

Tone Fløtten og Anne Skevik Grødem
med bidrag fra Katja Forssén, Tapio Salonen,
Lilja Mósésdóttir, Peder J. Pedersen og Stephen Crossley

Helhetlige tiltak mot barnefattigdom

En kunnskapsoppsummering



Tone Fløtten og Anne Skevik Grødem

med bidrag fra Katja Forssén, Tapio Salonen,
Lilja Mósesdóttir, Peder J. Pedersen og Stephen Crossley

Helhetlige tiltak mot barnefattigdom

En kunnskapsoppsummering

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0110-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0111-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto:

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning og bakgrunn	7
1.1 Problemstillinger	8
1.2 Data og metode.....	11
2 Evaluering av helhetlige prosjekter for barnefamilier med lav inntekt	13
2.1 Former for evaluering	13
2.2 Utfordringer med å vurdere effekter av tiltak.....	15
2.3 Perspektiver på innovasjon og læring	18
2.5 Oppsummering.....	20
3 Barnefattigdom i Norden og Storbritannia	22
3.1 Utviklingen i barnefattigdom	22
3.2 Hvilke grupper har størst fattigdomsrisiko?.....	25
3.3 Holdninger til fattigdom	26
3.4 Syn på fattigdommens årsaker og norske tiltak mot barnefattigdom	29
4 Helhetlige tiltak i Norden og Storbritannia	31
4.1 Eksempler på norske tiltak	32
4.2 Eksempler på tiltak fra andre nordiske land	38
4.3 Eksempler på tiltak fra Storbritannia	41
4.4 Andre europeiske tiltak	59
5 Oppsummerende diskusjon	69
5.1 Hovedtrekkene i prosjektene	69
5.2 Hva sier evalueringene om tiltakenes effekter?	72
5.3 Hvorfor finner vi ikke det vi leter etter?	81

5.4 Norske tiltak vs tiltak i andre land	83
5.5 Kan man importere sosiale innovasjoner?	85
5.6 Videreutvikling av helhetlige tiltak i Norge.....	89
Litteratur	93
Landrapporter	99
Family Inclusive Child Poverty Measures. UK National Report.....	101
National report on family-inclusive child poverty measures. The case of Iceland	123
A Note on Child Poverty in Denmark.....	131
Finnish report on (family inclusive) child poverty measures	139
Barn- och familjepolitik med relevans för barnfattigdom Nationell rapport från Sverige	149

Forord

I tillegg til tradisjonelle omfordelingspolitiske virkemidler, er det iverksatt en rekke tiltak for å bekjempe barnefattigdom og dens konsekvenser i Norge. Mange av disse tiltakene er lokale småskatiltak rettet kun mot én eller en liten gruppe barn eller familier, mens andre er mer generelle og omfatter for eksempel alle barn og unge i en kommune. En utfordring når man ønsker å bedre situasjonen til barn som vokser opp i familier med dårlige økonomiske kår, er å avklare om tiltakene som iverksettes har en positiv effekt på barns situasjon på kort eller lang sikt. Helst bør barnas livssituasjon bedres her og nå, og i tillegg bør tiltakene som iverksettes, øke sannsynligheten for at barna klarer seg bedre i utdanningssystem og arbeidsliv enn de ville gjort dersom tiltakene ikke hadde blitt iverksatt. I denne rapporten er det nettopp dette temaet som diskuteres: Er det mulig å peke på tiltak som har positiv betydning for oppvekstvilkårene og livsjansene til barn som vokser opp i fattige familier? Den tiltakstypen som studeres, er såkalte helhetlige tiltak, det vil si familien følges opp på flere områder samtidig, og at de som følger opp familien, koordinerer sin innsats. Oppfølgingen omfatter samtlige familiemedlemmer, og eventuelle tiltak kan rettes mot ulike livsområder.

Rapporten er gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det var ønskelig å samle informasjon om evalueringer av helhetlige tiltak fra alle de nordiske landene, samt Storbritannia. Innenfor prosjektets rammer var det ikke rom for å gjennomføre selvstendige studier i disse landene, og en gruppe nasjonale fattigdomsekspertene ble derfor knyttet til prosjektet. Disse nasjonale ekspertene har oppsummert situasjonen i sine respektive land, både når det gjelder barnefattigdom generelt, og helhetlige tiltak mot barnefattigdom spesielt. De har utarbeidet nasjonale rapporter som ligger som vedlegg til denne rapporten. En stor takk til Katja Forssén (Finland), Tapio Salonen (Sverige), Lilja Mósesdóttir (Island), Peder J. Pedersen (Danmark) og Stephen Crossley (Storbritannia) for at de sjenerøst delte sin kunnskap med oss, både i form av rapporter og deltakelse på en workshop. Tone Fløtten og Anne Skevik Grødem har i fellesskap utarbeidet rapporten. De har hatt ansvar for å oppsummere kunnskapen fra landstudiene, samt å finne fram informasjon om norske tiltak. Lilja Mósesdóttir har, i tillegg til å skrive den islandske landrapporten, skrevet avsnittet om de europeiske byutviklingsprosjektene. Hanne C. Kavli har kvalitetssikret rapporten, og vi takker henne for gode innspill. Takk også til Eva Herud fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for hennes kommentarer underveis i arbeidet. Sist, men ikke minst, takker vi Fafos

publikasjonsavdeling som effektivt har ferdigstilt rapporten for trykking. Eventuelle feil og mangler i rapporten er ene og alene forfatterens ansvar.

Oslo, 18/3 2014

Tone Fløtten

Prosjektleder

1 Innledning og bakgrunn

Barnefattigdom har vært et tema på den politiske dagsorden i Norge siden slutten av 1990-tallet. Det er relativt få fattige barn i Norge, sammenliknet med de fleste andre land i Europa, men antallet har økt de senere årene. I treårsperioden 2009–2011, som er den siste perioden vi har tall for, levde i underkant av 8 prosent av alle barn i familier som hadde hatt inntekter under EUs lavinntektsgrense i minst to av tre år (Kaur 2013).

Det at barn vokser opp med lav inntekt, oppfattes som uheldig av (minst) to grunner. For det første har barn ingen skyld i situasjonen de er i, og de har begrensede muligheter til å forbedre livssituasjonen sin. Det å vokse opp i familier med svært lav inntekt kan gi belastninger som barn ikke bør oppleve, som for eksempel begrenset mulighet til å delta i aktiviteter sammen med jevnaldrende, eller risiko for stigmatisering på grunn av dårlig materiell levestandard. For det andre oppfattes det at barn vokser opp i en lavinntektssituasjon som dårlig samfunnsøkonomi. Flere studier har vist tendenser til at fattigdom og stønadsmottak går i arv fra en generasjon til den neste (Lorentzen & Nielsen 2009; Epland & Kirkeberg 2010). Å sikre barn et godt utgangspunkt i livet, kan forstås som en investering i den framtidige arbeidsstokken.

Innsatsen mot lavinntekt, og mot konsekvensene av å leve med lavinntekt, kan settes inn på ulike områder og ulike nivåer. Hovedstrategien for å bekjempe fattigdom i Norge er å få flest mulig inn i betalt arbeid, men spørsmålet er selvfølgelig hva slags tiltak som best bidrar til dette. I denne rapporten er oppmerksomheten rettet mot *helhetlige tiltak* overfor barnefamilier med lav inntekt. For at tiltakene skal forstås som helhetlige, menes i denne sammenhengen at familien følges opp på flere områder samtidig – som arbeid, helse, bolig, utdanning – og at de som følger opp familien, koordinerer sin innsats. Videre skal oppfølgingen omfatte samtlige familiemedlemmer, og eventuelle tiltak kan rette seg mot ulike livsområder. Prosjektene som skal inkluderes, er altså prosjekter der det jobbes på bred basis med familiene, og der tiltak rettes mot både foreldre og barn. Som vi vil beskrive senere i rapporten, er ikke målet med disse tiltakene nødvendigvis inklusjon i arbeidslivet, i alle fall ikke på kort sikt. Målene kan like gjerne være andre former for forbedring av levekårene til voksne og barn i fattige familier.

Siktemålet med prosjektet er å diskutere om noen modeller og metoder peker seg ut som særlig vellykkede i oppfølgingen av barnefamilier med lav inntekt. Helhetlige tiltak fra Norge, de øvrige nordiske landene og Storbritannia blir gjennomgått. For det første beskrives tiltakene. For det andre oppsummeres evalueringer av disse tiltakene for å undersøke om det er dokumentert at de bidrar til å bedre levekår og sosial inklu-

dering og/eller hindrer reproduksjon av fattigdom. For det tredje vurderes det om de beskrevne prosjektene har tatt noen bestemte grep som virker særlig hensiktsmessige i en helhetlig oppfølging av barnefamilier med lav inntekt.

Som det vil framgå av gjennomgangen, er det iverksatt forholdsvis få tiltak mot barnefattigdom som kan karakteriseres som helhetlige, i alle fall i Norge og de andre nordiske landene. Det er dessuten komplisert å evaluere denne typen prosjekter, siden effektevalueringer krever et bestemt forskningsdesign, der man for eksempel evaluerer tiltakene en viss tid etter at de er gjennomført, og der man korrigerer for mulige seleksjonseffekter eller andre utenforliggende forhold. Som et fjerde tema i rapporten diskuteres det derfor om det er mulig å fastslå hvilken betydning prosjektene har hatt eller om det er mulig å peke ut særlig gode arbeidsmetoder i slike helhetlige tiltak, og hvilke begrensninger man står overfor dersom man ønsker å overføre tiltak og arbeidsmetoder fra én setting til en annen.

1.1 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er: *Hva slags helhetlige tiltak er iverksatt for å bekjempe barnefattigdom og dens konsekvenser, og er det mulig å påvise noen effekt på kort eller lang sikt av disse tiltakene?*

Tiltakene mot barnefattigdom kan settes inn på mange ulike politikkområder. Den norske velferdsstaten er innrettet mot å bekjempe fattigdom og ulikhet, og i NOU 2009: 11 (figur 16.1) systematiseres dette ved å skille mellom fire nivåer der man kan påvirke fordelingen i samfunnet: For det første vil innretningen på oppvekst- og utdanningspolitikken påvirke fordelingen av human kapital. For det andre vil arbeidsmarkedspolitikken og den økonomiske politikken ha betydning for hvordan den primære inntektsfordelingen blir seende ut. For det tredje kan man påvirke den sekundære inntektsfordelingen gjennom skattepolitikk og overføringer. Og for det fjerde vil den endelige fordelingen av økonomiske ressurser påvirkes av for eksempel forbrukspolitik, helse- og omsorgspolitik og boligpolitikk (se også Hansen mfl. 2008).

På alle disse politikkområdene kan det utformes tiltak og virkemidler som mer eller mindre direkte *forebygger* fattigdom (for eksempel gjennom oppvekst- og utdanningspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og økonomisk politikk), *reducerer* fattigdom (for eksempel gjennom skatte- og trygdepolitikk) og/eller *avhjelper konsekvensene* av fattigdom (for eksempel ved hjelp av boligpolitikk eller ferie- og fritidstiltak). Det kan også argumenteres for at tiltak kan danne en sirkel, slik at tiltak for å avhjelpe konsekvensene av fattigdom i én generasjon utjevner fordeling av human kapital i neste. For å hindre at fattigdom går i arv, kan det for eksempel være hensiktsmessig å sette inn tiltak som avhjelper konsekvensene av den fattigdommen barna vokser opp

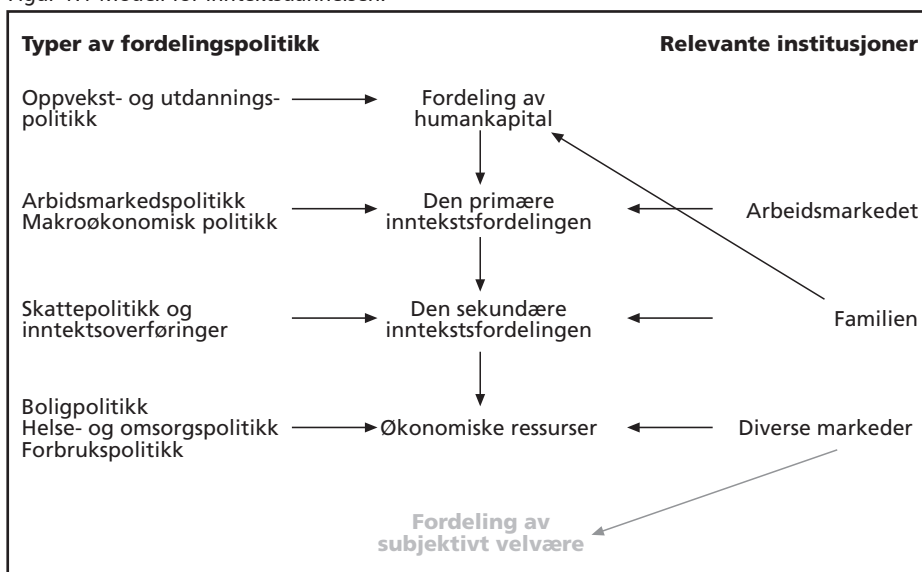
med. Dette kan styrke deres forutsetninger for å klare seg bra i utdanningssystem og arbeidsmarked på sikt.

