for spesielle tiltak for noen grupper.

Representanten for Bibi Amka pekte på at det for noen grupper av innvandrere vil dreie seg om å bedre situasjonen på arbeidsmarkedet gjennom norskopplæring og utdanning. Hun la også stor vekt på *informasjon*: om muligheter på arbeidsmarkedet, om norsk kultur, og om organisering i det norske samfunnet. Det er behov for informasjon om barneoppdragelse, familieliv, og om hva som er et vanlig hverdagsliv for barn og voksne i Norge. Hun pekte på behov for kurs for nyankomne familier, og om mer forskning på innvandrerfeltet for å finne fram til gode tiltak.

Representanten for Funksjonshemmedes fellesorganisasjon understreket behovet for bedre utredning av behovet for spesielle tiltak for familier der enten barna eller foreldrene har store helseproblemer. Han viste til at en rekke spesielle ordninger med skattefradrag og hjelpestønader er trukket tilbake. Dette har ført til at mange ikke har økonomi til dekning av ekstra utgifter på grunn av sykdom eller til inkludering i fritidsaktiviteter. For å motvirke fattigdom blant unge funksjonshemmede var FFO var spesielt opptatt av å bedre muligheter til arbeid gjennom utdanning, funksjonsassistentordning, sommerjobb, tiltak for sysselsetting av unge funksjonshemmede og traineestillinger.

Det er videre behov for å se spesielt på fattigdom og sosial eksklusjon for barn som har funksjonshemmede foreldre, eller foreldre med store psykiske og fysiske helseproblemer. FFO pekte spesielt på at det er for store lokale forskjeller i ulike kommuner; funksjonshemmede med behov for omfattende hjelpetiltak kan bety store økonomiske løft for kommunene. Det bør derfor kartlegges tiltak og forskjeller i ulike kommuner, og vurderes om det bør gjennomføres statlige refusjonsordninger for å sikre like tilbud uavhengig av kommunens økonomi. Det ble i tillegg understreket at det bør lages individuelle planer for barn som omfatter de forskjellige etater barnet og familien er i kontakt med.

Deltakerne understreket også behovet for å inkludere barn i utvikling av tiltak. Representanten fra Barneombudet fortalte om gode erfaringer med ekspertgrupper av barn med spesielle erfaringer. Deltakerne var enige om at det bør lages ekspertgrupper og dialogmøter med barn som kan fortelle om hvordan det er å være barn i fattige familier, og diskutere forslag til tiltak.

6.5 Oppsummering

Vi kan oppsummere at det er relativt sammenfallende erfaringer med de ulike prosjektene som ble iverksatt for å motvirke fattigdom og marginalisering blant barn og unge med utgangspunkt i Tiltaksplanen mot fattigdom i 2002 og Handlingsplanen mot fattigdom i 2006.

Prosjektene synes å ha bidratt til økt bevissthet i kommunene om fattigdom blant barn og unge, og kommunene var i hovedsak fornøyde med etablering og utvikling av modeller for tverrfaglig samarbeid. Det var for det meste iverksatt generelle tiltak. Flere av evalueringene peker på at det uklart i hvilken grad disse involverte spesielt utsatte barn og unge, og om de dermed bidro til sosial inkludering. Det ble vist til gode erfaringer med individuelle tiltak som ”losen” og ungdomskoordinator for unge med spesielle behov. Det går fram at ansatte i prosjektene er klar over hvilke grupper som er mest utsatte for fattigdom, men det er likevel i liten grad satt i verk målrettede tiltak for disse gruppene. Det er derfor spørsmål om ikke fremtidige prosjekter bør omfatte målrettede tiltak for spesielt utsatte grupper, for eksempel barn og unge med innvandrerbakgrunn, eller barn med funksjonsnedsettelse. Representantene i rundebordskonferansen understreket som nevnt at det først og fremst nødvendig at barnefamilier får en økonomi som gjør de i stand til å ivareta barnas omsorgsbehov og deltakelse i samfunnet, men de viste også til behov for spesielt målrettede tiltak.

Prosjektene har vært relativt kortvarige, med mål om utvikling av kunnskap og nye modeller for samarbeid for å bekjempe barnefattigdom. Prosjektene har bidratt til at kommunene har fått økt bevissthet om fattigdom blant barn, og at de er klar over hvilke grupper som er spesielt utsatt. Det gir derfor grunn til bekymring at et flertall av kommunene ikke vil fortsette med tiltakene av økonomiske årsaker. Det bør derfor vurderes om alle kommuner skal utvikle lokale handlingsplaner, og om det bør gis statlige

øremerkede midler til fortsatte prosjekter for å videreføre gode resultater og utprøve nye tiltak.

Som nevnt i innledningen har vi i denne kunnskapsoppsummeringen gjennomgått noen få av mange tiltak som er iverksatt i ulike kommuner. Vi mener det er behov for å lage en oversikt over tiltak som kan brukes som ideer i kommunenes arbeid med å bekjempe fattigdom og marginalisering blant barn og unge.

Som nevnt i kapittel 4 kommer mange av barna i barnevernet fra fattige familier, og det er godt dokumentert at barnevernsbarn har stor risiko for fattigdom i voksen alder. Det gir derfor grunn til bekymring at familienes økonomiske problemer ofte ble oversett i kontakten med barnevernet. (Andenæs 2004) understreker at andre hjelpetiltak kan ha liten effekt dersom familien ikke får hjelp med økonomiske problemer. Vi mener derfor barnevernet må ha større fokus på fattigdomsproblemer, og det må utvikles tiltak for å motvirke fattigdom og marginalisering. Det er nødvendig både for å styrke familier som har hjemmebaserte hjelpetiltak, familier med barn som er under omsorg i barnevernet, og barn i risiko i overgangen til voksenlivet. Flere kunnskapsoversikter viser til at det er dårlig samarbeid mellom barnevernet og andre instanser, og de vellykkede prosjektene peker nettopp på at samarbeidet mellom barnevern, sosialkontor og andre instanser har vært forutsetninger for å få gode resultater.

Kunnskapsoppsummeringer viser at ettervern gir gode resultater for barnevernsbarn etter 18 år. Det er derfor overraskende at det ikke skjer en økning i antall ettervern på tross av stor oppmerksomhet om dette. Det bør vurderes både endring av lovgrunnlaget for ettervern, og utvikles gode modeller for oppfølging som tar vare på unges behov for støtte, og samtidig deres rett til deltakelse i å utforme sitt voksenliv. Mange unge i barnevernet blir henvist til sosialkontoret for økonomisk hjelp etter 18 år. Dette kan være noe av forklaringen på at det er så stor andel av barnevernsbarn som blir sosialhjelpsmottakere i voksen alder. Det bør derfor også for unge som har vært i kontakt med barnevernet vurderes andre økonomiske støtteordninger etter fylte 18 år.

Barn med innvandrerforeldre er spesielt utsatt for fattigdom i oppveksten, og i overgangen til voksenliv. Disse familiene har også ofte tiltak fra barnevernet. I kunnskapsoppsummeringene om flerkulturelt barnevern foreslås det ikke egne tiltak for barn med innvandrerforeldre. Det understrekes derimot at barnevernet må få bedre kulturkompetanse, og bli mer kultursensitive. Holm-Hansen m.fl. (2007) påpeker at

forskningskompetansen på flerkulturelt barnevern i Norden og internasjonalt er spredt, og de anbefaler at det opprettes et forskernettverk for flerkulturelt barnevern.

Vi har vist til at det i Handlingsplanen mot fattigdom (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b) ble tatt opp behov for tiltak for barn og unge som har foreldre som er eller har vært i fengsel. Det er stort behov for mer kunnskap og for utvikling av tiltak for å bedre deres situasjon.

I neste kapittel vil vi gi en oppsummerende diskusjon av de ulike innfallsvinklene til å bekjempe fattigdom blant barn og unge som er tatt opp i rapporten, og oppsummere forslag til tiltak og behov for videre forskning.

KAPITTEL 7 FATTIGDOM OG SOSIAL EKSKLUSJON BLANT BARN. OPPSUMMERENDE KONKLUSJONER, BEHOV FOR FORSKNING OG VIDERE TILTAK

Knut Halvorsen, Hege Larsen, Thomas Lorentzen, Mons Oppedal og

Sissel Seim

Hovedformålet med denne kunnskapsoppsummeringen er å gjennomgå tiltak og virkemidler som kan bidra til å bekjempe fattigdom blant barn og unge, både forebyggende tiltak, tiltak for å redusere fattigdom i barns oppvekst, og tiltak som kan hindre fattigdom i voksen alder. Et annet viktig formål har vært å identifisere kunnskapshull og behov for videre forskning for å bekjempe fattigdom og eksklusjon av barn og unge.

Det har vært stor tverrpolitisk enighet i Norge om å bekjempe fattigdom blant barn og unge de siste 10-12 årene. Å bekjempe fattigdom har vært høyere på den politiske agendaen i Norge enn i andre europeiske og nordiske land (Nadim og Salonen 2009). Både *Tiltaksplan mot fattigdom 2002*, som ble fremmet av regjeringen Bondevik, og *Handlingsplanen mot fattigdom 2006* fremmet av regjeringen Stoltenberg I, har hatt ambisiøse mål om å bekjempe fattigdom og eksklusjon blant barn og unge, og det er satt i gang en rekke tiltak og virkemidler.

Det er derfor tankevekkende at forskning viser at andelen fattige barnefamilier har økt i denne perioden. Det er ikke mindre tankevekkende at det er skjedd innstramminger i velferdsordninger for utsatte unge i overgangen til voksenlivet etter 18 år, blant annet ved at langt færre er berettiget til dagpenger ved arbeidsløshet.

I dette kapitlet vil vi oppsummere og drøfte de viktigste funnene i kunnskapsoppsummeringen. Kunnskapshull, forslag til videre forskning og tiltak er omhandlet underveis i rapporten, her skal vi kort løfte fram de viktigste forslagene.

Aktuelle spørsmål er:

Hva er de viktigste grunnene til at fattigdommen blant barnefamilier øker på tross av politisk vilje til å bekjempe fattigdom? Bidrar insentiver i form av lave ytelser til økt

motivasjon til å ta lønnet arbeid? Er det motsetninger mellom arbeidslinja og barns rett til gode levekår? Er det grunn til å tro at fattigdom går i arv?

Fokusering på barnefattigdom begrunnes ofte med at barn er investeringer i fremtiden: "A social investment strategy directed at children must be a centrepiece of any policy for social inclusion" (Esping-Andersen 2007; Esping-Andersen et al. 2002, 30). Det er uklart hvordan en slik strategi er forenlig med en strategi for å forbedre barns livskvalitet her og nå (children as "beings" rather than "becomings" (Fawcett m.fl. 2004, etter Lister (2006)). Etter vår oppfatning bør virkemidler og valg av indikatorer på barnefattigdom være begrunnet ut fra den ene eller den andre strategien. I drøfting av tiltak for å motvirke fattigdom og sosial eksklusjon mener vi det er viktig å ha med både barns velferd her og nå, og barns og unges velferd i et framtidsperspektiv. Det er heller ikke opplagt at det er noen motsetning mellom disse to strategiene: Å bedre livsvilkårene til fattige barn her og nå, vil også ha gunstige langtidseffekter.

7.1 Omfang av fattigdom blant barn

Gjennomgangen i kapittel 2 viser at oppfatninger om omfanget av fattigdom er avhengig av hvilke tilnærminger en bruker for å måle fattigdom, de vanligste tilnærmingene er *inntektsfattigdom*, *levetårstfattigdom*, og *subjektive fattigdomsmål*. Det er ikke konsistens mellom de ulike målene, og andelen som faller under fattigdomsgrensen vil variere sterkt, avhengig av hvilke mål som brukes.

Vi har sett at Norge skårer høyest blant OECD-landene på materiell velferd. I EU brukes 60 prosent av medianinntekten som grunnlag for å måle fattigdom i befolkningen, mens OECD bruker 50 prosent som grunnlag. Sammenlignet med andre europeiske land er det i Norge en liten andel som kommer under fattigdomsgrensen. I Norge var det årene mellom 2004-2007 en stor andel på 16.5 prosent (148 000) barn under 18 år som bodde i en familie som i et år hadde vært under EUs *lavinntekstgrense*.

Ved måling av *vedvarende* lavinntekt blir det langt lavere andel som kommer under fattigdomsgrensen. I Norge har man knyttet grensen til at familiens inntekt er lavere enn gjennomsnittet av lavinntekstgrensen i en treårsperiode, noe som gir en andel fattige barn med vedvarende lavinntekt på 7 prosent eller cirka 63 000 barn, sammenlignet med EUs definisjon av vedvarende lavinntekt som er 4.3 prosent eller 38 600 barn.

Ved måling ut fra *levetidsdeprivasjon* kom Fløtten og West-Pedersen (2009) frem til at 6 prosent av barnefamilier betraktes som fattige. Ved bruk av *levetidsfattigdom* varierer andelen fattige barnefamilier med mellom 3- og 12 prosent, og ved bruk av *subjektive fattigdomsmål* var det 14 prosent av voksne i barnefamilier som rapporterte økonomiske problemer hele eller mesteparten av tiden. 14 prosent av barnefamilier svarte at de var fattige eller på grensen til å være fattige (Fløtten og West Pedersen, 2009). Hansen (2010) fant derimot at bare 4-5 prosent av barn i familier svarte at familien hadde dårlig råd. Som nevnt tidligere viser flere undersøkelser at foreldrene skjerner barna fra å oppleve familiens økonomiske problemer (se for eksempel Sandbæk 2010).

Det er stor variasjon i fattigdom mellom ulike grupper. De gruppene som har størst risiko for vedvarende lavinntekt/fattigdom er:

- Barn i familier der bare én eller ingen av foreldrene er i arbeid, og familien er avhengig av trygdeytelser eller sosialhjelp.
- Barn som bor i familier med mange barn. Risikoen for lavinntekt eller fattigdom er høyere i familier med mer enn tre barn (Epland og Kirkeberg 2009).
- Barn av enslige foreldre, spesielt barn av enslige mødre, og risikoen øker dersom det er mange barn i familien.
- Barn i familier med innvandrerbakgrunn, spesielt barn med ikke-vestlig bakgrunn. Hele 12 prosent av innvandrerbarna levde i 2005-2007 i fattige familier, og for ungdom i alderen 19-24 år var andelen 15 prosent (Bhuller og Aaberge 2011).
- Unge på 18 år, etablering i voksenlivet. Vi har i gjennomgangen vist at det er en spesiell risiko for unge fra lavinntektsfamilier i etableringsfasen. Dette gjelder også barn som har vært under omsorg i barnevernet.