I rapporten konsentrerer vi oss i all hovedsak om avhjelpende tiltak, eller tiltak langt nede i modellen i figur 1.1. Overordnede tiltak som retter seg mot å skape utjevning i samfunnet generelt, som for eksempel skattesystemets innretning, faller utenfor denne kunnskapsgjennomgangen. Det samme gjør generelle tiltak for å øke yrkesaktiviteten, inkludert tiltak som tilrettelegger særlig for yrkesaktivitet blant foreldre med barn (som permisjonsordninger og barnetilsynsordninger). Hvis det finnes målrettede tiltak for å øke sysselsettingen i fattige familier og som inngår i en helhetlig tiltakspakke, skal disse i tilfelle inkluderes.

Videre konsentrerer vi oss om tiltak som rettes mot lavinntektsfamilier etter at en lavinntektssituasjon har oppstått, og som innebærer koordinerte tiltak mot flere familiemedlemmer samtidig. Viktige delproblemstillinger blir dermed:

- Hva slags tiltak (dvs rettet mot hvem og med hvilke virkemidler) er gjennomført i Norge og sammenlikningslandene for å bekjempe barnefattigdom og dens konsekvenser?
- Har Norge gjennomgående valgt å gjennomføre andre typer tiltak enn sammenlikningslandene? Hva kan i tilfelle være årsaken til dette?
- Hvordan er tiltakenes effekter evaluert (dvs ved hva slags metoder)?
- Hva sier evalueringene om barrierer mot helhetlig oppfølging?

Figur 1.1 Modell for inntektsdannelsen.



Kilde: NOU 2009: 10, figur 16.1

I denne sammenhengen kommer vi ikke utenom spørsmålet om når man kan si at et slikt tiltak «virker». I litteraturen om barns levekår har det vært vanlig å skille mellom barn som «human beings» og barn som «human becomings» (Quorstrup 1994). Som vi var inne på ovenfor, betyr dette skillet at uheldige oppvekstvilkår kan ha konsekvenser på to nivåer: Det kan ha konsekvenser for barns livskvalitet her og nå og/eller konsekvenser for deres livssjanser på lengre sikt. Forhold ved barns livskvalitet her og nå som kan påvirkes av dårlig økonomi, er for eksempel barnas forhold til venner, trygghet og trivsel i nabolaget, muligheter til deltakelse i fritidsaktiviteter og deres forhold til sine foreldre. På lengre sikt kan økonomien i oppvekstårene for eksempel påvirke barns reelle adgang til utdanning og arbeid, deres helse gjennom livet eller muligheter til etablering på boligmarkedet. At et tiltak «virker», kan dermed bety at det bedrer barns livskvalitet/levkår i barndommen eller at det bedrer barns livssituasjon som voksen. For å kunne vurdere hvorvidt et tiltak virker, må dermed følgende spørsmål belyses:

- Hvilke effekter er dokumentert på barns livskvalitet og levekår her og nå?
- Hvilke effekter er dokumentert for barns livssjanser på lang sikt, for eksempel i form av utdanningsnivå, inntektsnivå og sysselsetting som voksne?
- Er det mulig å identifisere noen virkemidler som synes å være særskilt virkningsfulle?

Hvorvidt tiltak virker eller har effekt, er det ikke alltid like enkelt å fastslå. På overordnet nivå kan man gjøre sammenlikninger av fattigdomsrater i land med ulikt utdanningssystem, og undersøke om valg av utdanningssystem ser ut til å ha en selvstendig effekt på fattigdomsomfanget. Tilsvarende analyser kan gjøres av arbeidsmarkeds- eller sosialpolitikk. For å forklare de lave fattigdomsratene i de nordiske landene, blir for eksempel en rekke politikkområder framhevet, som at arbeidsmarkedspolitikken har sørget for at svært mange er i arbeid, at lønnspolitikken har sørget for at inntektsforskjellene er små og knapt noen er arbeidende fattige, at skattepolitikken har sørget for omfordeling, mens sosialpolitikken har sørget for et inntektssikringssystem som sikrer et visst inntektsnivå når folk ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid.

Vi anser det som svært vanskelig å fastslå om den typen helhetlige tiltak som her ønskes analysert, har en virkning på lang sikt. Det er eksempler på studier, primært fra USA, der man har sett på langtidseffektene av å bli fulgt opp på en spesiell måte som barn (se Mogstad og Rege 2009 for en gjennomgang). Vi vil imidlertid understreke at dette er tiltak utformet i en helt annen virkelighet enn den norske velferdsstaten, og det er gjerne tiltak som innebærer en massiv innsats rettet mot svært utsatte grupper. Hvor stor overføringsverdi denne typen tiltak har, er derfor usikkert.

For å kunne påvise en ren tiltakseffekt, kreves det et helt spesielt design på selve tiltaket og på evalueringen av det i ettertid. Kun når man har muligheter til å gjøre eksperimenter, for eksempel dele barn i eksperimentgruppe og kontrollgruppe etter loddtrekning, kan det sannsynliggjøres at eventuelle forskjeller faktisk skyldes det

tiltaket man ser på. I dette prosjektet har vi ikke funnet helhetlige fattigdomstiltak i Norge som er gjennomført med eksperimentdesign. Bidragene fra de andre landene tyder heller ikke på at slike studier er gjennomført der (se også nedenfor om evalueringer). Gjennomgående er mulighetene derfor større for å kartlegge virkninger «her og nå». Slike virkninger vil være foreldres yrkesaktivitet, foreldres yrkesavklaring og eventuelle overgang fra sosialhjelp til mer langsiktige ytelser, forbedret samspill mellom foreldre og barn eller bedret mulighet til å følge opp barn fra foreldrenes side, og bedret trivsel for barna. De to sistnevnte utfallsmålene kan rapporteres fra hjelpeapparatet, og det kan også finnes evalueringer som formidler foreldrenes og barnas egne oppfatninger.

1.2 Data og metode

Hensikten med denne rapporten er å gi en kunnskapsoppsummering. I rapporten gjennomgås eksisterende evalueringer og prosjektrapporter fra helhetlige tiltak i Norge, i andre nordiske land og i England. Vekten ligger ikke på en redegjørelse for generelle politiske tiltak som skal endre fordelingen i samfunnet, men på kunnskap om avgrensede prosjekter med et helhetlig design og et helt konkret siktemål. Vi har konsentrert oss om avgrensede og lokale prosjekter som retter seg mot hele familier, med et bredt spekter av tiltak.

Målrettede satsinger mot marginaliserte grupper, som kvalifiseringsprogrammet (KVP) i Norge, kan være relevante for å redusere fattigdom, men denne typen innsatser kan ikke beskrives som helhetlige tiltak. Det ligger ingen elementer i Kvalifiseringsprogrammet som inkluderer deltakernes partnere og barn – KVP er en hjelp for individer til å komme i arbeid. De mange innsatsene for å hindre frafall i videregående skole, er et annet eksempel på tiltak som primært retter seg mot enkeltpersoner, og som derfor ikke kan karakteriseres som helhetlige.

I Norge finnes det flere forskningsbidrag som kartlegger eksisterende prosjekter rettet mot personer og familier med lav inntekt. Disse tiltakene er gjerne helt eller delvis finansiert av statlige tilskuddsmidler (Hansen mfl. 2008; Nuland mfl. 2009; Grødem 2012; se også Nuland mfl. 2009; Larsen, Lorentzen & Seim 2011). Fafo har gjennom flere år administrert rapporteringen om bruken av Arbeids- og velferdsdirektoratets tilskuddsmidler mot barnefattigdom (nyeste rapportering er Strand 2013), dermed har vi hatt svært god tilgang til data om aktiviteten i tilskuddskommunene. Vi har supplert denne innsikten med målrettede internett- og litteratursøk for å få best mulig oversikt over relevante tiltak i ulike lokalsamfunn, og med et mindre antall intervjuer med nøkkelinformanter som kjenner de ulike prosjektene godt. For å få et bredere internasjonalt perspektiv, har vi dessuten gjennomgått noen oppsummerende rapporter fra EU.

I arbeidet med denne rapporten har vi hatt uvurderlig nytte av samarbeidspartnere med inngående kunnskap om hvert enkelt av landene som inngår i kartleggingen. Følgende nasjonale eksperter har bidratt i prosjektet:

- Tapio Salonen. Professor i sosialt arbeid og dekan, Fakulteten för hälsa och samhälle, Malmö högskola (Sverige)
- Peder J. Pedersen. Professor, School of Economics and Management, Universitetet i Århus (Danmark)
- Katja Forssen. Professor i sosialpolitikk, Universitetet i Turku (Finland)
- Lilja Mósesdóttir. Forsker på Fafo, tidligere professor i økonomi ved Bifröst Universitet (Island).
- Stephen Crossley. Postgraduate Research Student, School of Applied Social Sciences, og Regional Child Poverty Research & Action Plan Co-ordinator, Institute for Local Governance (Storbritannia).

Ekspertene har skrevet hver sin kortfattede nasjonale rapport der de, på bakgrunn av litteraturstudier, oppsummerer relevante tiltak i sine land. Rapportene redegjør for den politiske sammenhengen og for hovedsatsinger for å bekjempe fattigdom og ulikhet, og de gir deretter en oversikt over prosjekter for helhetlig innsats mot barnefattigdom i det enkelte land. I den grad det har vært mulig, inkluderes informasjon om hvordan prosjektene er organisert, hvem som administrerer og driver dem, hvem som er målgruppen, hvor mange individer eller familier som deltar, og, der det er relevant, hvilken metodikk som brukes. De nasjonale rapportene redegjør også for eventuelle dokumenterte resultater av prosjektene. Samlet vil disse rapportene gi en bakgrunn for å diskutere hovedproblemstillingen i prosjektet: Hva er prøvd i bekjempelsen av barnefattigdom og konsekvensene av barnefattigdom, og hva kan vi si om hva som virker?

I tillegg til de nasjonale rapportene, har alle de nasjonale ekspertene deltatt på et dagsseminar, der hensikten var å diskutere tilnærmingene i ulike land, arbeidsmåter og suksesskriterier i helhetlige prosjekter. Seminaret ble holdt på Fafo 10. januar 2014. De nasjonale rapportene ble revidert i etterkant av seminaret. De reviderte versjonene inngår som vedlegg til denne rapporten.

2 Evaluering av helhetlige prosjekter for barnefamilier med lav inntekt

Siden hovedformålet med dette prosjektet er å undersøke om noen tiltak har særlig god effekt på barnefattigdom eller dens konsekvenser, vil vi, før vi presenterer de tiltakene vi har sett som relevante, kort gjennomgå ulike former for evaluering. Hensikten med denne gjennomgangen er å rette oppmerksomheten mot de metodiske og prinsipielle utfordringer man kan møte når man skal evaluere prosjekter av den typen det her er snakk om.

2.1 Former for evaluering

Hva slags evaluering man velger å gjennomføre når man skal vurdere et tiltak, avhenger av hva slags tiltak man ser på, hvilke spørsmål man ønsker å få svar på og hvor mye ressurser man har til rådighet. Det har vært en betydelig vekst i antallet evalueringer av politiske tiltak de senere årene, noe som henger sammen med en økende opptatthet av evidensbasert politikk og kostnadskontroll i offentlig sektor. Nedenfor presenterer vi to innflytelsesrike nordiske bidrag som skisserer ulike former for evalueringer: Sverdrup (2002) og Krogstrup (2003).

Den norske sosiologen Sidsel Sverdrup (2002) skisserer fire sentrale retninger innen evaluering: den beslutningsorienterte, den brukerorienterte, den prosessorienterte og den målfrie. Hun understreker at det til en viss grad er overlapp og flytende overganger mellom disse fire retningene.

- I den *beslutningsorienterte* retningen er et hovedspørsmål om resultatene man har oppnådd er i overensstemmelse med de opprinnelige målene, og i hvilken grad og på hvilken måte dette i så fall skyldes innsatsen som er lagt ned. Evalueringen skal si noe om måloppnåelse og forbedringspotensial, og gi informasjon om i hvilken grad man kan forvente å få suksess hvis tiltaket gjentas.
- *Prosessevalueringer* er rettet mot innsikt, forståelse og læring. «Selve prosessen og iverksettingen av den er i søkelyset, og den prosessorienterte retningen kjennetegnes også ved at organiseringen av tiltak blir studert, analysert og vurdert» (Sverdrup 2002:32). Disse evalueringene sikter ofte mot å påvirke gjennomføringen av

prosjektet som er iverksatt. Aksjonsforskning og følgeforskning plasseres gjerne under denne paraplyen.

- *Brukerorienterte* evalueringer legger et nedenfra-og-opp-perspektiv til grunn, og retter seg særlig mot brukernes mål, forventninger og behov. Dermed blir det viktig å involvere brukerne – mottakerne av tiltaket – i evalueringsprosessen.
- Endelig beskrives den *målfrie* evalueringen. Dette er åpne og søkende prosesser, der tiltaket forstås i en bestemt sammenheng, og der man er åpen for ulike forståelser av mål og sammenhenger mellom mål og virkemidler.

Den danske forskeren Hanne Kathrine Krogstrup skiller i boka «Evaluering på sociale områder» (2003) mellom *outcome-orienterte*, *output-orienterte* og *prosessorienterte* evalueringer:

- Under *outcome-orienterte evalueringer* finner vi den klassiske effektevalueringen, der ambisjonen er å svare på i hvilken grad det aktuelle tiltaket har oppnådd målene som var satt. Denne tilnærmingen ligger dermed svært nær Sverdrups (2002) beslutningsorienterte evaluering. Klassiske effektevalueringer stiller spørsmål som «er effekten i overensstemmelse med de offisielle politiske målsettingene?» og «i hvilken grad er de oppnådde resultatene faktisk en funksjon av innsatsen?». En variant av denne kan være *modus operandi-evalueringen*, som i mindre grad legger vekt på offisielle politiske målsettinger, som kan være uklare men snarere legger hovedvekten på samfunnsmessige behov, og på samtlige resultater av et tiltak. Dette er en åpnere tilnæringsmåte, og som noen ganger kritiseres for å være lite håndgripelig. Det varierer også i hvilken grad *outcome-orienterte evalueringer* legger vekt på hva slags sammenheng det aktuelle tiltaket befinner seg i.
- *Prestasjonsmålinger*, i Krogstrups (2003) forståelse, vurderer en innsats gjennom et begrenset antall prestasjonskriterier. Hensikten er å vurdere, gjennom tall og monitorering, hvilke resultater tiltaket leverer. Dette er en vanlig form for det som kan kalles *output-orientert evaluering*. I motsetning til *outcome-orienterte evalueringer*, kan *prestasjonsmålinger* gjennomføres mens tiltaket fortsatt løper, og man kan ha mange – gjerne regelmessige – målepunkter underveis. *Prestasjonsmålinger* kan bidra med informasjon om utvikling og tilstand, og dermed bidra til å avlive myter om at et bestemt tiltak har kjempegode eller elendige resultater. De kan også bidra til å identifisere områder som bør utdypes eller der innsatsen bør økes, og kan gi et bedre grunnlag for beslutninger. Men *prestasjonsmålinger* egner seg dårlig til sammenlikning mellom institusjoner, og de kan føre til at kompleksiteten i oppgaver tilsløres eller at medarbeidere holdes ansvarlige for forhold de ikke har innflytelse over. Slike evalueringer kan dermed også komme til å binde opp oppmerksomhet på en lite hensiktsmessig måte.

En alternativ tilnæringsmåte til output-orientert evaluering kan kalles *responsiv* evaluering, der den mest sentrale arbeidsmåten er å involvere aktørene «på gulvet» som jobber innenfor tiltaket som skal evalueres. Tilnæringsmåten er åpen og kvalitativ, og sensitiv overfor kompleksiteten i arbeidet som gjøres. Hensikten med slike evalueringer er ofte metodeutvikling. Ulempen med denne typen evalueringer er at de kan framstå som diffuse, og at det å la interessentene vurdere resultatene ikke nødvendigvis gir de mest objektive vurderingene.

- Endelig gjennomgår Krogstrup (2003) tre former for *proessorienterte* evalueringer: interessentevaluering, demokratisk-deliberativ evaluering og kompetanseutviklingsevaluering. I alle disse tilnæringsmåtene jobbes det tett opp mot de som faktisk gjennomfører tiltakene, med ulike former for forhandlinger, diskusjon med formål å oppnå konsensus, deliberative tilnæringer og oppbygging av kompetanse i organisasjonen.

Selv om det er ulike begreper og ulike forståelser av evalueringer, skisserer både Sverdrup (2002) og Krogstrup (2003) grovt sett tre ulike tilnæringsmåter: en evalueringsform rettet mot å vurdere hva tiltaket oppnådde, en form rettet særlig mot å forstå og forbedre hvordan tiltaket fungerer og kan forbedres, og ulike evalueringsformer rettet mot å forstå perspektivene og behovene til brukere og/eller utførere av tiltaket.

Alle disse tilnæringsmåtene er relevante når man vil forstå tiltak rettet mot lavinntektsfamilier, inkludert de helhetlige tiltakene som er tema for denne rapporten. Det er likevel presisert at en hensikt med dette oppdraget er å samle og vurdere erfaringer med ulike typer tiltak som bidrar til å bedre levekårene i lavinntektsfamilier. Da er man primært opptatt av hvilke typer tiltak som har effekt. For evaluering av pågående enkelttiltak kan det være relevant å iverksette prosessevalueringer og brukerorienterte evalueringer, men i dette prosjektets sammenheng er det effektevalueringer av tiltak som etterspørres.

2.2 utfordringer med å vurdere effekter av tiltak

Som det vil framgå av gjennomgangen av prosjekter, har få av tiltakene som beskrives vært gjenstand for reelle effektevalueringer. Det er flere grunner til dette. For Norges del er det viktig at fattigdomsdebatten er av relativt ny dato, og dermed har få prosjekter gått over lang tid. Dette gjør det vanskelig å vurdere langtidseffekter av fattigdoms-tiltakene. Det har også i liten grad vært gjennomført prosjekter av en slik størrelse at det har vært sett på som hensiktsmessig å evaluere dem. De små kommunale prosjektene bruker ressursene sine på prosjektarbeidet, ofte med betydelig vekt på

brukermedvirkning underveis, og ikke på evaluering i etterkant. Mens dette er en svært forståelig prioritering av knappe ressurser, innebærer det at erfaringene i liten grad blir fanget opp og spredt, og at aktører i kommuner som ønsker å sette i gang tiltak, i liten grad kan hente systematisk informasjon fra andre (jf. Grødem 2012).

Tidsdimensjonen

En vurdering som må gjøres når man skal evaluere prosjekter, er hvilken tidshorisonnt man skal ha. Skal man evaluere prosjektet umiddelbart etter prosjektslutt, eller tre/seks/tolv måneder senere? Fem år etter? Når barna i de berørte familiene er voksne? Funnene i evalueringen vil sannsynligvis i stor grad henge sammen med når man måler effekter: rett etter prosjektavslutning vil effektene se sterkere ut enn det de sannsynligvis vil gjøre ett år etter, eller enda senere.

Seleksjon

Videre er det betydelige metodologiske utfordringer knyttet til det å evaluere småskalaprosjekter rettet mot avgrensede grupper. En hovedutfordring er knyttet til seleksjon. Kan det hende at det er de letteste brukerne som får tilbud om prosjektet? Er det de mest ressurssterke av de som framstår som ressurssvake som deltar og nyttiggjør seg prosjektene? Slik «fløteskumming» i sosiale tiltak er vanskelig å kontrollere for. I den grad denne mekanismen gjør seg gjeldende, vil prosjekter framstå som mer vellykkede enn de egentlig er – det er grunner til å tro at akkurat de som fikk nytte av prosjektet, hadde brukbare forutsetninger for å komme seg fram på egen hånd, også uten prosjektets innsats.

Isolere tiltakseffekten

En tredje utfordring er hvordan man kan korrigere for alle andre ting som skjer i prosjektperioden. Tid i seg selv kan ha betydning. Følger man for eksempel opp en familie gjennom fem år, blir barna fem år eldre i prosjektperioden, innvandrerfamilier får fem år lengre botid, etc. Enkeltbegivenheter i prosjektperioden vil også spille inn. Slike enkeltbegivenheter kan være hendelser knyttet til den enkelte familien (som at en enslig mor får en kjæreste, en far mister jobben, en av ungene blir syk) eller hendelser i samfunnet. Det er for eksempel grunn til å tro at finanskrisen hadde en betydelig innvirkning på måloppnåelsen i sosiale programmer i de landene den rammet hardest. I Norge ble flere av prosjektene vi ser på i kapittel fire, gjennomført parallelt med NAV-reformen. Dette betyr at deltakerne ikke bare deltok i prosjekter, de måtte også lære seg å finne fram i en ny hjelpeetat. Dette kan ha hatt innvirkning på tiltaksprosessen, og også på måloppnåelsen i tiltaket.

Bruk av kontrollgrupper

Rent metodisk er en måte å korrigere for slike distraksjoner på å etablere en kontrollgruppe. Kontrollgruppen bør likne mest mulig på tiltaksdeltakerne, slik at tiltaksdeltakelsen er den viktigste forskjellen på de to gruppene. Både kontrollgruppe og tiltaksgruppe vil oppleve de samme sosiale endringene, og sjansen for at det skjer endringer innen familien, bør også være relativt jevnt fordelt mellom de to gruppene. Det er likevel uhyre sjelden at sosiale tiltak i Norge designes på denne måten, og gjennomføres og evalueres ved hjelp av en kontrollgruppe. En viktig grunn til dette, er at det er vanskelig å få til: man har ikke svært mange aktuelle vanskeligstilte familier i norske kommuner, ofte er de for få til å dele i kontrollgruppe og tiltaksgruppe. En annen utfordring er den etiske: er det riktig å nekte sårbare familier et hjelpetiltak fordi man skal bruke dem som kontrollgruppe? For det tredje kan det ofte ikke utelukkes at kontrollgruppen også påvirkes av tiltaket, på den måten at det skjer noe i lokalsamfunnet som får ringvirkninger for andre enn de som berøres direkte.