Forskningsbehov for studier av omfang av fattigdom og sosial eksklusjon

Det er behov for å finne fram til mer treffsikre mål for fattigdom, gjerne ved bruk av flere tilnærminger og definisjoner av fattigdom. Ved bruk av kun inntektsmål kommer det ikke fram ulikheter i hva familiene faktisk disponerer til forbruk, for eksempel om det er større

problemer for familier som bor i områder med høye bokostnader, eller at familier med naturalhusholdning har mer av sin inntekt til disposisjon.

Det bør diskuteres om en skal bruke vedvarende fattigdom eller det å være under fattigdomsgrensen i et år som mål på andel fattige i samfunnet. For noen vil det ikke være et problem at inntekten er lav i et år, mens det kan være grunn til bekymring for familier som befinner seg rett over eller under grensen i lengre perioder.

Som nevnt i kapittel 2 er studier av *sosial eksklusjon* i hovedsak gjennomført i den voksne befolkningen (Gallie og Paugam 2003; Barstad 2008), med unntak av Aaboen Slettens (2011) undersøkelse som blant annet viser at ungdom i familier med dårlig råd sjeldnere er sammen med venner, og at de sjeldnere er involvert i organiserte fritidsaktiviteter. Spesielt siden mange av de tiltakene og prosjektene som er iverksatt de senere årene har som mål å bedre barn og unges inkludering i samfunnet, mener vi det er viktig å utvikle gode metodiske tilnærminger til å studere barns hverdagsliv. Ulike kvalitative tilnærminger vil antagelig være best egnet til å studere sosial eksklusjon blant barn. Det kan være studier for å få mer kunnskap om deltakelse i aktiviteter og på arenaer som er viktig for barn, om mestringsstrategier, og om opplevd ensomhet og sosial isolasjon. For å fange opp grupper av barn med risiko for fattigdom og marginalisering kan det for eksempel velges studier i geografiske områder der det bor mange lavinntektsfamilier, eller barn i utpregede innvandrerbymråder (skoler). Siden dette i Norge i hovedsak er et storbyproblem vil det være aktuelt å foreta slike studier i Oslo. Det kan også være relevant å foreta slike studier blant unge over 18 år som mottar økonomisk sosialhjelp, har støtte fra barnevernet, eller som har kvalifiseringsstønning.

7.2 Veier ut av fattigdom

Arbeid

Vi har oppsummert at tilknytningen til arbeidslivet er vesentlig for å unngå fattigdom, og det er liten risiko for vedvarende fattigdom der begge foreldre er i arbeid. Forskning synes å støtte opp under at lønnet arbeid er det som best beskytter mot fattigdom (Bhuller og Aaberge 2010; Bhuller og Aaberge 2011).

Muligheten til lønnet arbeid blir regnet som det viktigste virkemiddelet mot fattigdom i offentlige planer og dokumenter om bekjempelse av fattigdom. Hovedinnsatsen har derfor

vært målrettede arbeidsmarkedstiltak for å gjøre grupper som var utsatt på arbeidsmarkedet i stand til å forsørge seg ved lønnsarbeid. Å komme tilbake til arbeid skal også være mål for andre velferdstjenester og stønadsordninger. Det er lagt stor vekt på arbeidslinja, og at lave ytelser skal være insentiver til at det skal lønne seg å arbeide.

Det er fortsatt behov for forskning og tiltak som kan gi bedre muligheter til lønnet arbeid for utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Vi har i tidligere kapitler spesielt pekt på følgende grupper: personer med innvandrerbakgrunn, personer med ulike helseproblemer, og grupper av ungdom som er spesielt sårbare i overgangen til voksenlivet, som tidligere barnevernsbarn, barn i fattige familier, og unge som har droppet ut av skolen.

Velferdsordninger ved bortfall av arbeidsinntekt

Selv om lønnsarbeid er den viktigste veien til å unngå fattigdom blant barnefamilier, vil de som er arbeidsløse, eller av ulike grunner ikke er i stand til å arbeide, være avhengige av nivået på velferdsordninger for å unngå fattigdom.

Det gir grunn til bekymring at det har vært en økning i andel barn med vedvarende lavinntekt det siste tiåret, slik det går fram av flere undersøkelser (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget 2009; Nadim og Salonen 2009). Det er grunn til å studere nærmere hva som kan være grunnen til dette i en periode hvor det har vært lav arbeidsløshet – og en periode der innsats for å bekjempe barnefattigdom har vært et uttalt politisk mål.

Vi har tidligere oppsummert at de velferdspolitiske tiltakene i de nordiske landene generelt bidrar til å redusere barnefattigdom. Det gjelder både generelle overføringer til barnefamilier, som for eksempel skattelette og barnetrygd, og mer målrettede ytelser som for eksempel stønader til enslige forsørgere, uføretrygd og sosialhjelp.

Det er ikke alle som er i stand til å ha lønnet arbeid, og velferdsordningene er ment å skulle motvirke fattigdom for de som ikke kan forsørge seg ved lønnet arbeid. Det er spesielt pekt på at det å holde offentlige velferdsytelser lave for å motivere voksne til arbeid vil gå utover barn i disse familiene. I Fordelingsutvalgets NOU 2009:10, side 293 blir det også lagt vekt på at de offentlige stønadene må ”stå i rimelig forhold til inntektsutviklingen i samfunnet”. Selv om kutt i velferdsordningene kan bidra til at enkelte kommer i jobb, vil det ha store konsekvenser for barn i familier der foreldrene ikke har et reelt valg om å komme i lønnet arbeid.

Økningen av barnefattigdom i perioden blir av flere forfattere forklart med at det i denne perioden har vært reduksjon i stønader til barnefamilier. Stønader til barnefamilier, som for eksempel barnetrygden, har stor betydning for familier med lav inntekt, og gjennomgangen i kapittel 3 viser at verdien av barnetrygden er kraftig redusert. I 1999 ble det foretatt reelle kutt i barnetrygden, og fra 1996 til 2008 er realverdien redusert på grunn av oppheving av søskentillegget, og at nivået ikke har endret seg på mange år. Epland og Kirkeberg (2007) viser som nevnt at hvis barnefamilier midt på 2000-tallet hadde mottatt like mye barnetrygd som ti år tidligere, ville så mange som 10 000 barn være i familier som kommer over grensen for vedvarende lavinntekt.

Det er heller ikke foretatt økning i velferdsordninger som kan sikre barnefamilier god økonomi når foreldrene ikke har inntektsgivende arbeid. I gjennomgangen av velferdsordninger i kapittel 3 fant vi at det var store variasjoner i satsene for barnetillegg i sosialhjelp og ulike trygdeordninger. Det kan virke som en bare har ”tenkt på et tall” når satsene for barnetillegg varierer mellom kr. 4 420 for foreldre som mottar dagpenger, og 37 821 for foreldre som er uføretrygdet. Variasjonen kan ha sammenheng med om ytelsene er ment å være av kort eller lang varighet, men uansett bør satsene for barnetillegg gjennomgås med tanke på barnas behov for gode levekår, og om barnas rettigheter etter norsk lov og internasjonale konvensjoner er ivaretatt.

Argumentasjonen for lave ytelser begrunnes ofte med at høye ytelser vil undergrave arbeidsviljen, og at gode velferdsordninger vil bidra til at foreldre ikke vil ta lønnet arbeid. Vi har i kapittel 3 diskutert at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom sjenerøse velferdsordninger og arbeidsviljen. I en internasjonal komparativ studie fant Esser (2009) at det var høyest arbeidsmotivasjon i de mest sjenerøse velferdsstatene.

Det kan være mange grunner til at foreldrene ikke kommer i arbeid. Det er et empirisk spørsmål om det er riktig at lave velferdsordninger bidrar til at folk foretrekker å bruke velferdsordninger i stedet for lønnsarbeid. Det foreligger lite systematisk kunnskap om hvorvidt reduksjon i ytelsene faktisk fører til at foreldre kommer tilbake til arbeidslivet. Hvis det er manglende jobbmuligheter som er årsaken til at enkelte ikke kommer tilbake til arbeidslivet, er det ingen grunn til å tro at reduserte ytelser vil virke som insentiv til å komme i lønnet arbeid. Hvis det er dårlig fysisk eller psykisk helse, eller sosiale problemer som er grunnen til at foreldre ikke kommer i arbeid, er det snarere grunn til å tro at økonomiske problemer som følge av reduserte ytelser kan føre til økte problemer i familien, og derved *svække* mulighetene til å komme tilbake til arbeidslivet. Det er også et sentralt spørsmål om barna skal bære byrdene av arbeidslinjen og måtte leve i økonomisk knapphet gjennom hele eller deler oppveksten. I sin gjennomgang av juridiske

perspektiver peker Mons Oppedal i kapittel 3 på at barn har rett til forsvarlig levestandard ut fra internasjonale konvensjoner om barns rettigheter: bestemmelsene i barnekonvensjon, i FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966 (ØSK) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (EMK). Oppedal viser til at det er grunn til å undersøke om både innholdet i regler og retningslinjer om sosialhjelp og trygdeordninger, og praktiseringen av disse, er i strid med internasjonale avtaler som Norge er forpliktet av.

Det har i tillegg vært store innskrenkninger i velferdsordninger i overgangstiden fra ung til voksen, slik vi har beskrevet i kapittel 6. Blant annet er det blitt vanskeligere tilgang for unge til ytelser i forbindelse med arbeidsløshet. Flere studier peker på at terskelen for å få stønad til arbeidsløshet er for høy, og resultatet er at mange unge ikke er registrert som jobbsøkere, men sluses inn i manglende aktivitet med stønader som sosialhjelp, attføring eller sykemelding (Hammer 2009; OECD 2008). Fra 1989 til 2010 har andelen arbeidsledige under 25 år med rettigheter til dagpenger sunket fra omkring 70 prosent til rundt 40 prosent (Lorentzen 2010). Dette har ført til at unge arbeidsledige i denne aldersgruppen i større grad er blitt avhengige av sosialhjelp. I perioder med høy sysselsetting er ikke dette et stort problem. Virkningen sees best i perioder med høy arbeidsledighet, slik som under den økonomiske krisen på midten av 1990-tallet, hvor andelen unge på sosialhjelp økte dramatisk (Lorentzen 2010).

Forslag til forskning og tiltak om velferdsordninger

- Barnetilleggene i de ulike stønadsordningene må gjennomgås grundig, og barns rettigheter etter norsk lov og internasjonale konvensjoner må ivaretas.
- Siden det er så stort fokus på å holde ytelser lave for ikke å svekke arbeidsmotivasjon bør det drives systematisk forskning om reduserte ytelser er gode intensiver for å få folk i arbeid, sammenlignet med andre virkemidler.
- Alternativt kan det gjøres forsøk med skattesubsidiering for utvalgte kategorier (Halvorsen 2011).
- Avkorting av ytelser, fra krone for krone (sosialhjelpen) til 40 prosent (overgangsstonaden og noe tilsvarende for uførepensjonen er en

”fattigdomsfelle”, det bør innføres større fribeløp for å motivere til å opprettholde kontakt med arbeidslivet).

- Utredning av tiltak for å bedre unges rettigheter til stønad ved arbeidsløshet.

Anbefaling for videre forskning om barns rett til økonomisk hjelp:

- At det tas initiativ til prosjekter som går dypere inn i barns juridiske rettigheter etter sosialtjenesteloven (NAV). De rettslige spørsmålene knyttet til gjennomføringen av arbeidslinja må drøftes opp mot barns rett til en tilstrekkelig levestandard etter BK art. 27.
- Rettssosiologiske prosjekter for å få et empirisk bilde av hvordan barns rettigheter ivaretas ved utredning og vedtak om sosialhjelp.
- Undersøkelser av om kommunene inkluderer barnetrygden i beregningsgrunnlaget, og om barnetilleggene justeres tilsvarende.

Spesielt etterlyser vi en barnekonsekvensanalyse knyttet til alle beslutninger som vedrører barn. Tar arbeidslinjen hensyn til barns behov?

7.3 Barns og unges velferd i et framtidsperspektiv

Forskere har lenge forsøkt å identifisere hvilke mekanismer som overfører ulikhet mellom generasjoner. Faktorer som er knyttet til økonomi, materielle forhold, utdanning, holdninger, kultur, kunnskap og tradisjoner kan alle bidra til overføring av sosial ulikhet mellom generasjoner (Harper, Marcus, og Moore 2003). En av de vanskeligste metodologiske utfordringene er hvorvidt det er dårlig økonomi eller trygdemottak i seg selv som fører til at ulikhet går i arv, eller om det er relaterte faktorer knyttet til utdanning eller sosiale problemer. Svaret på dette spørsmålet er viktig for hvilke virkemidler som settes inn i bekjempelsen av sosial ulikhet som overføres mellom generasjoner. En viktig begrensning ved mye av forskningen på dette området er således at det ofte ikke er mulig å skille ut hvilke faktorer som bidrar direkte til overføring av sosial ulikhet (Levy og Duncan 2000). Den utbredte oppfatningen om at sosial arv er en viktig årsak til fattigdom drøftes i neste avsnitt.

Sosial arv og årsak til barnefattigdom

Flere amerikanske studier har påvist at det er en sammenheng mellom foreldrenes mottak av behovsprøvde økonomiske ytelser (sammenlignbare med sosialhjelp i Norge) og barns eget trygdemottak som voksne (Antel 1992; Pepper 2000). I Tyskland gjorde man en lignende slutning i en studie av sammenhengen mellom foreldre og barns sosialhjelpsmottak (Siedler 2004). På linje med dette fant Lorentzen og Nielsen (2008) for Norge at barn av sosialhjelpsmottakere er overrepresentert på sosialhjelp som unge voksne.

Her er det likevel viktig å være oppmerksom på at de aller fleste studiene av hvorvidt trygdemottak går i arv ikke har tatt høyde for innvirkningen av ukjente faktorer knyttet til rusproblemer, sosiale problemer og lignende. Dersom slike uobserverte faktorer påvirker sosialhjelpsmottak, vil den tilsynelatende direkte effekten av foreldres sosialhjelpsmottak i realiteten være knyttet til andre levekårsproblemer.

Det er derfor interessant å merke seg at studier som på forskjellige vis kontrollerer for effekten av disse bakenforliggende uobserverte faktorene oftest ikke finner like klare sammenhenger mellom foreldre og barns sosialhjelpsmottak som studier som ikke kontrollerer for slike faktorer. I USA fant (Duncan, Hill, og Hoffman 1988) ingen klare indikasjoner på at foreldres sosialhjelpsmottak påvirker barnas arbeidstilknytning som voksne. I en lignende studie fra Sverige fant Stenberg (2000) at sosialhjelp kun går i arv dersom foreldrene har sosiale problemer. I tilfeller hvor foreldrenes mottak kun er forårsaket av økonomiske problemer går ikke sosialhjelp i arv. I likhet med disse fant en norsk søskenstudie at det ikke er noen direkte effekt av foreldres sosialhjelp på barns mottak av sosialhjelp som unge voksne (Lorentzen 2010).

Flere internasjonale og norske studier har vist at inntekt, eller manglende inntekt i barndomsårene, øker sjansene for sosialhjelpsmottak og fattigdom i voksen alder (McLanahan 1988; Rank og Cheng 1995; Vartanian og McNamara 2004). Det kan også se ut om sammenhengen mellom inntekt og mottak av sosialhjelp i voksen alder er sterkest for de som vokser opp med lavest inntekt (Duncan og Brooks-Gunn 1997). I Norge finner man at barn som har vokst opp med fattige foreldre har mer enn 10 ganger så høy risiko for å motta sosialhjelp sammenlignet med barn som vokser opp uten økonomiske problemer (Hansen og Vibe 2005).

I likhet med studiene av sosialhjelp er det dessverre også her knyttet en hel del usikkerhet til hvorvidt effektene av økonomisk deprivasjon er direkte sammenhenger, eller om sammenhengen går via andre levekårsproblemer. Det er derfor stort behov for videre forskning på dette området.

7.4 Overgangen til voksenliv

Når en summerer opp litteraturen om overføring av sosial og økonomisk ulikhet mellom generasjoner er det ingen tvil om at barn som vokser opp i hjem med dårlig økonomi og/eller sosialhjelp, er overrepresentert med sosialhjelp og/eller økonomiske problemer som unge voksne. Det er derimot knyttet mye usikkerhet til hvorvidt disse sammenhengene er direkte kausale faktorer, eller om årsakene er knyttet til bakenforliggende faktorer som hittil er ukjente for forskerne.

Vi har i kapittel 4 drøftet situasjonen for noen grupper av unge som er spesielt utsatte i overgangen til en selvstendig voksen tilværelse: barn med innvandrerbakgrunn, unge med helseproblemer, unge enslige forsørgere, spesielt tenåringsmødre, unge som er vokst opp i fattige familier som har mottatt sosialhjelp, og unge som har vært under omsorg i barnevernet.

Flere prosjekter for å styrke ungdom i denne overgangsfasen har vist seg vellykket. Det bør gjennomgås systematisk hvilke grupper som har behov for spesiell innsats i denne fasen, og hvilke instanser som skal ha ansvar for å utvikle tiltakene. Det bør også vurderes virkemidler som bidrar til at overgangen blir mindre risikabel, virkemidler for å bedre unges muligheter til utdanning og arbeid, spesielle rettigheter ved arbeidsløshet (som nevnt ovenfor), og å fortsette med oppfølgingstiltak for spesielt utsatte unge, som for eksempel tiltaket ”losen” eller ungdomskoordinator.

Tidligere barnevernsbarn har lavere utdanning, lavere inntekt, betydelig høyere arbeidsledighet, og mottar mer hjelpe- og omsorgstiltak. De har også gjennomgående dårligere helse og høyere sannsynlighet for å bli tilstått uførepensjon som voksen i forhold til sammenligningsutvalget (Kristofersen og Clausen 2008).

Konklusjonen er at personer som har hatt tiltak fra barnevernet kommer dårligere ut på alle levekårsfaktorer, og bruker sosialhjelp vesentlig oftere enn de som aldri har hatt barnevernstiltak. I starten av en sosialhjelpskarriere, med unge mennesker som ofte

tidligere har hatt barnevernstiltak, er det viktig å gå i dybden på problemer i forbindelse med manglende utdanning, helse og arbeid.

Det bør rettes mer oppmerksomhet på unge i overgang fra barneverntiltak til selvstendig tilværelse, men også generelt for familier med hjemmeboende barn i alderen 18-20 år. Vi har pekt på at det er tankevekkende at bruken av ettervern ikke har økt, på tross av at det har vært stor oppmerksomhet om betydningen av ettervern, og at forskning viser at ettervern har gode resultater. Vi mener derfor det er behov for å vurdere om ettervern skal tilbys alle som har hatt hjelpetiltak eller vært under omsorg i barnevernet. Overgangen til voksenliv vil også kreve en intensivering av samarbeidet mellom etater og samordning av tjenester (Kristofersen og Clausen 2008). Det er som nevnt viktig å unngå at unge i kontakt med barnevernet overføres til sosialtjenesten (NAV) ved fylte 18 år.

7.5 Forskning og tiltak for å bedre situasjonen for barn i familier med helseproblemer

I Stortingsmelding nummer 20 (2006-2007) «Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller» (Helse- og omsorgsdepartementet 2007) oppgis det som politisk målsetning at alle barn skal ha like muligheter til utvikling uavhengig av foreldres økonomi, utdanning, etniske og geografiske tilhørighet. I forlengelse av dette oppgis generelle velferdsordninger som spesielt viktige for grupper med små ressurser. Slike generelle velferdsordninger er beregnet på alle, og virker derfor ikke stigmatiserende. Stortingsmelding nummer 20 (2006-2007) slår likevel fast at det er behov for spesielle tiltak rettet mot risikoutsatte barn. Regjeringen legger således vekt på både universelle velferdstiltak som når alle, samt selektive tiltak med spesifikke målgrupper av ekstra sårbare barn (Helse- og omsorgsdepartementet 2007).

Det er vanskelig å vurdere hvilke av disse hovedtypene av virkemidler som er mest effektive når det gjelder helseproblemer for barn i familier med dårlig økonomi. I en komparativ studie av 27 land gjør Torsheim m.fl. (2006) en flernivåstudie av inntektsfordeling og helse hos unge voksne, som gir viktig innsikt i betydningen av strukturelle faktorer versus individuelle forhold i familien. Dette kan i sin tur si noe om hvilke virkemidler som er mest effektive. I motsetning til de nasjonale studiene, belyser denne studien hvordan inntektsfordelingen på nasjonalt nivå påvirker barns helse. Generelt finner forfatterne at unge voksne i land med stor inntektsspredning har mer enn 2:1 odds

for å ha dårlig helse sammenlignet med land hvor inntektsspredningen er mindre. Norge er det landet som har lavest inntektsspredning av de 27 deltakerlandene. Her er det verdt å merke seg at denne effekten blir stående også etter kontroll for individuell familieinntekt og andre familieressurser. Torsheim mfl (2006) konkluderer fra dette at den sterke effekten av inntektsfordelingen på nasjonalt nivå gjør det viktig å fokusere på faktorer utenfor familien. Altså kan det se ut som om den generelle inntektsfordelingen på nasjonalt nivå totalt sett er viktigere for barns helse enn individuelle økonomiske ressurser.

Funnene til Torsheim mfl (2006) er i tråd med regjeringens fokus på reduksjon av økonomiske forskjeller i befolkningen for å utjevne sosiale helseforskjeller, jamfør St.meld. nr. 20 2006-2007 (Helse- og omsorgsdepartementet 2007). Regjeringen legger opp til to hovedstrategier for å redusere inntektsforskjellene i befolkningen: 1) videreføre arbeidet med at skattesystemet i sterkere grad enn i dag bidrar til en mer rettferdig inntektsfordeling i samfunnet, og 2) følge utviklingen i inntektsulikhet i befolkningen. Dette i tillegg til fortsatt satsning på tiltak for å avskaffe fattigdom, jamfør St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006-2007) og *Handlingsplan mot fattigdom* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b).

Vektleggingen av generelle velferdstiltak står i noe kontrast til OECDs anbefalinger til tiltak for å bedre barns helse. Selv om OECD også anbefaler universelle virkemidler, legges vekten først og fremst på individuelle virkemidler rettet mot de som har størst problemer (Chapple og Richardson 2009). Her til lands legger regjeringen også opp til spesifikke tiltak for rettet mot utsatte grupper eller individer. Blant annet ønskes det igangsatt språkstimulering til alle barn i førskolealder som har behov for det, videreutvikling og styrking av skolehelsetjenesten og utbygging av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer, jfr. St.meld. nr. 20 2006-2007 (Helse- og omsorgsdepartementet 2007). Sistnevnte mer målrettede tiltak har utvilsomt en viktig rolle i bekjempelsen av helseproblemer i lavinntektsfamilier. Likevel er det helt avgjørende at de generelle velferdsbetingelser som ligger i inntektsfordelingen, skoleverket, velferdsstaten og arbeidslivet opprettholdes og utvikles i fremtiden. Særlig ser det ut som om det er utfordringer knyttet til skoleverket, hvor Norge er et av de landene der familiebakgrunn har mest å si for elevenes prestasjoner.

7.6 Å bedre situasjonen for innvandrerfamilier

For å vurdere situasjonen for fattige innvandrerfamilier bør (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b) sees i sammenheng med Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006a), og dens oppfølgingsdokument for styrket innsats i 2008 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008). Både i Handlingsplan mot fattigdom (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006b) og Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) fokuseres det på tiltak som vil bedre barnas muligheter til å unngå fattigdom i voksen alder, og mindre på tiltak som bidrar til barnas velferd i oppvekstsituasjonen. Dette har selvsagt også stor betydning, og det er lagt stor vekt på god språkutvikling for barn med minoritetsbakgrunn i førskolealder (Mogstad og Rege 2009). Først og fremst skal dette gjøres ved å stimulere til at flere barn med innvandrerbakgrunn går i barnehage, og det fremmes forslag om gratis kjernetid i barnehage for alle barn. Det fremheves som avgjørende at barn og unge med innvandrerbakgrunn behersker norsk språk så tidlig som mulig i skolegangen for å sikre godt læringsutbytte gjennom hele utdanningsløpet, og gode språkkunnskaper fremheves som avgjørende for at innvandrerbarn og unge skal lykkes i utdanning og arbeid (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006a). I handlingsplanens oppfølgingsdokument fra 2008 trekkes styrket norskundervisning frem som et sentralt mål (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008).

For å motvirke marginalisering, anbefaler Olsen (2010) at man forholder seg til de gruppene som har en reell mulighet til å vinne frem i det nye landet. Det vil si de innvandrerne som har tilpasset seg gjennom språkopplæring, eventuelt yrkeskvalifisering, og noen års botid. For å motvirke fattigdom og eksklusjon mener vi det også er viktig å finne fram til gode tiltak for å inkludere grupper som har lenger vei å gå for å inkluderes i arbeids- og samfunnslivet.

7.7 Barnehage og skole som inkluderende arenaer

Vi har i rapporten lagt stor vekt på å se barnehage og skole som viktige arenaer for innsatser overfor barn og unge. Barnehage og skole gir tilbud til alle barn, og er derfor et godt sted for tilbud som ikke virker stigmatiserende overfor utsatte barn og unge.

Disse institusjonene er viktige arenaer for læring og kunnskap, men også for sosial inkludering i fellesskap med andre barn. Samtidig har vi i gjennomgangen vist at særlig skolen også kan være en arena for utstøting og marginalisering, for eksempel for barn med lærevansker, eller gjennom mobbing.

Det finnes mye barnehage- og skoleforskning, vi har i rapporten lagt vekt på forskning som dreier seg om muligheter for inkludering av barn og unge for å motvirke konsekvenser av økonomiske problemer i familien, og for utdanning med sikte på å hindre marginalisering og fattigdom i voksen alder. Det er også disse målene som ligger til grunn for forslag til videre forskning.

I utdanningspolitikken legges det stadig større vekt på tidlig intervensjon, med forslag om gratis kjernetid i barnehager og tidlig innsats med pedagogisk tilbud (NOU 2009:10). Det er som nevnt enighet om at barnehagen er en viktig læringsarena, men vi har vist til at vekten på formelle læringsaktiviteter i barnehager er en konklusjon som hviler på usikker grunn (jf. OECD 2007, Bennett, 2007). Den norske barnehagen har som grunnlag å bidra til barnets generelle utvikling og kreativitet (Rammeplan 2006), ikke å rette arbeidet mot at barn blir vurdert opp mot standardiserte krav til bestemte ferdigheter. Det er lite forskning som kan si noe sikkert om effekter tidlig av innsats i form av språkstimulering. Vi støtter derfor forslag i St.meld. nr. 23: 2007-2008: 29 (Kunnskapsdepartementet 2007) om å igangsette forskning om effekter av tidlige innsatser på kort og lang sikt.

Barnehager og utdanning er også svært viktige faktorer for barns helse, jfr. St.meld. nr. 20 2006-2007 Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller (Helse- og omsorgsdepartementet 2007). Utstrakt bruk av barnehager kan identifisere barn med spesielle behov, og legge til rette oppfølgingstiltak på et tidlig tidspunkt. Regjeringen ser således på arbeidet med full barnehagedekning som et viktig virkemiddel i kampen mot sosial ulikhet i helse hos barn (St.meld. nr. 20 2006-2007). Paradoksalt nok er Norge et av de landene der familiebakgrunn har mest å si for elevenes prestasjoner. For å motvirke dette legger Regjeringen i Stortingsmelding nummer 20 (2006-2007) opp til at en utvidelse av skoledagen for de yngste kan være utjevnende for de som får lite hjelp hjemme. Videre åpnes det opp for mer fysisk aktivitet på skolen, og gode rammer for barnas måltider. I tillegg til arbeidet for en utvidelse av skoledagen for de yngste, legger regjeringen opp til tiltak for å redusere frafallet i videregående utdanning.

Barnehageansatte spiller en viktig rolle i å oppdage om barn er utsatt for vold eller omsorgssvikt. Men det viser seg at barnehagene bare står for 4 prosent av bekymringsmeldingene til barnevernet. Det understreker behovet for å bevisstgjøre og

kvalifisere spesielt førskolelærere til å håndtere bedre situasjoner der det er mistanke om omsorgssvikt, ifølge Bratterud og Emilsen (2011), jf. Aftenposten 27.3.2011.