Deltakelse i småskalaprojekter av den typen som beskrives her, som gjennomføres av kommunene, blir ikke registrert. Dermed er det ikke mulig å anvende den formen for evaluering i etterkant som har høyest status: studier der man bruker registerdata på den voksne befolkningen, og der man skiller mellom de som opplevde et bestemt fenomen i barndommen og de som ikke gjorde det. Det er mulig å skille ut, for eksempel, barn som har vokst opp i familier som har mottatt sosialhjelp (Lorentzen & Nielsen 2008), og barn som har vokst opp i leiebolig (Nielsen 2011), men det vil være vanskelig å skille ut barn som har deltatt i kommunale tiltak rettet mot lavinntektsfamilier, med mindre deltakelsen knyttes til personnummer og registreres. Da er det enklere å skille mellom de som har vokst opp i en lavinntektsfamilie i en kommune med tiltak og andre, men feilkildene ved et slikt design vil være betydelige.

Klare målformuleringer

Effektevalueringer er, som påpekt ovenfor, avhengige av klart definerte mål. Det er disse målene tiltakene skal evalueres mot. Mange av tiltakene som implementeres i kommunene har et nærmest undersøkende design, der målformuleringene er løse. Målene kan være å bedre levekårene i familien her og nå og helst også på litt lengre sikt, å bedre barns livssjanser, eller å øke sannsynligheten for at forsørgere kommer i jobb – eller en kombinasjon av disse tre. Dermed blir det også et spørsmål om når man skal si at et prosjekt har lyktes: er man tilfreds hvis man har fått mor eller far ut i et tiltak, hvis dette kan øke muligheten for jobb? Hvor mye skal levestandarden forbedres før man oppsummerer tiltaket som en suksess – er det for eksempel tilstrekkelig at alle barna deltar på minst én fritidsaktivitet, hvis familien fortsatt bor i en trekkfull bolig og mor er deprimert? I intensivt arbeid rettet mot sårbare familier må man i stor grad

telle delseire og regne med tilbakeslag. Små suksesser kan være vanskelige å fange opp med tradisjonelle evalueringsdesign.

Vanskelig å måle tiltakseffekter

Samlet sett er det en rekke utfordringer knyttet til å evaluere tiltak rettet mot lavinntektsfamilier. Målene kan være uklare, og effektene vanskelige å måle. Det er vanskelig å skille effekten av tiltaket fra andre faktorer som påvirker familien, og det vil ikke alltid være hensiktsmessig eller mulig å designe et evalueringsopplegg med kontrollgruppe. I tillegg kommer utfordringer med seleksjon til prosjektet. Dette innebærer ikke at det er umulig å si noe kunnskapsbasert om effektene av disse prosjektene, men det innebærer at de prosjektene som er gjennomført i Norge så langt, i liten grad egner seg for formalisert effektevaluering. Det som finnes, og som foreligger som rapporter fra noen av prosjektene, befinner seg et sted mellom Sverdrups målfrie evaluering (åpne, kvalitative tilnærminger, presentasjon av brukererfaringer, ansatteerfaringer, ofte orientert mot metodeutvikling) og begrensede effektevalueringer gjort umiddelbart etter prosjektslutt (endringer i levekår, antall i jobb etc.). Dette gir ikke grunnlag for å si noe om hva som virker på lengre sikt, og det er i liten grad forsøkt å korrigere for mulige seleksjonseffekter og effekter av andre faktorer. Kunnskapsgrunnlaget på dette området er dermed begrenset.

2.3 Perspektiver på innovasjon og læring

I denne rapporten søker vi å finne gode eksempler på arbeidsmåter som gir gode resultater når det gjelder å lette konsekvensene av å leve med lav inntekt. Lavinntekt kan i mange tilfeller forstås som det som på engelsk kalles et «wicked problem», det vil si et umedgjørlig problem, som har sammensatte årsaker og mangfoldige konsekvenser. Det kan være vanskelig å vite i hvilken ende man skal begynne når man møter et umedgjørlig problem, og mange har erfaring med at selv relativt betydelig innsats gir begrensede resultater – for mens man jobber for forbedring på én front, rakner det på en annen. Problemene den enkelte familien møter, kan være sammensatte og inkludere manglende jobbtilknytning, begrensede kvalifikasjoner, helseproblemer, gjeldsproblemer og boligproblemer.

I EU foregår det for tida en betydelig forskning om sosial innovasjon som svar på umedgjørlige problemer, som for eksempel sosial eksklusjon. Sosiale innovasjoner representerer bedre måter å jobbe på: de gir bedre svar på sosiale utfordringer enn eksisterende løsninger (jf. Hansen, Grødem & Bakkeli 2013). Sosial innovasjon innebærer at man jobber smartere, og en sentral endringsfaktor kan være at man ser

og forstår sosiale problemer på nye måter. Innovasjoner vil også ofte inkludere nye former for brukermedvirkning og nye relasjoner mellom brukere, tjenesteleverandører og omgivelsene.

Oppdraget denne rapporten bygger på, har mange likhetstrekk med denne forskningen: man ønsker å finne bedre og mer effektive arbeidsmåter for å løse sammensatte utfordringer, og man ønsker å finne dem gjennom å kartlegge hva som finnes, og se om det er ansatser i andre land som kan hentes hjem og eventuelt forstørres til en mer permanent innsats. EU-forskningen peker imidlertid på flere utfordringer i denne jakten på de gode og innovative løsningene som det er verdt å merke seg.

En innsikt som det er viktig å ta med inn i arbeidet med å finne nye arbeidsformer, er at sosiale innovasjoner i sin natur er av en annen karakter enn tekniske innovasjoner (Evert, Ewert & Brandsen 2014). Tekniske innovasjoner utvikles gjerne i håp om å erobre verdensmarkedet. Sosiale innovasjoner, på sin side, utvikles som konkrete svar på lokale utfordringer – ofte på nabolagsnivå. For å forstå sosiale innovasjoner er det derfor viktig å forstå sammenhengene de har oppstått i og, helt konkret, hvilke lokale utfordringer innovatørene har ønsket å gjøre noe med. Fordi utfordringene, sammenhengene og aktørene vil variere fra ett sted til et annet, kan det være vanskelig å importere innovative arbeidsmåter fra én situasjon til en annen. Ideer og inspirasjon eksporteres og importeres, men det er sjelden aktuelt å kjøpe en pakkedøsning fra for eksempel Pamplona og implementere denne i Birmingham. Dette innebærer også at effekten av enkeltelementer i prosjektene vil være lokale: det som framsto som et sentralt suksesskriterium i Pamplona, kan virke irrelevant eller fungere negativt i Birmingham (Evers mfl. 2014). Tjenesteinnovasjon er dermed en kontinuerlig prosess med idéspredning, tilpasning, og prøving og feiling i lokale omgivelser.

Det er ikke bare innenfor barnefattighedsfeltet i Norge politikere og administrasjon er på utkikk etter bedre arbeidsmåter: jakten på de gode innovasjonene, de nye og bedre løsningene, preger sosialpolitikken i hele Europa (BEPA 2010; Harrison & Jenson 2013). Men som Evers og Ewert (2014:24) sier: «...social innovations' life-cycle (processes of emergence, stabilization and scaling up) are very conditional and are not available simply at the press of a button». Lokale problemforståelser, hvilke aktører som er aktive i lokalmiljøet har betydning for hvilke tiltak som iverksettes. I tillegg vil nasjonale forhold spille inn. Mange prosjekter kan for eksempel ha til hensikt å styrke den enkeltes mulighet til å fungere godt i sitt lokale miljø, men hva dette konkret innebærer, kan variere mellom ulike miljøer. I kapittel fire vil det for eksempel beskrives tiltak som illustrerer hvordan den britiske opptattheten av antisosial atferd påvirker innsatsen mot barnefattigdom på måter som virker fremmede i Skandinavia.

Et annet sentralt diskusjonstema i innovasjonslitteraturen (se for eksempel Oosterlynck mfl. 2013; Harrison & Jenson 2013) er at etablerte arbeidsmåter i offentlig sektor kan være et hinder for innovasjon og nye arbeidsmåter. Etablerte offentlige tjenester beskrives typisk som «siloe», der informasjon og instruksjonsmyndighet befinner

seg innenfor etablerte hierarkier. Mellom siloene kan det være lite informasjonsflyt, og prosjekter eller tilnærminger som utfordrer disse etablerte arbeidsmåtene, kan møte motstand. Denne kan blant annet være knyttet til etatenes taushetsplikt, som unektelig er et sentralt hensyn. I hvilken grad man lykkes i å etablere arbeidsmåter på tvers av det etablerte, vil variere fra et lokalmiljø til et annet, og også i stor grad mellom nasjoner. Motstanden mot prosjekter på tvers kan hindre at arbeidsmåter som fungerer godt ett sted, blir like vellykket et annet sted.

Denne forankringen i lokale sammenhenger innebærer at det kan være vanskelig å overføre erfaringer mellom lokalmiljøer, byer eller land. En konklusjon fra WILCO-prosjektet er at innovasjoner sjelden importeres og eksporteres som pakked løsninger. Man henter snarere inspirasjon fra prosjekter andre steder og tar med elementer til sin egen nære kontekst. Deretter blir det et spørsmål om prøving og feiling på lokalt nivå, som vil føre til ytterligere lokale tilpasninger. Politisk læring på dette mikronivået er dermed en kompleks affære, kanskje enda mer kompleks enn læring på nasjonalt nivå.

2.5 Oppsummering

Dette kapitlet kan ses på som en «note of caution» når det gjelder ambisjonene i rapporten som helhet. Hovedformålet med rapporten er å identifisere eksempler på helhetlige tiltak som antas å ha positiv betydning for familier med lave inntekter, og å undersøke om det er noen fellestrekk ved eventuelle virkningsfulle tiltak som kan implementeres i større skala. I dette kapitlet har vi framhevet to utfordringer med det å hente ideer og implementere dem i en annen sammenheng, eventuelt i større skala.

For det første har vi slått fast at sosiale tiltak er vanskelige å evaluere. Dette er både fordi målene med tiltakene kan være sammensatte og uklare, og fordi tiltakene sjelden er utformet på en slik måte at det er mulig å skille tiltakseffekter fra andre faktorer som opererer i tid. Dermed mangler vi solid kunnskap om hva som virker og ikke virker. Det kan også påpekes at mange helhetlige prosjekter implementeres som innovasjoner i frivillig sektor, der de som driver prosjektet, vegrer seg for å dokumentere innsats og resultater gjennom «avkryssing i bokser» (se for eksempel Brookes, Kendall & Mitton 2014). Dette er nettopp den oppstykkningen og byråkratiseringen av innsatsen de forsøker å komme bort fra, gjennom å jobbe ved siden av de etablerte tjenestene. Som vi vil komme tilbake til i kapittel fire, er det dessuten gjennomført få evalueringer av de tiltakene vi har identifisert.

For det andre har vi påpekt at innovative prosjekter – som jobber helhetlig og prøver ut nye ideer – i sin natur er lokale. De vokser ut av en lokal situasjon og retter seg mot lokale behov. Helhetlige prosjekter vil også som regel bryte med den etablerte måten å drive sosialt arbeid på, og i hvilken grad de lykkes, kan ha sammenheng med

hvordan de finner sin plass innenfor etablerte strukturer. Dette fordrer også vilje til å «lage plass» i tjenestene.

Samlet innebærer dette at selv om det på lokalt og regionalt nivå kan være mange gode ideer om hvordan man kan følge opp lavinntektsfamilier, er det ikke gitt at disse prosjektene er utprøvd eller har gjennomgått en skikkelig evaluering. I neste omgang vil det dessuten være slik at selv om man finner de tiltakene man søker – tiltak som er implementert og effektevaluert, og som har gode resultater –, er det ikke gitt at samme tiltak vil ha samme gode resultater i en annen sammenheng. Dette gjelder særlig når man leter etter inspirasjon i andre land.

3 Barnefattigdom i Norden og Storbritannia

Hva slags tiltak som iverksettes for å bekjempe barnefattigdom og/eller lindre konsekvensene av å vokse opp i en familie med svært dårlig økonomi, vil avhenge av flere forhold. For det første vil omfanget og fordelingen av fattigdom ha betydning. Er fattigdommen et svært begrenset fenomen som i hovedsak rammer én bestemt befolkningsgruppe, vil man trolig sette inn et lite knippe målrettede tiltak direkte rettet mot denne gruppen. Dersom fattigdommen er omfattende og rammer mange grupper, vil tiltaksbredden og -omfanget være større. For det andre kan oppfatningen av hva som er årsakene til at noen blir fattige, ha betydning for hvordan tiltakene innrettes. Dersom man mener at fattigdom skyldes strukturelle forhold, som for eksempel som resultat av svake sosiale sikkerhetsnett eller en lite inkluderende arbeidsmarkedspolitik, vil tiltakene måtte utformes på en annen måte enn om man mener det er individuelle forklaringer på fattigdommen, for eksempel lav arbeidsmoral eller manglende evne til økonomistyring. I tillegg vil tiltaksutformingen styres av økonomiske rammer, nasjonalt og lokalt, og av hva som er rådende oppfatninger om hva som virker.

Som bakteppe for gjennomgangen av tiltak, er det nyttig med en oversikt over fattigdomssituasjonen i Norden og Storbritannia, og å se på hva befolkningen i disse landene vurderer som de viktigste årsakene til at folk blir fattige. Gjennomgangen baserer seg på eksisterende statistikk og forskning, og vi belyser følgende spørsmål:

- Hvordan har barnefattigdommen utviklet seg i de aktuelle landene?
- Hvilke grupper har særlig stor fattigdomsrisiko?
- Hva anses som hovedårsaken til fattigdom i de aktuelle landene?
- Hvilken betydning kan synet på fattigdommens årsaker få for tiltaksutformingen?

3.1 Utviklingen i barnefattigdom

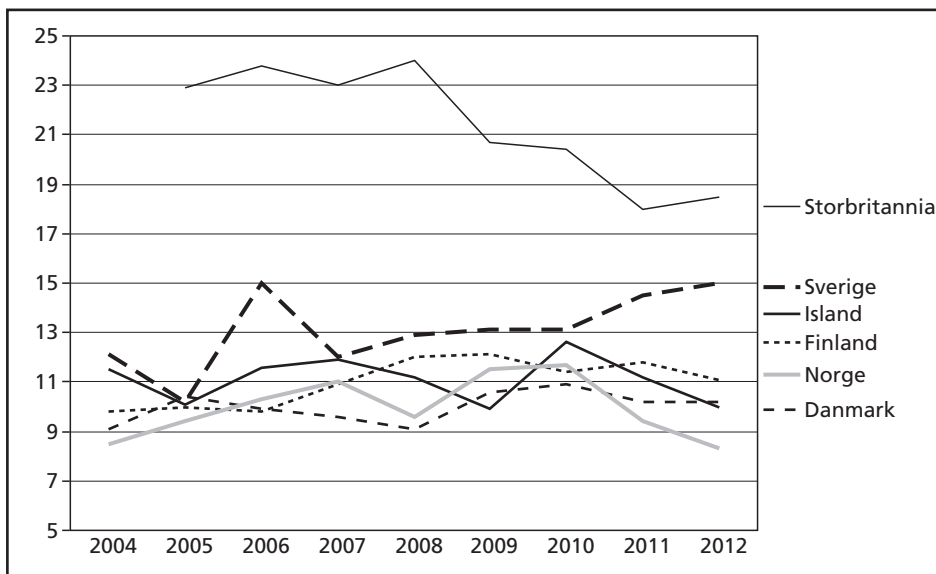
Barnefattigdom kan måles på mange måter, og landene som inngår i denne undersøkelsen, benytter til dels ulike fattigdomsmål. For enkelthets skyld gjengir vi her kun fattigdomsutvikling basert på EUs mål for fattigdomsrisiko, der fattigdomsgrensen

settes ved 60 prosent av den nasjonale medianinntekten. Mer informasjon om de andre fattigdomsmålene finnes i de nasjonale rapportene i vedlegg.

Barnefattigdommen er på ulikt nivå i de seks aktuelle landene, og utviklingen har ikke vært den samme (figur 3.1). For det første har andelen barn i risikosonen for fattigdom vært langt større i Storbritannia enn i Norden det siste tiåret. For det andre har fattigdommen sunket mer i Storbritannia enn i de andre landene i den samme perioden. I 2008 var den britiske barnefattigdommen på topp (24 prosent), og i 2012 hadde denne andelen sunket til 18,5 prosent. Andelen fattige barn har sunket også i Island og Norge, men ikke så mye som i Storbritannia. Et tredje mønster som tegner seg, er at barnefattigdomsandelene i de nordiske landene har blitt noe mer forskjellige i løpet av tiåret. Dette skyldes særlig at barnefattigdommen i Sverige har økt.

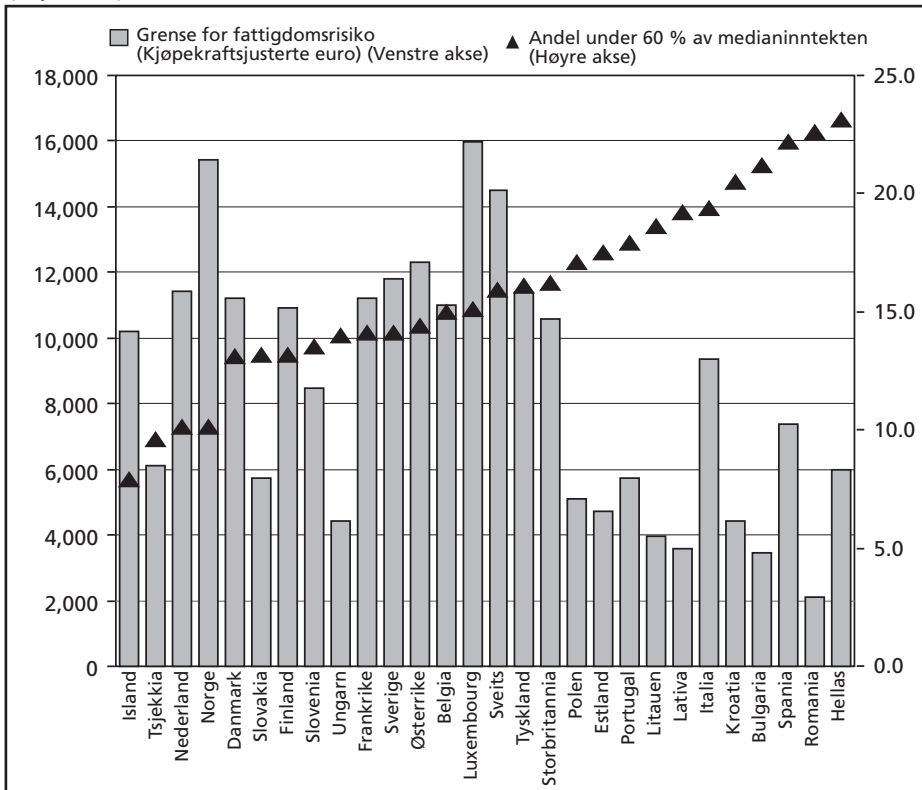
Det er to forhold som må tas med i betraktningen når man ser på tendensene i barnefattigdommens utvikling. Når det gjelder nedgangen i Island og Storbritannia, kan denne neppe ses uavhengig av hvordan den økonomiske krisen har påvirket disse landene. Begge disse landene har opplevd økonomisk nedgang etter 2008, og medianinntekten har sunket. Et resultat av dette er at også fattigdomsgrensen synker (siden grensen her settes ved 60 prosent av medianinntekten), og dermed er det ikke urimelig at fattigdomsandelen synker. Hvor stor betydning dette har hatt for reduksjonen i fattigdom i disse to landene, foreligger det ikke analyser som forteller, men det er

Figur 3.1 Omfang og utvikling av risiko for barnefattigdom i Norden og Storbritannia. Andel barn under 18 år. 2004-2012.



Kilde: Statistikkbanken til Eurostat, tall hentet ut januar 2014

Figur 3.2 Fattigdomsgrenser i euro satt ved 60 prosent av medianinntekt og justert for forskjeller i kjøpekraft (venstre akse), og andel personer med inntekt under 60 prosent av medianinntekten (høyre akse). 2012.



Kilde: Statistikkbanken til Eurostat, tall hentet ut februar 2014

svært sannsynlig at i alle fall noe av nedgangen kan tilskrives lavere fattigdomsgrense.¹ Når det gjelder de nasjonale utviklingene for øvrig, må det bemerkes at nasjonale statistikker kan gi et annet bilde. Tar man utgangspunkt i norsk statistikk, vil man for eksempel ikke finne en tilsvarende sterk nedgang i årlig barnefattigdom her til lands. Tvert imot har andelen barn under 18 år i husholdninger med årlig lavinntekt under 60 prosent av median økt fra 8 til 10 prosent fra 2004 til 2011 (Kaur 2013:24, se for øvrig de nasjonale rapportene i vedlegget).²

¹ Omregnet i euro sank den islandske fattigdomsgrensen for en familie bestående av to voksne og to barn under 14 år fra 40 579 euro i 2008 til 23 083 euro i 2010, mens den britiske sank fra 26 641 i 2007 til 20 490 i 2009 (tall fra statistikkbanken til Eurostat, variabelen «at risk of poverty threshold»).

² Denne forskjellen henger sammen med at EUSilc sine tall er basert på utvalgsundersøkelser, mens tallene fra Statistisk sentralbyrå (og de andre nordiske statistiske sentralbyråene) bruker registerbasert inntektsinformasjon.

Endelig må det presiseres at det er komplisert å sammenlikne fattigdomsrater på tvers av land. Et opplagt problem er at inntektsinformasjon kan registreres og samles inn på ulike måter. Et annet problem er at de levekårene man får ut av et bestemt inntektsnivå, vil variere, for eksempel avhengig av hva slags levekårsgoder som tilbys av velferdsstaten. I et land der for eksempel utdanning og helsetjenester koster penger, vil man måtte bruke en del av inntekten til disse formålene, noe man slipper i et land der disse tjenestene er kostnadsfrie. Dette får betydning for hva slags levekår det er mulig å skaffe seg for en gitt inntekt. Endelig er det forskjeller i inntektsnivåer mellom land som tilsier at personer som befinner seg under 60 eller 50 prosent av den nasjonale medianinntekten, kan ha svært ulike levekår. I internasjonale sammenlikninger av fattigdom kommer for eksempel Tsjekkia, Slovakia og Slovenia ut på omtrent samme nivå som Norge, samtidig som det er liten tvil om at den generelle levestandarden i disse landene er lavere enn den generelle levestandarden i Norge (Fløtten mfl. 2011:21). En indikasjon på dette får man dersom man ser på fattigdomsgrensene i ulike land, justert for forskjeller i kjøpekraft (figur 3.2). Bortsett fra Luxembourg, er det ingen av de europeiske landene som har så høy fattigdomsgrense som Norge; noe som indikerer at fattige i Norge sannsynligvis har noe bedre levekår enn fattige i mange andre europeiske land.

3.2 Hvilke grupper har størst fattigdomsrisiko?

Fra den norske fattigdomsdebatten er det godt kjent at barns risiko for fattigdom er større i noen grupper enn i andre (Fløtten mfl. 2011). Mønsteret er det samme i resten av Norden og i Storbritannia: Barn av enslige forsørgere, barn med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn, barn i store familier, barn av foreldre med lav utdanning og barn i hushold med lav yrkesdeltakelse er særlig utsatt. I Storbritannia er det i tillegg slik at barn i hushold hvor det er en eller flere med funksjonshemninger, oftere er fattige, mens barn i familier som har fått problemer i forbindelse med finanskrisen, har økt fattigdomsrisiko på Island (se vedleggsrapportene).

Det er særlig manglende eller svak tilknytning til arbeidslivet som påvirker fattigdomsrisikoen. At fattigdomsratene er høye i enkelte minoritetsgrupper, må for eksempel ses i sammenheng med at yrkesdeltakelsen, særlig kvinners, er lav i disse gruppene (NOU 2011: 7). Samtidig skal det understrekes at i en stor andel av familiene som er i risikozonen for fattigdom, har en eller flere av de voksne i alle fall en viss tilknytning til arbeidslivet (Nadim & Nielsen 2009).