I skolen er kvaliteten på lærerne en viktig ressurs for å utjevne sosiale forskjeller. Vi har påpekt at data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI-data)²⁸ er for svake til å si noe om dette. Spørsmålene i elevundersøkelsene fanger opp relevante faktorer i klasserommet, men ikke virkninger av relasjonen mellom lærere og elever. Elevenes læringsutbytte er ofte et kumulativt resultat av all påvirkning eleven har vært utsatt for gjennom grunnskolen. Dette understreker hvilken metodisk kompleksitet som knytter seg til å få kunnskap om skolens muligheter til å utjevne sosiale forskjeller mellom elevene. Det er behov for utprøving av ulike forskningsdesign for å få kunnskaper om hva som har størst betydning for sosial utjevning i skolen gjennom utdanningsløpet.

Som nevnt finnes det lite kunnskap på sentrale områder:

- Forskning om effekter av tidlig språkstimulering
- hvordan dagliglivet i barnehage og skole fremmer eller hindrer at barn og unge lærer og har utbytte av skolegangen
- hvordan fattigdom og vansker på hjemmebane får betydning for hvordan barna behandles i skolen
- hvordan skolen legger til rette for elever med problemer hjemme
- isolasjon og ensomhet blant elever som klarer seg rimelig bra faglig

Vi har pekt på at det finnes lite tverrfaglig samarbeid mellom skole og andre institusjoner, og lite tverrfaglig forskning. Skolens rolle er lite belyst i forskning i sosialt arbeid, for eksempel i undersøkelser om barnevernsbarn, mens skoleforskning i liten grad trekker inn sosiale forhold og fattigdom i sine undersøkelser. Det er behov for forskning og forsøksvirksomhet om bedre samarbeid mellom skole og eksterne samarbeidspartnere, spesielt forsøk med samarbeid mellom skole/barnehage og barnevern.

²⁸ GSI er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge, det omhandler følgende tema: elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO og PPT. <http://www.wis.no/gsi/> Hentet fra nettet 2.12.10.

7.8 Nye tiltak for å bekjempe fattigdom blant barn

Utfordringen er å finne mest mulig treffsikre og kostnadseffektive virkemidler som virker minst mulig stigmatiserende, og som primært forebygger fattigdomsrisiko. I den sammenheng etterlyser vi analyser av hvilke virkemidler som har hatt betydning for om tallet på barnefattige og dets sammensetning på husholdstyper har gått opp eller ned. Mikrosimuleringer må kunne antyde mulige effekter av nye politiske virkemidler, og da spesielt overføringer for ulike typer lavinntektshushold jf. Hirsch (2006). Utenfor særlig politisk kontroll er utviklingen på arbeidsmarkedet, økonomiske konjunkturer, inntektsfordeling (økte inntektsforskjeller gir så å si pr. definisjon høyere andel lavinntektshushold), og endring av familiemønstre og husholdssammensetning (for eksempel tallet på barn av foreldre med innvandrerbakgrunn og unge enslige mødre). Det bør likevel kunne fastsettes et politisk mål om en bestemt reduksjon i barnefattigdommen, ut fra ulike begrunnende måter å måle den på.

Trolig vil kombinasjoner (pakker) av virkemidler være de mest effektive. De vil kunne variere fra husholdstype til husholdstype, men med noen grunnelementer felles. Det er viktig at en ser ulike tiltak eller virkemidler i sammenheng, slik at de ikke motvirker hverandre. Nedenfor gis det en rekke forslag til virkemidler som bør vurderes nærmere i forhold til treffsikkerhet og kostnadsnivå. En erklært tverrpolitisk målsetting er sjanselighet. Tiltak som bidrar til økt *sjanselighet* vil særlig kunne bidra til å bekjempe at barnefattigdom også videreføres inn i voksentilværelsen. I dag er det betydelig klasseforskjeller, noe som får negative konsekvenser: Ufordelaktige utfall som sosialhjelp, arbeidsløshet, ikke å oppnå videregående utdanning eller bli mor som tenåring, er langt mer hyppig blant 20 åringer som er fra de 10 prosent av familiene med lavest inntekt sammenlignet de som er fra familier med høyere inntekter (Wiborg og Hansen 2009).

Fordelingsutvalget (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget) har skilt mellom tre hovedtyper av tiltak for å utjevne inntektsforskjeller. De er også relevante i forhold til å motvirke barnefattigdom:

1. Tiltak på oppvekst- og utdanningsområdet (som påvirker fordelingen av humankapital).

2. Tiltak rettet inn mot å øke inkluderingen i arbeidsmarkedet og å forebygge ulikhetsskapende prosesser i arbeidsmarkedet. Det er tiltak som påvirker den primære inntektsfordelingen.
3. Tiltak som griper inn i den sekundære inntektsfordelingen.

I tillegg kommer

4. Generelle og målrettede offentlige tiltak knyttet til tjenester som skal kompensere for manglende økonomiske ressurser.

Vi vil særlig konsentrere forslagene om 1., 3. og 4, som omfatter typer tiltak som vil kunne ha størst umiddelbar effekt i bekjempelse av barnefattigdom. Vi går ikke nærmere inn på allerede igangsatte virkemidler som trolig vil kunne redusere barnefattigdom, slik som økt bostøtte og større personkrets for bostøtten og kvalifiseringsstøtten.

Det viktigste generelle virkemiddelet er å sikre at foreldre med lavinntekt får lønnet arbeid de kan leve av gjennom utdannings- og kvalifiseringstiltak og gratis kjernetid i barnehage (enslige forsørgere, funksjonshemmede og innvandrere). Lønnet arbeid er den viktigste veien ut av fattigdom, men det er ikke gitt at det lar seg gjøre for alle, og det kan uansett ikke være det eneste virkemiddelet. Arbeidsplikten må balanseres mot omsorgsplikten: En del enslige foreldre i lavinntektshushold kan for eksempel ha barn med store omsorgsbehov, noe som vanskelig lar seg imøtekomme hvis en er i heltidsarbeid. Andre foreldre kan ha en kronisk sykdom som gjør det vanskelig eller umulig å ha lønnet arbeid. Gode økonomiske velferdsordninger må derfor sikre at familier med barn i slike situasjoner ikke forblir fattige over tid.

Målrettede offentlige tiltak for å lette fattige barns situasjon i påvente av forbedret familieøkonomi, dreier seg først og fremst om tiltak for å fremme sosial deltakelse for barn i fattige familier. Fordelingsutvalget foreslo universelle tiltak rettet mot alle eller de fleste i et lokalmiljø, som for eksempel utstyrspakker til utlån, støtte til skolehelsetjenesten og etablering av nettverkskafé. Premisset for disse tiltakene var at støtten ikke skulle være stigmatiserende for den enkelte familie. I tillegg ble det foreslått individuell økonomisk støtte til kjøp av nødvendig utstyr, utgifter til bursdagsfeiring eller julefeiring, støtte til foreldrebetaling, og ferietilskudd.

Dette kan være gode tiltak, men individuell økonomisk støtte for å sikre at barn tar del i vanlig sosialt liv vil lett virke stigmatiserende. Offentlige økonomiske støtteordninger, som sosialhjelp, barnetillegg i trygder etc, må være så sjenerøse at det ikke er nødvendig

med spesielle bevilgninger til det som inngår i vanlig hverdag og fritid for barn. Dette ble også sterkt understreket av representanter for brukerorganisasjoner på rundebordskonferansen (omtalt i kapittel 6).

Økte kostnader for å bekjempe barnefattigdom (tidlig intervensjon) må settes opp mot kostnader ved ikke å fjerne barnefattigdom. Fattigdomsopplevelse øker risikoen for å møte andre vansker i barndommen og senere i livet (Hirsch 2006). Det er vanskelig målbare risikofaktorer, men det bør ikke avholde oss fra å forsøke. Noe av problemet skyldes at fattigdomsrisiko går sammen med andre sosiale og helsemessige problemer (slik som dårlig mental helse) i inntektsfattige hushold. Noen ”kostnader” til fattigdomsbekjempelse vil kunne betraktes som investering i framtiden (bedre utdanning (human kapital) og høyere sosial kapital), mens andre er kostnader ”her og nå ” og ”i framtiden” for forbedret livskvalitet for de barn som rammes av fattigdom.

Kostnader til bekjempelse av barnefattigdom må også settes opp mot samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til mulig forekomst av antisosial atferd, stoffmisbruk, høyere kriminalitet, jf. indikatorer på dårlig oppvekstkår ved 10-års alder henger sammen med høyere andel siktede (Skardhamar 2007), dårlig fysisk og mental helse samt tapte skatteinntekter som følge av lavere yrkesdeltakelse og høyere stønadsutgifter.

Virkemidler (stønader) rettet mot *familier* med høy fattigdomsrisiko (tiltak type 3):

- Oppjustere satsene i barnetrygden og/eller barnetilleggene i trygdeordninger, kvalifiseringsstønadene, samt den økonomiske sosialhjelpen. De har vært gradvis fallende sammenlignet med lønnsveksten. Satsene bør i det minste oppjusteres i takt med lønnsveksten, jf. Fordelingsutvalget (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget).
- Modifisere avkortingsreglene i enkelte av disse stønadene.
- Gjeninnføre søskentillegget i barnetrygden, jf. Fordelingsutvalget (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget).
- Rettighetsfesting av den økonomiske sosialhjelpen med ytelser på SIFO-nivå, og i det minste justering i tråd med lønnsveksten, jf. Fordelingsutvalget (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget).
- Forlenget barnetrygd for enslige forsørgere med barn 18-20 år.

- Heve satsen for forskuttering av underholdsbidrag.
- Øke engangsstønaden ved barnefødsel for unge mødre (under 20 år).
- Arbeidssøkerstønad (normert sats) til personer som ikke har opparbeidet rettigheter til dagpenger under arbeidsløshet (andelen arbeidsløse som mottar dagpenger er fallende). Kan omfatte ungdom 16 år og eldre som registrerer seg som jobbsøkere.
- Barnetillegg for begge foreldre når begge er arbeidsløse.
- Inntekt fra barn under 18 år gir ikke avkorting i stønader til foreldre.
- For å motvirke eventuelle disinsentiveffekter av økte trygdeytelser, og samtidig verne barna mot lavinntekt, kan det innføres en ”in-work tax credit”, eller ”child tax credit” jf. Storbritannia), det vil si en form for negativ inntektsskatt for de med potensielt lavest lønnsinntekter, som utbetales når en forlater en stønadsordning og går over i lønnet arbeid, for eksempel minimum 30 timer pr. uke.

Sett i et barneperspektiv er ikke dette ”passive” virkemidler, men tvert i mot stønader som gjør det mulig å delta aktivt, fullt og helt i samfunnet på linje med andre barn, da forutsatt at de økte ytelsene kommer barna til gode.

Generelle virkemidler (tjenester) rettet mot lokalsamfunn/kommune (tiltak type 1 og 4):

- Ungdomssentre.
- Rett til sommerjobb for 16-18 åringer (minst tre uker, betalt av kommunen).
- Gratis fritids- og kulturtilbud.
- Gratis bruk av idrettsanlegg.
- Sosiale boliger for ungdom som flytter tidlig hjemmefra (Ungbo).
- Gratis kjernetid i barnehager, jf. Fordelingsutvalget (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget).

*Generelle, ikke-stigmatiserende virkemidler*²⁹ rettet mot skolen (tilbud til alle) (tiltak type 1 og 4):

- Gratis skolemåltider (sikrer sunn kost til alle).
- Gratis (rimelig) skoleuniform (motvirker motepress og mobbing og reduserer klesutgifter til barn).
- Gratis skoleutflukter (gir alle mulighet for å delta).
- Gratis leksehjelp (kompenserer for svak foreldrebistand).

Virkemidler for barnevernet og sosialkontorene (NAV) (Tiltak type 1):

- Økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning (med spesiell fokus på hvordan barn kan skjermes fra husholdningenes pengeknapphet).
- Lovbestemt tilbud om ettervern fra barnevernet ved fylte 18 år.
- Overgangen skole/arbeidsliv: skole ”drop-outs”: tilby alternative læringsarenaer: i 2003 var 22 prosent av ungdom 16-19 år verken i arbeid eller utdanning, med en særlig høy andel blant 17 åringer (34 prosent i 2001) jf. Ugreninov (2007).
- Spesiell stønad til barn 16-20 (22) år som ikke er hjemmeboende, men som bor alene, i barneverninstitusjoner eller fosterhjem: Utdanningsstøtte eller lignende.

7.9 Barns deltakelse

I kapittel 3 i avsnittet om barns rettslige stilling understrekes av Mons Oppedal at barn har rett til å bli hørt og ha medvirkning i saker som har betydning for deres liv. Collin-Hansen (2008) understreker også barns rett til å medvirke og at dette ikke synes å skje i særlig

²⁹ Redd Barna gir i et innspill til referansegruppen til Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) uttrykk for at det bør gjennomgå dagens system for offentlige overføringer til barnefamilier med et fokus på å styrke de universelle løsningene, samtidig som en ser spesielt på løsninger for sårbare grupper, blant annet enslige forsørgere (side 397).

grad i dagens i skole for å finne løsninger på deres problemer. Det bør settes i gang mer forskning og forsøk med arbeidsformer som kan ivareta barns deltakelse, både i kontakt med offentlige velferdsordninger, og for hvordan barn i større grad kan involveres i forskning og utvikling av tiltak for å motvirke fattigdom og konsekvenser av fattigdom. Det kan for eksempel settes i gang ekspertgrupper med barn som kan formidle erfaringer med å være fattige, og som kan være med i diskusjoner om tiltak for å motvirke konsekvenser av å vokse opp i fattigdom. Det kan for eksempel settes i gang dialoggrupper på områder som skole og barnevern. En mulighet er grupper i regi av Barneombudet, men det bør også knyttes opp mot organisasjoner der barn og unge deltar, og det bør knyttes til forskning.

I tillegg må barn i større grad involveres i å finne løsninger på egne problemer, enten det gjelder barnevern, ettervern, skole eller gode tiltak for å komme i arbeid.