3.3 Holdninger til fattigdom

I fattigdomsforskningen har mange engasjert seg i diskusjonen om hva som kan forklare at noen blir fattige mens andre ikke blir det. Argumentene har vanligvis blitt delt inn i individuelle og strukturelle forklaringer. Enten må vi lete etter årsaken hos de fattige selv, eller vi må søke etter svar i samfunnsstrukturen. For å favne alle typer forklaringer, er det dessuten vanlig å legge til en skyld-/skjebnedimensjon (tabell 3.1).

Tabell 3.1 Ulike forklaringer på eksistensen av fattigdom.

	Skjebne	Skyld
Individ	De fattige er uheldige	De fattige er late og mangler framdrift og/eller moral
Samfunn	De fattige er ofre for ukontrollerbare sosiale og globale utviklingstrekk	De fattige er ofre for andres handlinger og for sosial urettferdighet

Kilde: Van Oorschot & Halman 2000

For det første kan man mene at det er individuelle skjebner som gjør at noen blir fattige. Noen kan for eksempel være så uheldige at de er født med en funksjonsnedsettelse som gjør det vanskelig å få en godt betalt jobb, eller de kan bli syke og falle ut av arbeidsmarkedet. Dette er forhold som verken kan lastes den enkelte eller samfunnet (selv om man kan mene at det er en samfunnsoppgave å kompensere for denne typen hendelser), og det er derfor dette kalles skjebneforklaringer.

Et alternativ til individuell skjebne-forklaringen på fattigdom, er individuell skyld-forklaring. Hovedperspektivet er at egenskaper ved de fattige selv forklarer fattigdommen. Denne argumentasjonen kjenner vi godt både fra politikk og forskning. Den kan enten ta utgangspunkt i at fattigdom skyldes avvikende moral eller atferd, at de fattige er del av en (destruktiv) fattigdomskultur og at de reproducerer denne kulturen og derved sin egen fattigdom. De mangler for eksempel motivasjon til å jobbe og vil heller leve på velferdsytelser. Etableringen av en fattigdomskultur fører igjen til at denne kulturen legger en strukturell føring på de fattiges liv, og det som startet opp som en individuell forklaring, glir over i en strukturell. Individuell skyld-argumentene tar også utgangspunkt i human kapital, og de sier at fattigdom skyldes forhold som for eksempel lav intelligens, manglende utdanning, liten jobberfaring eller dårlige språkkunnskaper. Denne typen argumenter ble for eksempel grundig diskutert i forbindelse med boka *The Bell Curve* (Herrnstein & Murray 1994), der forfatterne undersøkte en mulig forbindelse mellom intelligens og sosial posisjon.

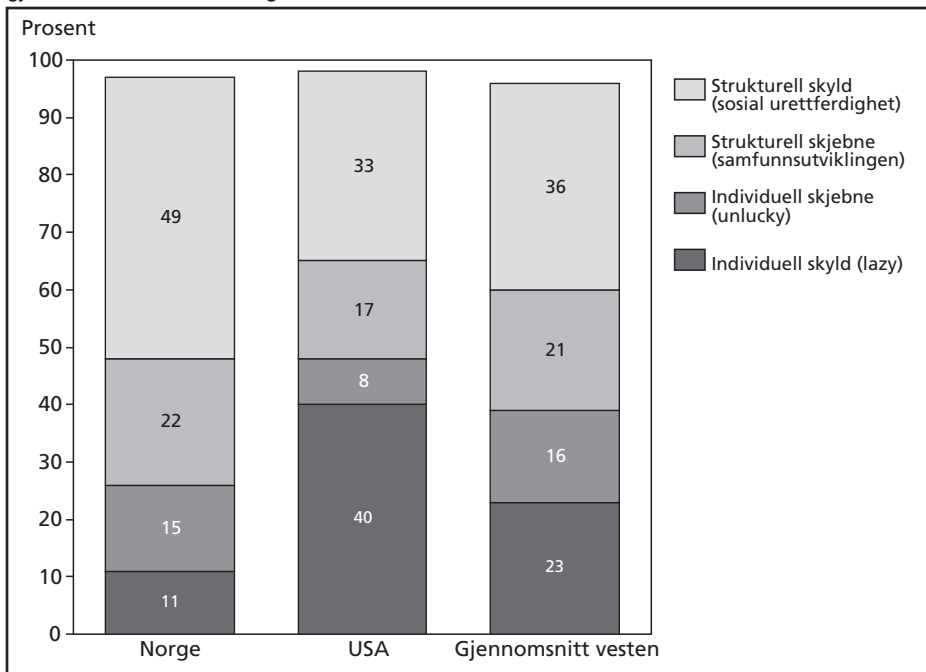
Den tredje typen fattigdomsforklaring er strukturell skyld-forklaringene. Her plasseres skylden for at det finnes fattigdom hos den offentlige politikken. Fattigdom er en konsekvens av mangelfull eller ineffektiv politikk, enten det nå dreier seg om

fordelingspolitikk, generell velferdspolitik, utdanningspolitikk, boligpolitikk eller sysselsettingspolitikk, og altså ikke en konsekvens av personlige egenskaper ved de fattige. Eller fattigdom er en konsekvens av undertrykkende og diskriminerende strukturer, som for eksempel systematisk stenger enkelte grupper ute fra arbeidsmarkedet eller utdanningssystemet, uten at den offentlige politikken klarer å demme opp for dette.

I den fjerde og siste forklaringstypen – strukturell skjebne-forklaringene – ses fattigdom som et resultat av strukturelle forhold som det ikke er mulig (eller i alle fall vanskelig) å gjøre noe med, som globaliseringen av økonomien eller den teknologiske utviklingen.

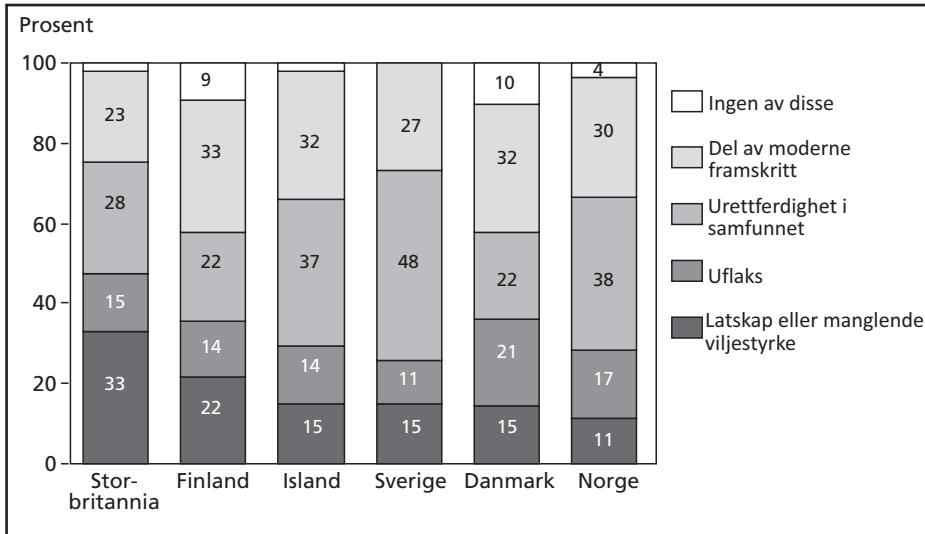
Hvordan et samfunn forstår fattigdommens årsaker, vil ha betydning for hvordan tiltakene for å bekjempe fattigdom utformes. I en analyse av hvor populære de ulike forklaringene er, viser van Oorschot og Halman (2000) at synet på hva som forklarer fattigdom, varierer betydelig mellom land. I hele den vestlige verden er det mest vanlig å mene at samfunnet er skyld i at det finnes fattigdom (figur 3.3), og denne forklaringen er også den mest populære i Norden og Storbritannia. Særlig i Norge var denne forklaringen populær i 1990; nesten halvparten av befolkningen trakk dette fram som fattigdommens viktigste årsak. Som nummer to følger individuell skyld-forklaringene, som er klart *mest* populære i USA, og klart *minst* populære i Norge

Figur 3.3 Andel av befolkningen som støtter ulike forklaringer på fattigdom i Norge og USA, og gjennomsnitt for den vestlige verden. 1990.



Kilde: van Oorschot & Halman 2000: figure 1

Figur 3.4 Andel av befolkningen som støtter ulike forklaringer på fattigdom i Norden og England. 2008/2009.



Kilde: European Values Study, egne kjøringar.

(figur 3.3). Studien til van Oorschot og Halman bygger på data fra European Value Study, og går vi til grunnlagstallene her, finner vi at de individuelle skyld-forklaringene er mindre populære i Norge enn i noen av de andre nordiske landene. Rundt en firedel av finnene, islendingene og britene framhever latskap eller mangel på viljestyrke som den viktigste forklaringen på fattigdom, mens kun 11, 14 og 16 prosent av henholdsvis nordmennene, danskene og svenskene framhever en slik forklaring som den viktigste.³

Analysene hos van Oorschot og Halman er basert på 1990-undersøkelsen i European Values Study. Spørsmålet om hva som er den viktigste forklaringen på fattigdom, er gjentatt i senere runder av denne studien, sist i 2008. Hvis vi bare ser på de seks landene som omfattes av dette prosjektet, finner vi de samme nasjonale forskjellene også i 2008 (figur 3.4).

Fremdeles er urettferdighet i samfunnet den hyppigst nevnte forklaringen, men nå er det svenskene som i størst grad framhever denne forklaringen. Den individuelle skyld-forklaringen er fremdeles en forholdsvis lite populær forklaring i alle de seks landene, men i Finland og Storbritannia mener en av fire at dette er den viktigste forklaringen på fattigdom.

I den britiske landrapporten (se vedlegg) er det ytterligere eksempler på studier som viser at britene framhever individuelle trekk når de skal forklare hvorfor noen blir fattige. I en studie fra 2010 nevnes for eksempel rusmiddelmissbruk eller annen form for avhengighet som en årsak til barnefattigdom av 75 prosent av britene, mens over

³ European Values Studies er tilgjengelig for online analyser gjennom nettsiden www.gesis.org.

60 prosent mener barn er fattige fordi foreldrene deres ikke ønsker å arbeide (NCSR 2010). Tilsvarende spørsmålsbatterier er, så langt vi er kjent med, ikke stilt i Norden, og vi kan dermed ikke vurdere om man også i Norden ville framhevet slike forklaringer på barnefattigdom.

3.4 Syn på fattigdommens årsaker og norske tiltak mot barnefattigdom

Det er mye som taler for at human kapital-forklaringene har hatt gjennomslag i den norske fattigdomspolitikken. Fattige har gjennomgående lavere utdanning og mer ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet enn de som ikke er fattige, og arbeidslinja er det prioriterte virkemiddelet i fattigdomsbekjempelsen. Det at man har lyktes så godt med full sysselsetting og at utdanningsnivået er så vidt høyt, er viktige årsaker til at fattigdommen er lavere i Norge enn i mange andre land. Det er derfor rimelig at satsing på kompetanseheving og sysselsetting utgjør kjerneelementene i den norske fattigdomspolitikken.

Når det gjelder kulturforklaringene på fattigdom, er det mange som vegrer seg for å benytte disse. Innenfor denne forklaringstypen ligger for eksempel påstander om at fattigdom henger sammen med manglende arbeidsmoral, og det er ikke lett å finne belegg for at dette er en generell forklaring på fattigdom i Norge. Ei heller er det lett å finne belegg for at det finnes fattigdomskulturer som legger strukturelle føringer på de fattiges livsførsel. Det betyr likevel ikke at det å legge vekt på kultur i forståelsen av fattigdom kan overses. Hvis kulturargumentene ikke utelukkende tolkes som moralske og fordømmende, men heller som en forståelsesramme eller meningshorisont, blir de straks mer relevante. Selv om det kan være vanskelig å finne en felles fattigdomskultur i Norge, av den typen Oscar Lewis fant i de amerikanske storbyghettoene (Lewis 1968), kan vi godt tenke oss at det å leve med betydelig lavere inntekt enn andre, både gjør noe med hvordan samfunnet ser på de fattige og hvordan de fattige ser på seg selv og på samfunnet. Da er straks kulturforståelsen lettere å forholde seg til. Begrepet avhengighetskultur er et eksempel. Dette blir gjerne forstått som at mottakere av offentlige ytelser rasjonelt kalkulerer om det er mest lønnsomt for dem å motta trygd eller å forsørge seg selv gjennom lønnet arbeid (Dean & Taylor-Gooby 1992). En alternativ forståelse er at en del av dem som mottar offentlig stønad, ikke har, eller, like viktig, ikke *ser* at de har, et valg mellom arbeid og trygd, mellom det å være fattig trygdemottaker og mestrende inntektstaker. Kanskje skorter det på den kompetansen eller den personlige kapitalen som trengs for å kunne delta i arbeidslivet. Kanskje gjør stønadsmottak noe fundamentalt med hvordan en del mennesker vurderer muligheten for å endre sin livssituasjon. Kanskje gjør det noe

med hvordan folk generelt og arbeidsgivere spesielt vurderer dem. For å kunne svare på slike spørsmål, er kulturperspektivet viktig, og dette gjenspeiles i at mange av de norske fattigdomstiltakene har myndiggjøring som mer eller mindre eksplisitt målsetting.

Strukturell skyld-forklaringene ligger nærmere opp til det som har vært tema i velferdsforskningen enn de individuelle forklaringene gjør. Selve hovedtemaet i denne forskningen er å undersøke hvordan ulike former for velferdspolitikkk bidrar til å øke eller minske fattigdommen. Det mangler ikke på studier som viser den enorme betydningen offentlig politikk har for ulikhet, fordeling og fattigdom (se for eksempel Ringen 1987; Smeeding mfl. 1993; Atkinson, Rainwater & Smeeding 1995; Headey mfl. 1997; NOU 2009: 11). En FN-rapport fra 2005 viste for eksempel at ingen OECD-land som brukte mer enn 10 prosent av BNP til sosiale overføringer til barnefamiliene, hadde mer enn 10 prosent barnefattigdom (målt ved 50 prosent av medianinntekten), mens ingen OECD-land som brukte mindre enn 5 prosent av BNP til samme formål, hadde mindre enn 15 prosent barnefattigdom (Innocenti 2005:23). Dette illustrerer hva offentlig politikk kan gjøre med fattigdommen og at strukturell skyld-forklaringen derfor er svært viktig for å forstå forskjeller i fattigdomsnivåer mellom land. USA er for eksempel et av landene i FN-undersøkelsen som benytter under 5 prosent av BNP til overføringer til barnefamilier, og her var andelen fattige barn over 20 prosent på tidspunktet for FN's undersøkelse. Slik den norske velferdspolitikken er innrettet, med sjenerøse, omfordelende inntektssikringsordninger, kombinert med en omfordelende skattepolitikk, er det opplagt at de strukturelle forklaringene på fattigdom har stått sterkt.

Denne rapporten inneholder ingen dokumentanalyse som kan kaste lys over hvorfor lokale og/eller sentrale myndigheter i de nordiske landene og England har valgt å iverksette bestemte typer tiltak mot barnefattigdom. Gjennomgangen av de relevante prosjektene som blir presentert i neste kapittel, tyder imidlertid på at innretningen på tiltakene er noe ulik i Norge og Storbritannia, noe som *kan* bunne i nasjonale variasjoner i synet på fattigdommens årsaker.

4 Helhetlige tiltak i Norden og Storbritannia

Arbeid er gjennomgående hovedstrategien for å bekjempe fattigdom, men denne strategien retter seg mot voksne. Både Stoltenberg-regjeringene og Solberg-regjeringen har også lansert tiltak som retter seg mer direkte mot barn. En sentral målsetting hos de fire siste regjeringene har vært at barn og unge skal kunne delta i aktiviteter sammen med jevnaldrende og at de skal ha gode forutsetninger for utdanning og å utvikle seg sosialt. For å nå dette målet, har det blant annet blitt bevilget støtte til kompetanseheving i kommunene for å forebygge og redusere barnefattigdom, og tilskudd til arbeid mot barnefattigdom i kommunene. I Prop. 1 S (2013-2014) lanseres også enkelte tiltak for å bedre inntekten til de aller mest utsatte barnefamilie, som økt barnetillegg i arbeidsavklaringspengene og økning av satsene for forskuttert barnebidrag.

Det er flere tiltak som er gjennomført i Norge for å bekjempe levekårs mangler eller ulikhet, som ikke er eksplisitt rettet mot lavinntektsfamilier. Slike tiltak omfatter for eksempel den tungt subsidierte barneomsorgen og sysselsettingsprogrammer for voksne. I tillegg til arbeidslinja som hovedstrategi, har det vokst fram en serie lokale tiltak for å avhjelpe fattigdom, ofte rettet mot barn og unge direkte. To statlige tilskuddsordninger er opprettet for å (del-)finansiere slike tiltak: «Tiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamilier», administrert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og «Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn», administrert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Mange av tiltakene som beskrives nedenfor, er helt eller delvis finansiert av disse tilskuddsordningene.

I den perioden disse ordningene har eksistert, har tilskuddskommunene satt i verk flere hundre forskjellige tiltak som har hatt til hensikt å motvirke negative konsekvenser av å oppleve dårlig økonomi i barndommen. Tiltakene er svært ulike i størrelse, innretning og når det gjelder hvilken målgruppe de sikter seg inn mot. De varierer for eksempel fra å betale kursavgift for en enkelt ungdom, til å etablere ferie- og fritidsaktiviteter for større barne- og ungdomsgrupper, og til å opprette utstyrsbanker for alle barn på en skole (Nuland mfl. 2009; Nuland mfl. 2010).

I tillegg til tiltakene som er eksplisitt rettet mot fattige familier, er det mange tiltak som indirekte må antas å gavne økonomisk vanskeligstilte familier. I områder med mange innvandrede familier, tilbys for eksempel gratis kjernetid i barnehager til 4–5-åringene. Dette tiltaket skal sikre barn med innvandrede foreldre et bedre pedagogisk utgangspunkt. Tilbudet blir gjerne kombinert med en eller annen form for språkkopplæring eller sosiale aktiviteter for foreldre (Bogen & Reegård 2009). En rekke andre

tiltak, inkludert åpne barnehager, familiesentre, mammagrupper (ofte rettet mot enslige mødre), grupper for voksne og/eller barn i familier der en av foreldrene har psykiske problemer eller bruker narkotika, familievernet og barnevernets tjenester, er heller ikke rettet mot lavinntektsgrupper i særdeleshet, men kan likevel antas å spille en rolle for velferden til sårbare familier. Ikke alle tjenester som er relevante og viktige for de fattige, er eksplisitt utviklet i et forsøk på å bekjempe fattigdom.

Vår gjennomgang av de norske tiltakene viser at svært få av dem faller inn under kategorien helhetlige tiltak av den typen som er tema for dette prosjektet. De aller fleste tiltakene er rettet direkte mot barna i de økonomisk vanskeligstilte familiene, for eksempel i form av ferie- eller fritidstilbud, leksehjelp, tilskudd til kjøp av sportsutstyr, aktivitetskort eller hjelp til å skaffe sommerjobb. Noen få tiltak er rettet mot hele familien, for eksempel støtte til å reise på ferietur eller penger til bensin, slik at man kan kjøre barna på fritidsaktiviteter. Men heller ikke de familierettede tiltakene er helhetlige i den forstand at mange instanser er inne med en koordinert og omfattende innsats mot hele familien. Og sist, men ikke minst, det er omtrent ingen av de tiltakene vi har funnet fram til som har blitt evaluert; verken i form av rene effektevalueringer eller andre typer evalueringer.

Vi har likevel valgt å beskrive et knippe norske tiltak fordi de i større eller mindre grad kan karakteriseres som helhetlige, og fordi de i det minste har vært gjenstand for en systematisk vurdering. Nedenfor beskrives disse tiltakene og resultatene av de vurderingene/evalueringene som er gjort. I tillegg beskriver vi noen andre nordiske tiltak som også kan sies å ha et helhetlig design, samt flere britiske tiltak. Gjennomgangen vil vise at det særlig er britene som har utviklet tiltak av den typen som er dette prosjektets siktemål.

I den grad informasjonen er tilgjengelig, vektlegges følgende i gjennomgangen av tiltakene: hvordan er tiltaket utformet, hvem har vært målgruppe, hvem har finansiert, administrert og implementert tiltaket, hvor mange har deltatt i tiltakene, og hva sier eventuelle studier om tiltakenes effekt?

4.1 Eksempler på norske tiltak

71 familier – Trondheim kommune

Trondheim kommune tok initiativ til prosjektet 71 familier. Prosjektet er forankret i Heimdal bydel, som i 2007 fant ut at de hadde 71 familier som var registrert med full økonomisk sosialhjelp. Mange av disse viste seg å ha mottatt økonomisk sosialhjelp i flere år. 47 av dem hadde bakgrunn fra land i Asia og Afrika. Prosjektet startet med en hypotese om at disse familiene er fattige i den forstand at de ikke har samme tilgang som andre til ressurser og muligheter til å delta i det norske samfunnet og i en demo-

kratisk prosess. Det å gå på økonomisk sosialhjelp over tid, får konsekvenser både for de voksne og barna i familiene.

Prosjektet er forankret i en dialoggruppe med enhetsledere fra forskjellige enheter i Heimdal. I tillegg er det tett samarbeid med NAV og andre som har mye kontakt med familiene, for eksempel fastleger. Prosjektet har en prosjektleder som jobber 50 prosent med direkte familierelatert arbeid og 50 prosent med forskning. I tillegg er det ansatt to prosjektmedarbeidere, kalt familiekoordinatorer. Prosjektet er forankret i HUSK Midt-Norge⁴ og inkluderer dermed et element av forskning.

Målet med prosjektet er at familiene skal få mer innflytelse over sitt eget liv, det vil si finne tiltak hvor prinsippet om myndiggjøring står sterkt. Å styrke familien som enhet, og særlig å styrke de voksne i foreldrerollen, er et viktig mål. I familier der de voksne er arbeidsføre, er målet at de skal komme ut i arbeid eller egnet aktivitet. Kvalifiseringsprogrammet er et virkemiddel i denne sammenhengen. I tillegg har prosjektet et mål om at familiene skal få bedre livskvalitet på ulike områder, inkludert økonomi, bolig, helse, fritidsaktiviteter for barna, nettverk, osv.

I en tidlig fase i prosjektet ble familienes situasjon kartlagt. Det ble oppfattet som begrensende at sosialkontoret hadde svært lite informasjon om familiene som helhet – det var ofte bare far som møtte på kontoret. Det sto som sentralt å «rydde» i familiens problemer, slik at man fikk frigjort ressurser og hjulpet familiene til å se muligheter. Familiene har fått tett oppfølging over tid, også de som har kommet ut i aktivitet og arbeid. Prosjektet jobber systematisk med dokumentasjon, kartlegging og utarbeiding av familieplan som et dynamisk verktøy.⁵

Ifølge Egtvedt og Østlyng⁶ var de viktigste arbeidsmetodene i prosjektet:

- Tett oppfølging over tid
- Hjemmebesøk
- Følge til helseundersøkelser, møter med fastlege og behandling
- Være et kontaktpunkt for familien opp mot andre tjenester (familiekoordinator)
- Tilgjengelighet!
- Se barna, snakke med barna, snakke om barna med foreldrene
- Synliggjøre alle familiemedlemmene

⁴ HUSK er en forkortelse for Høyskole- og Universitets-sosialkontor.