7.10 Handlingsplan for å motvirke fattigdom blant barn og unge

Vår gjennomgang av den omfattende forskningen og politiske dokumenter i Norge og utvalgte andre land har gitt innsikt i omfanget av fattigdom blant barn og unge i oppveksten, og i overgangen til voksenliv, hvem som er mest i risikozonen for fattigdom, og kunnskap om tiltak som er iverksatt for å motvirke fattigdom. Det er noen grupper som ikke er drøftet i denne rapporten: barn med psykisk syke foreldre og barn som har foreldre som er fengslet. Den økonomiske og sosiale situasjonen for barn i slike familier bør bli gjenstand for egen utredning.

Vi har tatt utgangspunkt i en bred forståelse av virkemidler for å redusere fattigdom og eksklusjon, som omfatter både barnefamiliers økonomi, og tiltak som omhandler barn og unges oppvekstarenaer, skole og fritid. I de foregående kapitlene er det drøftet både universelle ordninger som omfatter alle barn, og tiltak som rettes direkte mot barn i fattige familier.

Forslag om handlingsplan mot barnefattigdom

For å bekjempe fattigdom blant barn og unge kreves det innsats på mange områder. I denne rapporten har vi kunnet gjennomgå behov for innsats på noen felt, men det er behov for mer kunnskap og mer tverrfaglig innsats. Vi vil derfor anbefale at det lages en

handlingsplan mot barnefattigdom som omfatter både gjennomgang av velferdsordninger, økt forskning og tiltak som kan stoppe økningen i antallet fattige barn i Norge. Handlingsplanen bør også omfatte forskning og videreutvikling av tiltak som hindrer marginalisering, og bidrar til inkludering og deltakelse for barn og unge. Vi anbefaler derfor også som nevnt at barn og unge tas med i utvikling av forskning og tiltak.

Vedlegg: Søk som ble utført i de enkelte databasene

<p>SocINDEX, Academic Search Premier og ERIC (via EBSCO)</p> <p>Alle søk med avgrensing i tid: 2000-2010 samt til nivå: Scholarly/peer reviewed</p> <p>Siden vi har brukt de felles søkefeltene TI og AB er det søkt i alle tre databasene samtidig</p>	Treff
<p>AB: Norw* or Swed* or Denmark or Danish or Finland or Finnish or Iceland* or Scandinav* or Nordic*</p> <p>and</p> <p>- TI: (poor or poverty) and (child* or young* or adolescen* or teenager* or juvenile* or famil* or immigrant* or minorit*)</p> <p>- TI: (social exclusion or marginality* or marginali?ation) and (child* or young* or adolescen* or teenager* or juvenile* or famil* or immigrant* or minorit*)</p>	<p>27</p> <p>6</p>
<p>AB: UK or United Kingdom or England or English or British or Scotland or Scottish or Wales or Welsh or North* Ireland or North* Irish or Australia*</p> <p>and</p> <p>- TI: (poor or poverty) and (child* or young* or adolescen* or teenager* or juvenile* or famil* or immigrant* or minorit*)</p> <p>- TI: (social exclusion or marginality* or marginali?ation) and (child* or young* or adolescen* or teenager* or juvenile* or famil* or immigrant* or minorit*)</p>	<p>141</p> <p>37</p>

ISI Web of Science: Social Sciences Citation Index TI/Tittel og TS/Topic samt tidsavgrænsing 2000-2010	Treff
<p>TS: Norw* or Swed* or Denmark or Danish or Finland or Finnish or Iceland* or Scandinav* or Nordic*</p> <p>and</p> <p>- TI: (poor or poverty) and (child* or young* or adolescen* or teenager* or juvenile* or famil* or immigrant* or minorit*)</p> <p>- TI: (social exclusion or marginality* or marginali?ation) and (child* or young* or adolescen* or teenager* or juvenile* or famil* or immigrant* or minorit*)</p>	<p>20</p> <p>4</p>
<p>TS: UK or United kingdom or England or English or British or Scotland or Scottish or Wales or Welsh or North* Ireland or North* Irish or Australia*</p> <p>and</p> <p>- TI: (poor or poverty) and (child* or young* or adolescen* or teenager* or juvenile* or famil* or immigrant* or minorit*)</p> <p>TI: (social exclusion or marginality* or marginali?ation) and (child* or young* or adolescen* or teenager* or juvenile* or famil* or immigrant* or minorit*)</p>	<p>46</p> <p>20</p>

BibsysAsk Spesialsøk m/ tittel-ord og begrensning til 2000-2010	Forskdok Publ +Prosj	Bibl. basen
tittel-ord = barnefattigdom?	11 + 1	13
(tittel-ord = fattig?) and (tittel-ord = barn? or tittel-ord = ung? or tittel-ord = familie? or tittel-ord = innvandrere? or tittel-ord = minoritet? or tittel-ord = etni?)	11 + 0	71
(tittel-ord = ekskluder? or tittel-ord = eksklusjon? or tittel-ord = marginaliser?)	15 + 3	39
and (tittel-ord = barn? or tittel-ord = ung? or tittel-ord = familie? or tittel-ord = innvandrere? or tittel-ord = minoritet? or tittel-ord = etni?)		
Frida Avansert søk. <i>Tid: 2000-2010 Type publikasjon: tidsskrift, konferansebidrag / faglig presentasjon, bok, rapport/avhandling, del av bok/rapport</i>		Treff
fattig* / marginaliser* / ekskluder*		55 / 12 / 5
NORA Avansert søk/Alle arkiver		Treff
alle disse ordene: fattig* og marginaliser* år: 2000-2010		16
alle disse ordene: fattig* og eksklud* år: 2000-2010		7
Norart m/begrensning til 2000-2010		Treff
Ordsøk: fattigdom* or barn* or ung* or innvandrere* or minoritet* or familie* and Tittel: fattig*		146 27
Ordsøk: (marginal* or eksklud*) and (fattig* or barn* or ung* or innvandrere* or minoritet* or familie*)		
Norske databaser med ekstra søk på undertema velferd		Treff

Danske og svenske databaser	Treff
bibliotek.dk Søgning	
titel=fattigdom? og fritekst=danmark og materiale=tidsskriftartikler og år>1999	31
titel=fattigdom? og fritekst=danmark og materiale=(fag1 og bå) og år>1999	32
(ti=fattig? og ti=eksklu? eller marginal?) og em=danmark og base=Forskningsbibl	11
DEF/dansk forskningsbase	
fattig? børn?=ung?=indvandrere?=minoritet?=etni?=familie? 2000-2010	27
TI: marginal?=eksklu? børn?=ung?=indvandrere?=minoritet?=etni?=familie? 2000-2010	35
bibliotek.se Utökad sökning	15
Tittel/ord i tittel: barnfattigdom*	
LIBRIS	44
TIT:fattigdom* and ÄMNE:sverige*	68
TIT:"social exklu*" or TIT:marginaliser*	8
(TIT:exklu* or TIT:marginal*) and ÄMNE:fattig*	47
DIVA Søk i Tittel	
barnfattigdom* eller fattig*	18
social exklu* eller social exclu* eller marginaliser*	19
social exclusion eller social exclu* eller ekskluder eller marginaliser	50
social välfärd* eller välfärdsmodell* eller välfärdsstat*	

Litteraturliste

- Adireksombat, K. 2010. The Effects of the 1993 Earned Income Tax Credit Expansion on the Labor Supply of Unmarried Women. *Public Finance Review* 38 (1):11-40.
- Andenæs, A. 2004. Hvorfor ser vi ikke fattigdommen? Fra en undersøkelse om barn som blir plassert utenfor hjemmet. *Nordisk sosialt arbeid* 24 (1):19-33.
- Andenæs, K. 1992. Sosialomsorg i gode og onde dager, Oslo: Tano.
- Andenæs, K. 2003. Sosialloven. I *Sosialrett*, redigert av K. Andenæs, O. Molven, Ø. Rasmussen, K. Sandberg og L. Warberg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersen, A.S. 2007. *Lavinntektshusholdningers forbruk*. Rapporter 2007/23. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Andersen, A.S. 2008. Lever de med tynn lommebok "over evne"? *Samfunnsspeilet* (3/2008).
- Andersen, J., J. Elm Larsen, og I. Hornemann Møller. 2009. The exclusion and marginalisation of immigrants in the Danish welfare society. Dilemmas and challenges. *International Journal of Sociology and Social Policy* 29 (5/6):274-286.
- Antel, J. J. 1992. The Intergenerational Transfer of Welfare Dependency: Some Statistical Evidence. *The Review of Economics and Statistics* 74 (3):467-473.
- Anyon, J. 1981. Social Class and School Knowledge. *Curriculum Inquiry* 11 (1981):3-42.
- Anyon, J. og M. J. Dumas. 2009. *Theory and educational research: toward critical social explanation*. New York: Routledge.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2006a. *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering*: vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) - statsbudsjettet 2007. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2006b. *Handlingsplan mot fattigdom*: vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) - statsbudsjettet 2007. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2006-2007. St. meld. nr. 9: *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2008. *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen - styrket innsats 2008. Mål for inkludering*. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008-2008) - Statsbudsjettet 2008. redigert av Arbeids og inkluderings-departementet. Oslo

- Arbeidsdepartementet. 2010. Prop 1 S (2010-2011) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2011.
- Arbeidsdepartementet. 2011. Prop. 130 L (2010-2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak).
- Arksey, H. og L. O'Malley. 2005. Scoping Studies: Towards a Methodological Framework. *International Journal of Social Research Methodology* 8 (1):19-32.
- Arnesen, A-L. 2002. Ulikhet og marginalisering: med referanse til kjønn og sosial bakgrunn : en etnografisk studie av sosial og diskursiv praksis i skolen, HIO: rapport 2002:13, Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Arnesen, A-L. 2003a. Construction of an "outsider": contradictions and ambiguities in institutional practices. I *Democratic education: ethnographic challenges*, redigert av D. Beach, T. Gordon og E. Lahelma. London: Tufnell Press.
- Arnesen, A-L. 2003b. De "sårbare" barna og de "farlige" kategoriene i skolen. Oslo: Organisasjonen Voksne for barn.
- Arnesen, A-L. 2004. *Det pedagogiske nærvær: inkludering i møte med elevmangfold*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Arnesen, A-L, og L.Lundahl. 2010. Standardized Individualization. Text-mediated relations of governance in two Nordic welfare institutions. I *Genre and Cultural Competence: an Interdisciplinary Approach to the Study of Text* redigert av S. Kvam og K. Knutsen. Münster: Waxmann Verlag
- Australian Social Inclusion Board. 2010. Social inclusion in Australia - How Australia is faring. Redigert av D. o. t. P. M. a. Cabinet. Canberra.
- Backe-Hansen, E. 2004. *Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår: kunnskapsbidrag fra 36 studier av barnefattigdom*. NOVA-rapport 12/04. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Backe-Hansen, E., og E. Bakketeig. 2008. *Forskningskunnskap om ettervern*. NOVA-rapport 17/08. Oslo: NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Bakken, A. 1998. *Ungdomstid i storbyen*. NOVA-rapport 7/98. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Bakken, A. 2003. *Minoritetsspråklig ungdom i skolen: reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* NOVA-rapport 15/03. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Bakken, A. 2004. Nye tall om ungdom: økt sosial ulikhet i skolen? *Tidsskrift for ungdomsforskning* 4 (1):83-91.

- Bakken, A. 2010. *Prestasjonsforskjeller i kunnskapsløftets første år: kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning*. NOVA-rapport 9/10. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Barne- og familiedepartementet. 2001. St.meld. nr. 39 (2001-2002) *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge* Barne- og familiedepartementet.
- Barne- og familiedepartementet. 2001. St.meld. nr. 40: *Om barne- og ungdomsvernet*. Barne- og familiedepartementet.
- Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet. 2004. Rundskriv 11.11.2004: Barnevernloven § 1-3 - Tiltak for ungdom over 18 år.
- Barstad, A. 2008. *Changing welfare, living conditions and social integration*, Department of Sociology and Human Geography, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, [Oslo].
- Bask, M. 2005. Welfare Problems and Social Exclusion Among Immigrants in Sweden. *European Sociological Review* 21 (1):73-89.
- Bay, A-H. og J. Saglie. 2003. *I verdens rikeste land: pressens dekning av velferdsstaten 1969-99*. NOVA-rapport 25/03. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Bay, A-H. og E. Stang. 2008. Politisk svikt eller individuelt ansvar? Pressens portrettering av fattigdom i verdens rikeste land. I *Når velferd blir politikk. Partier, organisasjoner og opinion*, redigert av A-H. Bay, W. Pedersen og J. Saglie. Oslo: Abstrakt Forlag
- Becker, S. og A. Bryman. 2004. *Understanding research for social policy and practice: themes, methods and approaches*. Bristol: Policy Press.
- Bennett, J. 2007. *Results from the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy 1998-2006*. UNESCO Policy Brief on Early Childhood
- Berg, K. 2009a. *I skolens randsone - opplæring for ungdom under offentligomsorg: en kvalitativ kasus-studie med fokus på elevers skolefortellinger*, Tromsø: Universitetet i Tromsø,.
- Berg, K. 2009b. *I skolens ytterkant - hvordan bryr skolen seg om utsatte elever? I Veiledningskvalitet*, redigert av M. Brekke og K Søndena, Oslo: Universitetsforlaget
- Berg, K. 2009c. *Utsatte elevers skolekarriere: Forhandlinger om identitetsbeskrivelser. FoU i praksis* 3 (2).
- Berg, K. 2010. (under publisering) *Refleksjoner over makt og avmakt i offentlig omsorg. Social Kritik*.

- Bernstein, B. 1987. Class, Codes and Communication. I *Sociolinguistics. An international handbook of the science of language and society* redigert av D. Ammon og Mattheier. Berlin: Walter de Gruyter.
- Bernt, J. F. 2000. Rett til stønad til livsopphold. I *Sosial trygghet og rettssikkerhet, 2. utgave*, redigert av A. Kjønstad, J. F. Bernt, A. Kjellevold og H. Hove. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bhuller, M. og R.Aaberge. 2010. Økonomisk fattigdom blant innvandrere. *Søkelys på arbeidslivet* (4/2010).
- Bhuller, M. og R. Aaberge. 2011. Innvandrere blir værende i fattigdom. *Samfunnsspeilet* 1/2011.
- Birkemo, A. 2002. *Læringsmiljø og utvikling*. Oslo: I samarbeid med Unipub.
- BLD. *Ungdom og kvalifisering 2011* [cited 21.03.2011. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barn_og_ungdom/ungdom-og-kvalifisering.html?id=634714.
- Blekesaune, M. 2005. *Unge uførepensjonister: hvem er de, og hvor kommer de fra?* NOVA-rapport 8/05. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Blekesaune, M.T. Hellevik, og A. West Pedersen. 2010. Uførhet. I *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*, redigert av A-H. Bay, A. Hatland, T.Hellevik og C. Koren. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Blume, K., B. Gustafsson, P. J. Pedersen, og M.Verner. 2007. At the Lower End of the Table: Determinants of Poverty among Immigrants to Denmark and Sweden. *Journal of Ethnic & Migration Studies* 33 (3):373-396.
- Bogen, H. og M. Nadim. 2009. *Et flerkulturelt ettervern?: Ungdom med innvandrerbakgrunn i barnevernets ettervern*. FAFO-rapport. Oslo: Fafo.
- Booth, T. 1996. Stories of exclusion: Natural and unnatural selection. I *Exclusion from school. Inter-professional Issues for Policy and Practice*, redigert av E. Blyth og J. Milner. London/New York: Routledge.
- Borgeraas, E. og R. Brusdal. 2008. The Costs of Children—A Comparison of Standard Budget and Income Approach. *Child Indicators Research* 1 (4):372-386.
- Bourdieu, P. og J.B. Thompson. 1991. *Language and symbolic power*. Cambridge: Polity Press.
- Bradbury, B. 2003. Child poverty: a review. I *SPRC Report*, redigert av S. P. R. Centre. Sydney: Social Policy Research Centre, University of New South Wales.

- Bradbury, B. og M. Jäntti. 2001. Child poverty across the industrialised world: evidence for the Luxembourg Income Study. I *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations*, redigert av K. Vleminckx og T. M. Smeeding. Bristol: Policy Press.
- Bradshaw, J. og D. Richardson. 2009. An index of child well-being in Europe. *Child Indicators Research* 2 (3):319-351.
- Bratterud, Å. og K. Emilsen. 2011. *Små barns rett til beskyttelse. Utvikling av tiltak for å styrke barnehageansattes kompetanse om vold og overgrep mot små barn*. Rapport 18/2011. NTNU Samfunnsforskning AS Barnevernets utviklingssenter.
- Bremnes, R., T. Falch, og B. Strøm. 2006. *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak*. I SØF-rapport 4/06. Trondheim: SØF.
- Brown, C. W. 2011. Exploring BME Maternal Poverty. The financial lives of ethnic minority mothers in Tyne and Wear. Oxfam GB research report. Oxfam GB.
- Burchardt, T. 2003. Being and becoming: social exclusion and the onset of disability. CASE report 21. I *CASE report*. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.
- Bø, B. Puntervold. 2010. Barn med minoritetsbakgrunn i barnevernet. I *Integrasjon og mangfold. Utfordringer for sosialarbeideren*, redigert av M. S. Kaya, A. Høgmo og H. Fauske. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Cantillon, B. 2006. *The poverty effects of social protection in Europe: EU enlargement and its lessons for developing countries*. Paper for Df-ILO Seminar, 4-5 September 2006.
- CASA & Sosialpolitisk Forening. 2009. *Social Årsrapport 2009 - Borgerlig sosialpolitikk?* København: Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) og Sosialpolitisk Forening.
- Chapple, S. og D. Richardson. 2009. *Doing better for children*. Paris: OECD.
- Clausen, S-E, og L. B. Kristofersen. 2008. *Barnevernsklienter i Norge 1990-2005: en longitudinell studie*. I NOVA-rapport 3/08. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Collin-Hansen, R. 2008. *Barnets rett til opplæring og til vern mot marginalisering i skolen*, Bergen: Universitetet i Bergen.
- Connell, R.W., D.J. Ashenden, G.W. Kessler, og G.W. Dowsett. 1982. *Making the difference. Schools, Families and Social Division*. Sydney/London/Boston: George Allen & Unwin.
- Cunha, F. og J. Heckman. 2007. The economics of human development: The technology of skill formation. *American Economic Review*.

- Currie, C., S. N. Gabhainn, E. Godeau, C. Roberts, R. Smith, D. Currie, W. Pickett, M. Richter, A. Morgan, og V. Barnekow. 2008. Inequalities in young people's health. Health Behaviour in school-aged children. International report from the 2005/2006 survey. I *HBSC International Report* redigert av U. o. E. Child and Adolescent Health Research Unit. Edinburgh: HBSC International coordinating centre. Child and Adolescent Health Research Unit (CAHRU), University of Edinburgh.
- Dahl, E., I. Harsløf, og K. van der Wel. 2010. *Arbeid, helse og sosial ulikhet*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Dalen, M. 2000. Elever med spesielle behov - hvordan har de det i norsk skole. I *Skolenett*: Utdanningsdirektoratet.
- Department for children schools and families. 2010. *Child Poverty Act*.
- Duncan, G.J., MS Hill, og S.D. Hoffman. 1988. Welfare dependence within and across generations. *Science* 239 (4839):467-471.
- Duncan, G.J. og J. Brooks-Gunn. 1997. *Consequences of growing up poor*. New York: Russell Sage Foundation.
- Eide, K. og T. Broch. 2010. *Enslige mindreårige flyktninger: kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Oslo: Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion øst og sør.
- Elm Larsen, J. 2004. *Fattigdom og social eksklusion: tendenser i Danmark over et kvart århundrede*. Vol. 04:27, *Socialforskningsinstituttet*. København: SFI.
- Elstad, J. 2000. *Social inequalities in health and their explanations*. NOVA rapport 9/00 Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Elstad, J. 2008. *Utdanning og helseulikheter: problemstillinger og forskningsfunn*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Elstad, J. 2010. Helse blant barn og unge i lavinntektsfamilier. I *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. NOVA rapport nr. 10/10, redigert av M. Sandbæk og A. West Pedersen. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Enes, A. Walstad. 2010. *Økonomi og levekår for ulike lavinnteksgrupper 2009*. Rapporter 2010/3 Statistisk sentralbyrå
- Epland, J. 2001. Hva vil det koste å fjerne "barnefattigdommen" i Norge? *Økonomiske analyser* (4):48-53.
- Epland, J. 2004. *Veier inn i og ut av fattigdom: Inntektsmobilitet blant lavinntektshushold*. Rapporter 2005/16 Statistisk sentralbyrå

- Epland, J. 2011. Lavinntekt og inntektsfordeling. I J. Epland med flere. *Økonomi og levekår for ulike lavinnteksgrupper 2010*. Rapporter 5/2011. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J. og M. I. Kirkeberg. 2007. *Barn i lavinntektsfamilier 1996-2004*. Rapporter. 33/2007, Statistisk sentralbyrå..
- Epland, J. og M. I. Kirkeberg. 2009. Barn i lavinntektsfamilier - omfang og utvikling I *Barnefattigdom*, redigert av T. Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Epland, J. og T. M. Normann. 2011. Vedvarende lavinntekt. I J. Epland med flere. *Økonomi og levekår for ulike lavinnteksgrupper 2010*. Rapporter 5/2011. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. 2007. Investing in children and their life chances. Paper til Fundacion Carolina *International Workshop "Welfare State and Competitvity"*, April 26-27, Madrid.
- Esping-Andersen, G. D. Gallie, A. Hemerijck, og J. Myles. 2002. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Esser, I. 2009. Has welfare made us lazy? Employment commitment in different welfare states. I *British Social Attitudes 25th Report* National Centre for Social Research
- European Commission. 2008. *Thematic study on policy measures concerning child poverty*. European Commission.
- Eurostat. 2010. Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010. I *Eurostat Statistical books*: Eurostat, European Commission.
- Fergusson, R. 2002. Rethinking Youth Transitions: Policy Transfer and New Exclusions in New Labour's New Deal. *Policy Studies* 23 (3/4):173-190.
- Fertig, M. og M. Tamm. 2009. Always poor or never poor and nothing in between? Duration of child poverty in Germany. *German Economic Review* 11 (2):150-168.
- Fevang, E. og K. Røed. 2006. Veien til uføretrygd i Norge. I *Rapport (Frischsenteret)*. Oslo: Frischsenteret.
- Fjeldstad, Ø. 2010. Ikke bare tvangsekteskap: i Norge finnes også tvangsseparasjon. *Velferd* 2010 (21).
- Fløtten, T. 2003. Fattigdom i en velferdsstat. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 6 (2):71-88.
- Fløtten, T. 2009. *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, T. og H. C. Kavli. 2009. Barnefattigdom og sosial deltakelse. I *Barnefattigdom*, redigert av T. Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Fløtten, T. og A. West Pedersen. 2009. Når kan barn kalles fattige? En opinionsbasert tilnærming. I *Barnefattigdom*, redigert av T. Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Forente Nasjoner. 2003. Barnekonvensjonen. Barne- og familiedepartementet.
- Friestad, C. og K.-I. Klepp. 2006. Socioeconomic status and health behaviour patterns through adolescence: Results from a prospective cohort study in Norway. *European Journal of Public Health* 16 (1):41-47.
- Frønes, I. 2010. Hvor mange fattige barn finnes det i Norge? I *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*, redigert av D. Album, M. Nordli Hansen og K. Widerberg. Oslo: Universitetsforlaget
- Frønes, I. og H. Strømme. 2010. *Risiko og marginalisering: norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Furlong, A. og F. Cartmel. 2003. Unemployment, integration and marginalization: a comparative perspective on 18-24 year-olds in Finland, Sweden, Scotland and Spain. I *Youth unemployment and social exclusion in Europe*, redigert av T. Hammer: Policy Press.
- Furlong, A. og F. Cartmel. 2007. *Young people and social change: new perspectives*. Maidenhead: Open University Press.
- Furustad, M. og E. Mørk. 2010. Sosiale indikatorer for barn og barnefamilier. I *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper*. Rapport 3/2010, redigert av A. Walstad Enes: Statistisk sentralbyrå.
- Gallie, D. og S. Paugam. 2003. *Social precarity and social integration: report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Galloway, T. A. og R. Aaberge. 2005. Assimilation effects on poverty among immigrants in Norway. *Journal of Population Economics* 18 (4):691-718.
- Galobardes, B., J. Lynch, og G.D. Smith. 2007. Measuring socioeconomic position in health research. *British Medical Bulletin* 81-82 (1):21-37.
- Galobardes, B., M. Shaw, D. A. Lawlor, J.W. Lynch, og G.D. Smith. 2006a. Indicators of socioeconomic position (part 1). *Journal of Epidemiology and Community Health* 60 (1):7-12.
- Galobardes, B., M. Shaw, D.A. Lawlor, J.W. Lynch, og G.D. Smith. 2006b. Indicators of socioeconomic position (part 2). *Journal of Epidemiology and Community Health* 60 (2):95-101.
- Gautun, H. 2005. *Endring av barnevernets tiltaksprofil: en kartlegging av hjemmebaserte tiltak med statlig støtte*. FAFO-rapport. Oslo: FAFO.
- Gautun, H. 2009. *Det nye barnevernbyråkratiet: en studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. FAFO-rapport. Oslo: FAFO.

- Giroux, H. A. 1983. *Theory and resistance in education: a pedagogy for the opposition*. South Hadley, Mass.: Bergin & Garvey.
- Gornick, J.C. og M. Jäntti. 2009. Child poverty in upper-income countries: lessons from the Luxembourg income study. I *Luxembourg Income Study Working Paper Series*.
- Grebstad, U.B. og S. Holm. 2009. Flest sosialhjelpsmottakere i Nord-Norge: trygd, sosialhjelp og barnevern. I *Samfunnsspeilet 23/2009*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Grødem, A. Skevik. 2001. Fedre på avstand: om barnebidrag, fordeling og rettferdighet. I *Virker velferdsstaten?*, redigert av A.-H. Bay. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Grødem, A. Skevik. 2008. Fattigdommens ansikter. Fattigdomsindikatorer og psykososial velferd i norske barnefamilier. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 11 (4):230-243.
- Grødem, A. Skevik. 2009. The impact of poverty and immigrant background on children's school satisfaction: evidence from Norway. *International Journal of Social Welfare* 18 (2):193-201.
- Gulbrandsen, L.M. 2010. Annerledeshet og barns deltakelse: deling og mening. I *Annerledeshet: sårbarhetens språk og politikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hafstad, R. 1994. Elever med emosjonelle og sosiale problemer. I *Forebyggende arbeid i skolen - en pedagogisk utfordring. Om barn med sosiale og emosjonelle vansker*, redigert av I. M. Helgeland. Oslo: Kommuneforlaget
- Halse, J. Aasted. 2007. *Negativ sosial arv: om tidlig indsats over for risikobørn og deres familier*. Vejle: Kroghs forlag.
- Halvorsen, K. 1993. Barn, omsorg og arbeidsløshet. *Plan og Arbeid* 1993 (5/6):44-45.
- Halvorsen, K. 2000. Sosial eksklusjon som problem. *Tidsskrift for Velferdsforskning* (3):157-170.
- Halvorsen, K. 2002. *Sosiale problemer: en sosiologisk innføring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Halvorsen, K. 2011. Skattesubsidiering: Kan "velferdsfella" og fattigdom unngås gjennom arbeidsbetingede stønader? *Klassekampen*
- Hammarstedt, M. 2001. Disposable income differences between immigrants and natives in Sweden. *International Journal of Social Welfare* 10 (2).
- Hammer, T. 2004. Ungdom, ledighet og marginalisering i Europa: Skotsk og finsk ungdom kommer dårligst ut. *Samfunnsspeilet* (1/2004).
- Hammer, T. 2009. *Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder*. NOVA-rapport 11/09. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Hansen, F.K. og H. Hansen. 2007. *Fattigdom og social ulighed i sundhed - rapport om Den Danske Nationale Handlingsplan*. København: Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA).

- Hansen, I.L. Skog, H. Bogen, T. Fløtten, A. West Pedersen, og J. Sørvoll. 2008. *Det er jo ingen som sulter her, men ...: kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. FAFO-rapport 2008:18. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.
- Hansen, M.N. og U.Vibe. 2005. Behov for sosialhjelp og uføretrygd: individuell ulykke eller sosial arv? . *Søkelys på arbeidsmarkedet* 22 (2):149-157.
- Hansen, T. 2010. Barns opplevelse av familieøkonomien og egne materielle ressurser. I *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. NOVA rapport nr. 10/10, redigert av Mona Sandbæk og Axel West Pedersen. Oslo: NOVA.
- Harper, C., R. Marcus, og K. Moore. 2003. Enduring Poverty and the Conditions of Childhood: Lifecourse and Intergenerational Poverty Transmissions. *World Development* 31 (3):535-554.
- Harsløf, I. 2007. *Young-man's-land: European youth between welfare and work*, Oslo: Unipub.
- Harsløf, I. og S. Seim. 2008. Fattigdom i en norsk velferdskontekst. I *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*, redigert av I. Harsløf og S. Seim. Oslo: Universitetsforlaget
- Hatland, A. 2010. Innvandrernes møte med velferdsstaten. Kunnskapsstatus. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 13 (3).
- Hatland, A. og A. West Pedersen. 2006. Er sosialhjelpen et effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen? *Tidsskrift for Velferdsforskning* 9 (2):58-72.
- Hattie, J.A., A. Carroll, K. Durkin, og S. Houghton. 2009. *Adolescent Reputations and Risk: Developmental Trajectories to Delinquency*. New York: Springer-Verlag New York.
- Helgeland, I. M. 2001. *Ungdom med atferdsvansker - hvordan går det med dem som 30-åringer? En longitudinell studie*. HiO-rapport 2001/8 Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Helgeland, I. M. 2007. *Unge med alvorlige atferdsvansker blir voksne: hvordan kommer de inn i et positivt spor? En oppfølgingsstudie over 15 år*, Oslo: Unipub forlag.
- Helgeland, I. M. 2008. "Det handler ikke bare om penger." Barnevernsbarn og fattigdom. I *Fattigdommens dynamikk: perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. , redigert av I. Harsløf og S. Seim. Oslo: Universitetsforlaget
- Helgeland, I. M. 2009. *Ungdom i alvorlig trøbbel: veier til forandring*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hellevik, T. 2005a. *På egne ben: unges etableringsfase i Norge*. NOVA rapport 22/05 Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Hellevik, T. 2005b. Ungdom, etablering og ulike velferdsregimer. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 5 (1):89-110.
- Helse- og omsorgsdepartementet. 2007. St.meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*.
- Helsetilsynet. 2009. Utsatte barn og unge - behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse- sosial- og barneverntjenester til utsatte barn. *Helsetilsynet rapport 5/2009*.
- Hernes, G. 2010. *Gull av gråstein: tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*. FAFO-rapport 2010/3. Oslo: FAFO.
- Hirsch, A. Aaby. 2008. Sosialhjelp gis til færre, men de får noe mer: trygd, sosialhjelp og barnevern. I *Samfunnsspeilet* 22/08. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hirsch, A. Aaby. 2010. Færre barn med kontantstøtte: brukere av kontantstøtte 1999-2009. I *Samfunnsspeilet* 24/2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hirsch, D. 2006. *What will it take to end child poverty?*: Joseph Rowntree Foundation.
- Hjelmtveit, V. 2004. *Barn og unge i familier med langvarig økonomisk sosialhjelp*. Redd Barna
- Hjelmtveit, V. 2008. Langvarig økonomisk sosialhjelp i barnefamilier: fattigdomsfelle for foreldre og barn? I *Fattigdommens dynamikk: perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*, redigert av I. Harsløf og S. Seim. Oslo: Universitetsforlaget
- HM Treasury. 2003. *Every child matters*.
- HM Treasury. 2010. *Ending child poverty: mapping the route to 2020*.
- Holm-Hansen, J., T. Haaland, og T. Myrvold. 2007. *Flerkulturelt barnevern: en kunnskapsoversikt*. NIBR-rapport 2007/10. Oslo: NIBR Norsk Institutt for by- og regionforskning.
- Hyggen, C. 2010. *Livsløp i velferdsstaten*. NOVA rapport 6/10 Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Immervoll, H. og M. Pearson. 2009. A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD. I *OECD Social, employment and migration working papers No. 81*: OECD.
- Julkunen, I. 2002. Social and Material Deprivation among Unemployed Youth in Northern Europe. *Social Policy & Administration* 36 (3):235.
- Kaya, M.S. 2010. Innvandrere og integrering - utfordringer i å forstå tilpasningsmønstre. I *Integrasjon og mangfold. Utfordringer for sosialarbeideren*, redigert av M.S. Kaya, A. Høgmo og H. Fauske. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

- Kirkeberg, M.I. 2011. Internasjonal sammenligning av lavinntekt. I Jon Epland med flere (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinnteksgrupper2010*. Rapporter 5/2011. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Kirkeberg, M. I. og T.M. Normann. 2011. Datagrunnlag og definisjoner. I J. Epland med flere (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinnteksgrupper2010*. Rapporter 5/2011. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Kjellevoid, A. 1995. Sosialhjelp på vilkår: om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser, Oslo. Juridisk forlag
- Kjønstad, A. og A. Syse. 2008. *Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kleven, L. og O. Haugen. 2004. Norske tenåringsmødrer - få, men fattige. *Samfunnsspeilet* (3/2004). Statistisk sentralbyrå
- Kristensen, P. og T. Bjerkedal. 2004. Trender i deltakelse i arbeidslivet - betydningen av kronisk sykdom som barn og utdanningsnivå. *Tidsskrift for Den norske legeforening* 22 (124):2879-83.
- Kristiansen, I.-H. 2009. *Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser: underveisevaluering av utviklingsarbeidet*. NOVA notat 5/09 Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kristiansen, I-H. og A. Skårberg. 2010. *Sluttevaluering av utviklingsarbeidet utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*. NOVA-rapport. 14/10, Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kristofersen, L.B. 2005. *Barnevernbarnas helse: uførhet og dødelighet i perioden 1990-2002*. NIBR-rapport 2005/12. Oslo: NIBR Norsk Institutt for by- og regionforskning.
- Kristofersen, L.B. 2009. *Barnevern og ettervern: hjelpetiltak for 16-22 åringer og levekår for unge voksne*. NOVA-rapport. 10/09 Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kristofersen, L.B. 2010. Linking Data Across the Lifespan: Norwegian experiences with longitudinal research on outcome: Living conditions in young adults with careers in Child Welfare Services, Aftercare services (1990-2005) and a comparison sample. I *Key-Note Paper: Exploring the Connections between the Experience of Multiple Adversities in Childhood and Poor Outcomes in Later Adult Life: Linking Research to Policy and Practice*. Queens University, Belfast, 16.-17.th September 2010. Queens University, Belfast.

- Kristofersen, L.B. 2010. Trivsel og prestasjoner i skolen. I *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*, redigert av M. Sandbæk og A. West Pedersen. Oslo NOVA Rapport 10/10. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kristofersen, L.B., I-H. Wang Andresen, S. Sverdrup, og T. Haaland. 2006. *Hjelpetiltak i barnevernet - virker de?* NIBR-rapport 2006/7. Oslo: NIBR Norsk Institutt for by- og regionforskning.
- Kristofersen, L.B. og S-E. Clausen. 2008. *Barnevern og sosialhjelp*. NOVA notat 3/08. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kunnskapsdepartementet. 2006. St.meld. nr. 16 (2006-2007) -og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring I *St.melding nr. 16 (2006-2007)*.
- Kunnskapsdepartementet. 2007. St. meld. nr. 23 (2007-2008) Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne. Kunnskapsdepartementet.
- Kvalsund, R. og I. Velsvik Bele. 2010. Students with special educational needs - sosial inclusion or marginalisation? Factors of risk and resilience in the transition between school and early adult life. *Scandinavian Journal of Educational Research* 54 (1):15-35.
- Land, K. C., V. L. Lamb, og S. Kahler Mustillo. 2001. Child and Youth Well-Being in the United States, 1975–1998: Some Findings from a New Index. *Social Indicators Research* 56 (3):241-318.
- Layte, R., C.T. Whelan, B. Maître, og B. Nolan. 2001. Explaining levels of deprivation in the European Union. *Acta Sociologica* 2001.
- Legard, S. 2009. Pathways from Education to Work for Young People with Impairments and Learning Difficulties in Norway. Paris: OECD.
- Lelkes, O. og K. Gasior. 2011. Income poverty in the EU. Situation in 2007 and Trends (based on EU-SILC 2005-2008). Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Levy, D.M. og G.J. Duncan. 2000. *Using Sibling Samples to Assess the Effect of Childhood Family Income on Completed Schooling*. Working Paper no. 168. Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research.
- Lister, R. 2006. An agenda for children: investing in the future or promoting well-being in the present? I *Children, changing families and welfare states* redigert av J. Lewis: Elgar Publishing.
- Lorentzen, T. 2007. *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. FAFO-rapport 2007/33 . Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.

- Lorentzen, T. 2010. Social assistance dynamics in Norway: a sibling study of intergenerational mobility. Uni Rokkansenteret rapport 2010:3.
- Lorentzen, T., E. Dahl, og I. Harsløf. 2008. Young people's risk of becoming social assistance claimants: social class or new social risks? Paper presented at *Quantitative methods in the social sciences: Labour market changes and social exclusion in the life course*. Oslo.
- Lorentzen, T. og R. A. Nielsen. 2008. *Går fattigdom i arv?: Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. FAFO-rapport 2008/14. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.
- Lucas, P.J., K. McIntosh, M. Petticrew, H.M. Roberts, og A. Shiell. 2008. *Financial benefits for child health and well-being in low income or socially disadvantaged families in developed world countries*. Cochrane Database of Systematic Reviews.
- Lundeberg, I. Rindal. 2008. *De urettmessige mindreverdige: domstolens maktkritiske funksjon i saker om spesialundervisning*, Bergen :Universitetet i Bergen.
- Lunder, T. E. 2008a. *Kartlegging og analyse av kommunale sosialhjelpssatser*. Rapport 5/2008 Telemarksforskning.
- Lunder, T. E. 2008b. *Satser og utmålt beløp. Hva er sosialhjelpsnivået?* Rapport 6/2008 Telemarksforskning.
- Lutz, K. 2009. *Kategoriseringar av barn i förskoleåldern: styrning & administrativa processer*. Vol. no. 44, *Avhandlingar från Lärarutbildningen vid Malmö högskola*. Malmö: Området för lärarutbildning, Malmö högskola.
- Lyngstad, J. 2010. Hvorfor betaler så få samværs mødre bidrag? *Tidsskrift for Velferdsforskning* 13 (3):138-152.
- Lødemel, I. og K. Halvorsen. 2002. *En bedre politikk mot fattigdom i Noreg. Problemforståing, strategiar og tiltak*. Sosialdepartementet.
- Markussen, E. 2010. Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden. I *TemaNord*. København: Nordisk Ministerråd.
- Markussen, E., M. Wigum Frøseth, og J. B. Grøgaard. 2009. *Inkludert eller segregert?: om spesialundervisning i videregående opplæring like etter innføringen av Kunnskapsløftet*. NIFU STEP: Rapport 17 (2009).
- Markussen, E. og Nina Sandberg. 2005. Hvorfor velger ungdom bort videregående? *Tidsskrift for ungdomsforskning* 5 (2):91-96.

- Markussen, E., N. Sandberg, B. Lødding, og M. Wigum Frøseth. 2008. *Bortvalg og kompetanse: gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002 : hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*. Rapport 2009/17. Oslo: NIFU STEP.
- McInnes, T., P. Kenway, og A. Parekh. 2009. *Monitoring poverty and social exclusion 2009*. Joseph Roundtree Foundation.
- McLanahan, S. 1988. Family structure and dependency: Early transitions to female household headship. *Demography* 25 (1):1-16.
- McNeish, D., T. Newman, og H. Roberts. 2002. *What works for children?: effective services for children and families*. Maidenhead: Open University Press.
- Milbourne, L. 2002. Life at the margin: education of young people, social policy and the meanings of social exclusion. *International Journal of Inclusive Education* 6 (4):325-343.
- Milbourne, L. 2005. Children, Families and Interagency Work: Experiences of Partnership Work in Primary Education Settings. *British Educational Research Journal* 31 (6):675-695.
- Mogstad, M. og M. Rege. 2009. *Tidlig læring og sosial mobilitet - vedlegg til Fordelingsutvalgets utredning*. NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, Finansdepartementet.
- Mogstad, M. 2005. Fattigdom i Norge: Et hovedstadsproblem? *Økonomiske analyser* (3/2005):63-75.
- Mogstad, M. 2011 *Fattigdom i Norge: Et hovedstadsproblem?* [Wwww.ssb.no/slik_lever_vi/art-2005-06-16-01.html](http://www.ssb.no/slik_lever_vi/art-2005-06-16-01.html).
- Mogstad, M. og M.Rege. 2009. Betydningen av tidlig læring for å motvirke at fattigdom går i arv. I *Barnefattigdom* redigert av T. Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Moshuus, G. H. 2010. *Verdighetsforvaltning i liv på grensen: en kvalitativ studie av barn og foreldre i familier med vedvarende lavinntekt*. NOVA-rapport 16/10. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Munro, E.R. og M. Stein. 2008. *Young people's transitions from care to adulthood: international research and practice*. London: Jessica Kingsley.
- Nadim, M. og R.A. Nielsen. 2009. *Barnefattigdom i Norge: omfang, utvikling og geografisk variasjon*. FAFO-rapport 2009:38. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.
- Nadim, M. og T.Salonen. 2009. Barnefattigdom i et nordisk perspektiv. I *Barnefattigdom*, redigert av T. Fløtten. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Naper, S. Ohrem. 2010. Kvinner som får engangsstønad ved fødsel. *Arbeid og velferd* (2/2010).
- Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. 2009. Bruk av informasjon fra kunnskapsoppsummeringer for å identifisere forskningsbehov. <http://www.kunnskapssenteret.no/Publikasjoner/5868.cms>.
- Nordahl, T. 2007. *Hjem og skole: hvordan skape et bedre samarbeid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, T. og R. Sarromaa Hausstätter. 2009. *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater: situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet*. Rapport 9/2009. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Nordahl, T. og T. Overland. 1998. *Idealer og realiteter: evaluering av spesialundervisningen i Oslo kommune*. NOVA-rapport 20/98. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nordisk Ministerråd. 2010. *Nordic Statistical Yearbook 2010*. Nordic Council of Ministers
- Nordvik, V. 2010. Bolig og boforhold. I *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. NOVA rapport nr. 10/10, redigert av M. Sandbæk og A. West Pedersen. Oslo: NOVA.
- Normann, T.M. 2009a. Det vanskelige fattigdomsbegrepet: Lav inntekt trenger ikke bety fattigdom. *Økonomiske analyser* (5/2009):19-25. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Normann, T.M. 2009b. *Fattigdomsrisiko: en levekårsstilnærming*. Rapporter 2009/11. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Normann, T.M. 2010. Uførhet er mer enn bare helse: uførhet i Norden. I *Samfunnsspeilet* 24/2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2007:4. 2007. *Ny uførestønad og alderspensjon til uføre*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. 2009. Finansdepartementet.
- Nuland, B.R., J. Lunnan Hjort, T. Fløtten, og E. Backe-Hansen. 2009. *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge: en evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. FAFO-rapport 2009/50. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.
- Nuland, B.R., K. Reegård, og H-C. Sandlie. 2010. *Tiltak for fattige barn og unge: evaluering av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. FAFO-rapport 2010/19. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO

- OECD. 2005. Students with disabilities, learning difficulties and disadvantages. *Statistics and indicators for curriculum access and equity*. EDU/CERI/CD(2005)16, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD. 2008a. Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries. Paris OECD.
- OECD. 2008b. Youth for jobs, Norway.
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/10/41201137.pdf>.
- OECD. 2009a. *Australia country highlights*. OECD 2009 [cited 07.10.10 2010].
 Tilgjengelig på <http://www.oecd.org/dataoecd/20/43/43590025.pdf>.
- OECD. 2009b. *United Kingdom Country Highlights*. OECD 2009 [cited 07.10.10 2010].
 Tilgjengelig på <http://www.oecd.org/dataoecd/21/6/43590251.pdf>.
- OECD. 2010a. *Employment Outlook 2010 - How does AUSTRALIA compare?* . OECD 2010 [cited 07.10.2010 2010]. Tilgjengelig på
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/45603025.pdf>.
- OECD.2010b *Employment Outlook 2010 - How does the UNITED KINGDOM compare?*
 OECD 2010. Tilgjengelig på <http://www.oecd.org/dataoecd/14/35/45603124.pdf>.
- Olsen, B. 2006. Unge innvandrere i arbeid og utdanning: er innvandrerungdom en marginalisert gruppe? *Samfunnsspeilet* (4/2006) Oslo: Statistisk sentralbyrå..
- Olsen, B. 2010. *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning*. Rapporter 9/2010, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Oppedal, B., G.E. Azam, S.B. Dalsøren, S.M. Hirsch, L.Jensen, P. Kiamanesh, E.A. Moe, E. Romanova, og K. B. Seglem. 2008. *Psykososial tilpasning og psykiske problemer blant barn i innvandrerfamilier*. Folkehelseinstituttet rapport 2008/14. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Oppedal, M. 2008a. Fattige barns rett til økonomisk hjelp. I *Fattigdommens dynamikk: perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*, redigert av S. Seim og I. Harsløf. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oppedal, M. 2008b. Retten til materiell velferd. I *Barnekonvensjonen: barns rettigheter i Norge*, redigert av N. Høstmælingen, E. S. Kjørholt og K. Sandberg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp. nr. 103 (2008-2009). Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeidsdepartementet.
- Oterholm, I. 2008. *Barneverntjenestens arbeid med ungdom i alderen 18 til 23år*. Rapport 2008/1. Oslo: Diakonhjemmet høgskole, Avdeling for forskning og utvikling, Diaforsk.

- Pantazis, C., D. Gordon, og R. Levitas. 2006. *Poverty and social exclusion in Britain: the millennium survey*. Bristol: Policy.
- Pepper, J.V. 2000. The Intergenerational Transmission of Welfare Receipt: A Nonparametric Bounds Analysis. *Review of Economics and Statistics* 82 (3):472-488.
- Petticrew, M. og H. Roberts. 2006. *Systematic reviews in the social sciences: a practical guide*. Malden, Mass.: Blackwell Publishing.
- Piachaud, D. 1981. P. Townsend and the holy grail. *New Society* (10/1981).
- Platt, L. 2007. Child poverty, employment and ethnicity in the UK: The role and limitations of policy. *European Societies* 9 (2):175-199.
- Rank, M.R. og LC. Cheng. 1995. Welfare Use Across Generations: How Important Are the Ties That Bind? *Journal of Marriage and Family* 57 (3):673-684.
- Redd Barna. *Asyl- og flyktningbarn* 2011. Tilgjengelig på <http://www.reddbarna.no/vaart-arbeid/barn-i-norge/asyl-og-flyktningbarn>.
- Reiersen, T. og T. Årethun. 2007. En lavere andel arbeidsledige mottar dagpenger *Arbeid og velferd* 2-2007.
- Reime, M. Alvestad. 2008. *Den sårbare overgangen: om å flytte fra barnevernsinstitusjon til egen bolig*. [S.l.]: Kirkens sosialtjeneste.
- Ridge, T. 2005. The challenge of child poverty: developing a child-centred approach. I *Child welfare and social policy*, redigert av H. Hendrick. Bristol: The Policy Press.
- Roelen, K. og F. Gassman. 2008. Measuring child poverty and well-being: a literature review. I *Working paper*: Maastricht University, Maastricht Graduate School of Governance.
- Rundskriv A-68 2009. 2009. Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold. Arbeidsdepartementet.
- Rundskriv i-34 2001. 2001. Sosialtjenesteloven kapittel 5. Arbeidsdepartementet.
- Rønningen, G. Eide, og R.van der Meij. 2010. Overgang fra barnevern til selvstendig tilværelse: rapport fra følgeevalueringen av prosjektene Utsatt ungdom 17-23 og Fra barneverntiltak til boligetablering. I *HENÆR-rapport (side 84)*. Tønsberg: Senteret.
- Salonen, T. 2009. *Barnfattigdommen i Sverige. Årsrapport 2008*. Sverige: Rädda Barnen.
- Sandbæk, M. (red.) 2008. *Barns levekår: familiens inntekt og barns levekår over tid*. NOVA-rapport, 7/08 Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sandbæk, M. 2009. Family Income and Children's Perception of Parental Support and Monitoring. *Social Policy and Society* 8 (4):515-526.

- Sandbæk, M. og A. West Pedersen. 2010. *Barn og unges levekår i lavinntekstfamilier. En panelstudie 2000-2009*. NOVA rapport nr. 10/10. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Saunders, P. 2011. *Down and out. Poverty and Exclusion in Australia*, Bristol: Policy Press.
- Saunders, P. og B. Bradbury. 2006. Monitoring trends in poverty and income distribution: data, methodology and measurement. *The Economic Record* 82 (258).
- Seim, S. 2008. Fattigdom som grunnlag for kollektiv handling. I *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*, redigert av I. Harsløf og S. Seim. Oslo: Universitetsforlaget
- Seim, S., M. K. Markussen, og B.C. Rappana Olsen. 2006. The state and the voluntary sector in Norway: New relations - new challenges I *Nordic civic society organisations and the future of welfare services: A model for Europe?*, redigert av A.-L. Matthies. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Siedler, T. 2004. Is social assistance dependency transmitted from parents to children? Evidence from German panel data. I *Unpublished Work* University of Essex
- Skardhamar, T. 2007. Oppvekstvilkår og registrert kriminalitet. I *Ungdoms levekår*, redigert av T. M. Normann. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Skaalvik, E. M. og S. Skaalvik. 2007. *Skolens læringsmiljø: selvopfattelse, motivation og læringsstrategier*. København: Akademisk Forlag.
- Sletten, M. Aaboen. 2011. *Å ha, å delta, å være en av gjengen: velferd og fattigdom i et ungdomsperspektiv*, Series of dissertations submitted to the Faculty of Social Sciences, University of Oslo, Oslo: Unipub.
- Sletten, M. Aaboen., T. Fløtten, og A. Bakken. 2004. Vennekapspris - fattigdom og sosial isolasjon i ungdomstida. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 4 (2):55-76.
- Socialdepartementet. 2006. *Sveriges strategirapport för social trygghet och social delaktighet 2006-2008*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Socialministeriet/Indenrigs- og sundhedsministeriet. 2006. *Danmarks Handlingsplan for Social beskyttelse og Inklusion*. København.
- Socialstyrelsen. 2010. Social rapport 2010.
- Solem, M-B., K-A. Christophersen, og M. Martinussen. 2010. Predicting parenting stress: children's behavioural problems and parents' coping. *Infant and Child Development*. Doi:10.1002/icd.681
- Solli, K-A. 2005. *Kunnskapsstatus om spesialundervisningen i Norge*: Revidert i juni 2004. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

- Sosialdepartementet. 2002. St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom. redigert av Sosialdepartementet.
- Spicker, P. 2001. Cross-national comparisons of poverty: reconsidering methods. *International Journal of Social Welfare* 10 (3):153-163.
- Statistisk sentralbyrå. *Individstatistikk barnevern 2005-2009*. Available from http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?Productid=03.03&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelP.asp&SubjectCode=03.
- Statistisk sentralbyrå. *Inntektsstatistikk for husholdninger. Ulike grupper, 2009* (www.ssb.no/inntind/MAIN.HTML).
- Statped. 2007. Når oppvekstforholdene skaper vansker. http://mondosearch.skolenettet.no/cgi-bin/MsmGo.exe?grab_id=0&page_id=19017&query=n%C3%A5r%20oppvekstforholdene%20skaper%20vansker&hiword=OPPVEKSTFORHOLD%20SKAPE%20SKAPELSE%20SKAPEN%20SKAPENDE%20SKAPENE%20SKAPERERE%20SKAPEREN%20SKAPERNE%20SKAPES%20SKAPET%20VANSKA%20VANSKANE%20VANSKAR%20VANSKE%20VANSKELIG%20VANSKEN%20VANSKENE%20VANSKENES%20VANSKENS%20VANSKERS%20n%C3%A5r%20oppvekstforholdene%20skaper%20vansker%20.
- Stein, M. 2004. *What works for young people leaving care?* Ilford: Barnardo's.
- Stenberg, S-Å. 2000. Inheritance of Welfare Reciprocity: An Intergenerational Study of Social Assistance Reciprocity in Postwar Sweden. *Journal of Marriage and Family* 62 (1):228-239.
- Stjernø, S. 1985. *Den moderne fattigdommen: om økonomisk knapphet og ydmykelse i 1980-åra*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stolanowski, P-A. og K. Gustavsen Tvetene. 2005. *Har vi råd, mamma?: om inntektssikring og fattigdom*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Sæther, J-P. 2009. *Unge utføres levekår*. Rapport 2009/35. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Thommesen, H. 2010. *DUE gjør ungdom interessant istedenfor interessant*. Evaluering av prosjektet *Der Ungdom Er i Bodø kommune*. HBO-rapport: Høgskolen i Bodø
- Thorød, A. B. 2006. *En normal barndom?: foreldrestrategier for å skjerme barn fra konsekvenser av å leve med lav inntekt*. NOVA-rapport 2/06. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Thrana, H. M., C. Høy Anvik, T. Bliksvær, og T. Luther Handegård. 2009. *Hverdagsliv og drømmer: for unge som står utenfor arbeid og skole*. NF-rapport 6/2009. Bodø: Nordlandsforskning.

- Timonen, V. 2003. *Restructuring the welfare state: globalization and social policy reform in Finland and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar
- Tomlinson, M., R. Walker, og G. Williams. 2008. Measuring Poverty in Britain as a Multi-dimensional Concept, 1991 to 2003. *Journal of Social Policy* 37 (04):597-620.
- Torsheim, T., C. Currie, W. Boyce, og O. Samdal. 2006. Country material distribution and adolescents' perceived health: multilevel study of adolescents in 27 countries. *Journal of Epidemiology & Community Health* 60 (2):156-161.
- Townsend, P. 1979. *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. London: Allen Lane.
- Ugreninov, E. 2007. Yrkestilknytning. I *Ungdoms levekår*, redigert av T. M. Normann. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Ugreninov, E. 2010. Familiens inntektshistorie. I *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. NOVA rapport nr. 10/10, redigert av M. Sandbæk og A. West Pedersen Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- UNICEF Innocenti Research Centre. 2005. Child poverty in rich countries 2005 Report Card No. 6. I *Innocenti Report Card*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre,.
- UNICEF Innocenti Research Centre. 2007. Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries. A comprehensive assessment of the lives and well-being of children and adolescents in the economically advanced nations. Report Card 7. I *Report Card*: UNICEF Innocenti Research Centre,.
- van der Wel, K., E. Dahl, B. Løyland, S. Ohrem Naper, og M. Slagsvold. 2006. *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HiO-rapport 29/2006 Høgskolen i Oslo.
- Vartanian, T.P. og J.M. McNamara. 2004. The Welfare Myth: Disentangling the Long-Term Effects of Poverty and Welfare Receipt for Young Single Mothers. *Journal of Sociology and Social Welfare* 31 (4):105-140.
- Veenstra, M. 2009. *Helse, helseatferd og livsløp*. NOVA-rapport 3/09. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Waldfogel, J. 2007. *Welfare reforms and child well-being in the US and UK*. Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics.
- Walkerdine, V. 1989. *Counting girls out*. London: Virago Press.

- Weitoft, G. Ringbäck, A. Hjern, I. Batljan, og B. Vinnerljung. 2008. Health and social outcomes among children in low-income families and families receiving social assistance--A Swedish national cohort study. *Social Science & Medicine* 66 (1):14-30.
- West Pedersen, A. og T. Hellevik. 2010. Hvem er fattigst i landet her? Livsfase, inntekt og boligøkonomi. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 13 (4).
- Whyte, W. Foote. 1993. *Street corner society: the social structure of an Italian slum*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wiborg, Ø.N. og M.N. Hansen. 2009. Change over time in the intergenerational transmission of social disadvantage. *European Sociological Review* (23):379-394.
- Willis, P.E. 1977. *Learning to labour: how working class kids get working class jobs*. Farnborough: Saxon House.
- www.lovdatab.no. Tilgjengelig på <http://www.lovdatab.no/>.
- Ytrefhus, S. 2004. *Fattige barn i Norge: hvem er de og hvor bor de?* FAFO-rapport 445. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.
- Øia, T., A. Skevik Grødem, og O. Krange. 2006. *Fattige innvandrerbarn*. NOVA-rapport 16/06. Oslo: NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Aaberge, R. og A. Langørgen. 2003. Measuring the benefit from public service. *Discussion papers* 339. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Forskningsavdelingen.
- Aaberge, R. 2008. The impact of local public services and geographical cost of living differences on poverty estimates. *Discussion papers* 551. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Forskningsavdelingen.