⁵ Beskrivelsen er basert på <http://samforsk.no/husk/Sider/Prosjekter/71-Familier.aspx>

⁶ <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMST/Milj%C3%B8%20og%20klimate/H%C3%B8ring/71%20familier-R%C3%B8ros.pdf>

Av de 29 familiene det presenteres tall for i prosjektet 71 familier, hadde 24 full økonomisk sosialhjelp ved oppstarten av prosjektet, og fem familier hadde supplerende sosialhjelp. Ved avslutningen av prosjektet hadde fire familier full økonomisk sosialhjelp, åtte hadde supplerende sosialhjelp, mens 17 hadde gått over i kvalifiseringsprogrammet. Ni familier mottok arbeidsavklaringspenger. Flere familier mottok mer enn én ytelse, derfor overstiger antallet ytelser antallet familier.

Selv om prosjektet er dokumentert, foreligger det ingen tradisjonell evaluering. Det er derfor ikke mulig å si om reduksjonen i sosialhjelpsmottak er en direkte konsekvens av arbeidet som ble gjort i tiltaket. De som har jobbet i prosjektet (Eigtvedt og Østlyng)⁷, framhever for øvrig følgende suksessfaktorer:

- Familiekoordinator – én fast kontaktperson – har gitt trygghet for familien og trygghet i overganger
- Sosial- og helsefaglig bakgrunn hos familiekoordinatorene i tillegg til inngående kjennskap til minoritetsutfordringer – personlige egenskaper
- Helhetlig – kartlegging og oppfølging
- Skreddersøm – ut fra hvert familiemedlems behov
- Familieperspektiv – forebyggende arbeid for barna

SIMBA – Drammen

Prosjektet SIMBA i Drammen er et av prosjektene av denne typen som har løpt lengst, og som også har gjennomgått den grundigste følgeevalueringen (Gustavsen mfl. 2012). SIMBA rettet seg mot brukere av kommunale tjenester, og de fleste deltakerne ble rekruttert gjennom barnevernet. Målene med SIMBA var å bekjempe barnefattigdom i Drammen, å hindre reproduksjon av fattigdom og å redusere sosiale ulikheter i oppvekstvilkår. Prosjektet innebar en inngående kartlegging av familienes ressurser og belastninger. En viktig arbeidsmåte var at medarbeiderne i prosjektet besøkte familiene hjemme, og dermed fikk direkte tilgang til informasjon om boforhold, tilgang til materielle goder etc. Dette rapporteres å ha gjort inntrykk på medarbeiderne i prosjektet, samtidig som det ga en ny plattform for brukermedvirkning at «hjelperne» trådte ut av de vanlige rammene og møtte familien på deres hjemmebane. SIMBA var et utviklingsprosjekt, og hvilke tiltak som ble satt inn overfor familiene, varierte med familienes egne behov og prioriteringer. Tiltakene ble rettet mot både foreldre og barn. 30 familier deltok i SIMBA (Gustavsen mfl. 2012).

⁷ <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMST/Milj%C3%B8%20og%20klima/H%C3%B8ringer/71%20%20familier-R%C3%B8ros.pdf>

SIMBA i Drammen rapporterer om utfall av prosjektet på individnivå, ikke på husholdsnivå. Dermed rapporteres det at sju foreldre er i arbeid, under utdanning eller har praksisplass, men det er uklart hvor ofte dette er foreldre i de samme familiene. Et mindre antall foreldre har fått avklart rett til andre tiltak enn sosialhjelp, som kvalifiseringsprogram, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og/eller kvalifiserende tiltak som norskopplæring eller arbeidsmarkedstiltak. I alt rapporteres det at 16 foreldre har fått inntekt fra andre kilder enn sosialhjelp. SIMBA rapporterer i tillegg flere andre forhold: Ni av de 13 familiene som oppga at boligsituasjonen deres var et problem ved prosjektoppstart, hadde fått forbedret boligsituasjonen sin. Ytterligere to (ikke av de 13) hadde fått stanset utkastelse fra bolig.

Flere familier fikk hjelp til en total opprydding i økonomien, noe som førte til bedre hverdagsøkonomi, og 25 familier fikk PC i forbindelse med prosjektet. Alle familiene hadde minst én forelder med en eller annen form for helseplage ved oppstarten av prosjektet, og selv om endringer i helsetilstand ikke ble kartlagt systematisk, rapporterte mange om bedre fysisk og psykisk helse som følge av prosjektet.

Barnefattigdomsprosjektet – Kristiansund

Barnefattigdomsprosjektet i Kristiansund retter seg mot familier som hadde sosialhjelp som eneste inntekt (NAV Kristiansund 2011). Målet med prosjektet, slik det ble formulert av prosjektgruppen, var å sikre alle barnefamilier med sosialhjelp tett oppfølging på veien mot selvforsørgelse. I tillegg var det målformuleringer om bedre samarbeid og økt kompetanse i kommunen. Det understrekes at grunnforståelsen i prosjektet var tro på at arbeid og selvforsørgelse er viktige veier ut av fattigdom, og også viktig for å hindre at fattigdom oppstår i første omgang. I likhet med SIMBA innebar dette prosjektet helhetlig oppfølging, der tiltak ble rettet mot både foreldre og barn. Kartlegging, og det å få en mest mulig fullstendig oversikt over familienes livssituasjon, var sentralt. Prosjektet innebar intensiv oppfølging av de voksne, slik at NAV fikk en best mulig innsikt i barrierene den enkelte møtte på arbeidsmarkedet. Saksbehandlerne som jobbet med familiene, hadde ansvaret for all kontakt mellom NAV og disse familiene, inkludert all saksbehandling og annet oppfølgingsarbeid (arbeidsevnevurderinger, KVP, oppmøtelister etc.). Samtidig fikk barna tilbud om opplevelseskort, som ga adgang til en rekke lokale aktiviteter sammen med en venn, et familiemedlem eller andre (NAV Kristiansund 2011).

I Kristiansund var seks av 31 voksne prosjektdeltakere i arbeid ved prosjektavslutning. Ti deltok i kvalifiseringsprogram, fem hadde søkt arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon. Bare tre mottok fortsatt sosialhjelp. Under overskriften «Dette har vi fått til!» nevnes at familiene har fått en fast kontaktperson, som er fleksibel og tilgjengelig på mobil. Flere av de voksne i prosjektet «har en plan» og er på vei mot en mer stabil inntektssituasjon, samtidig gir barna gode tilbakemeldinger på opple-

velskortet. Internt i NAV har prosjektet ført til at man «ser» barnefamilier bedre (NAV Kristiansund 2011).

Prosjektet i Kristiansund skiller seg ut ved at de også hadde konkrete tiltak rettet mot barna spesielt. Det viktigste tiltaket her var opplevelseskortet. Tilbakemeldingene på bruken av kortet var nesten udelt positive (NAV Kristiansund 2011:8). Rapporten fra prosjektet siterer blant annet følgende fra barn i familier som deltok i prosjektet:

Det er artig å komme seg ut av huset mer. Jeg er mye mer sammen med venner nå enn før. Kortet har betydd mye for meg.

Det har betydd kjempemye for meg å få opplevelseskortet! Det er flott at JEG kan invitere noen på aktiviteter, da føler jeg meg populær.

Horten – Hortensia familieprosjekt

Hortensia familieprosjekt har hatt som målsetting å bekjempe fattigdom blant barn og unge i Horten kommune. Målgruppen har vært foreldre som mottar sosialhjelp, og dropouts/skolevegrere.

I Hortensia-prosjektet ble det utarbeidet spesifikke målsettinger på både modell- og metodenivå.

«På modellnivå var målet a) Samordning og koordinering av tiltak for fattigdomsutsatte barnefamilier. b) Koordinering av tjenester for å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av ressurser. c) Sikre et forutsigbart tjenesteapparat for både brukere og ansatte.

På metodenivå var målet: Utvikle praksismetode for økt selvhjelpenhet blant foreldre gjennom aktiv og reell brukermedvirkning.» (Gustavsen mfl. 2012b:37)

Prosjektet startet opp i 2007 (med aktiv drift fra 2008). De sentrale aktørene i arbeidet har vært NAV Horten, Familiehuset i Horten kommune og KREM (sosial entreprenør og brobyggerorganisasjon). Prosjektet har mottatt støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i deler av prosjektperioden. Fylkesmannen i Vestfold har også støttet prosjektet økonomisk.

I prosjektperioden ble det utviklet en spesiell tjenestemodell. Dette var en modell som skulle sikre integrert, koordinert og brukerorientert bistand for foreldre som er eller står i fare for å bli fattige. Målet er å oppnå bedre selvfølelse hos foreldrene. En rekke seminarer og møter har blitt avholdt for å spre kunnskap og utveksle gode ideer/erfaringer. Rådgivningsgrupper og flere koordinerende team ble etablert, og mange kommunale og frivillige aktører inngikk i et mer formalisert samarbeid.

Flere initiativer og aktiviteter rettet mot barn, ungdom og deres familier ble også opprettet. For eksempel ble det etablert grupper for barn med psykisk syke foreldre,

dialoggrupper for innvandrere, terapigrupper for unge som strevde med å komme igjennom videregående opplæring, grupper for sosialt isolerte foreldre og møter med kommunale aktører, for å diskutere hvordan man skulle forhindre frafall fra skolen.

Hortensia-prosjektet har blitt evaluert av Telemarksforskning (Gustavsen mfl. 2012b). Gjennom hele prosjektperioden har det vært et forsknings- og utviklings-samarbeid mellom prosjektet og Telemarksforskning, hvor aksjonsforskning og aksjonslæring har stått sentralt. Aksjonsforskningsdesignet innebærer at forskeren som står bak evalueringen, har vært aktiv deltaker i en rekke møter og samlinger i regi av prosjektet, i tillegg til intervjuer og samtaler med aktører (se Gustavsen mfl. 2012b:36 for en oversikt over datagrunnlaget for evalueringen). Dette betyr at evalueringen ikke har fulgt et design som ville vært nødvendig dersom man skulle kunne fastslå effektene av selve tiltaket.

Evalueringsrapporten konkluderer med at Horten kommune og NAV Horten har endret sin praksis knyttet til saker der barn, unge og familier er involvert. I større grad enn tidligere er innsatsen nå koordinert, samordnet og helhetlig på modellnivå, mens man også på metodenivå «har gått i retning av en mer koordinert fagutøvelse der medvirkning står sentralt» (Gustavsen mfl. 2012b:13). Samtidig påpeker rapporten at det fremdeles er potensial for et mer likeverdig partnerskap i brukermedvirkningen og at man bør rette oppmerksomheten tydeligere mot foreldres mestringsskapasitet.

Når det gjelder resultater av Hortensia på individnivå, understrekes det at effektene som kan komme ut av prosjektet først blir synlige på lengre sikt. Samtidig sies det at prosjektet allerede har oppnådd positive effekter (Gustavsen mfl. 2012b:82ff), og det gis eksempler på brukere som enten har kommet i jobb, inn i utdanning, ut av rusproblemer, eller som på andre måter har bedret livssituasjonen sin. Som nevnt er det imidlertid ikke mulig å slå fast med sikkerhet i hvilken grad disse endringene kan tilskrives tiltaket, eller hvilke tiltaksvirkemidler som eventuelt har gitt de positive effektene.

Green Card – Eidsberg kommune

Eidsberg kommune har etablert prosjektet Green Card, der poenget er å jobbe særlig intensivt med fem familier. Det utvikles et systematisk opplegg i samarbeid med familiene, med bruk av individuell plan, hyppige samtaler/veiledninger og møter i ansvarsgrupper. Målet er å hjelpe disse familiene til å bli økonomisk selvhjulpne og å unngå at fattigdommen reproduseres i neste generasjon.

Alle hjelpeinstansene som er i kontakt med familiene, skal delta i prosjektet, og et viktig siktemål er å få alle til å trekke i samme retning.⁸ Prosjektet startet våren 2012, og målet er å jobbe med disse familiene over en periode på fem år. Ansvaret for prosjektet

⁸ Informasjon hentet fra kommunens Handlingsplan mot barnefattigdom 2012, tilgjengelig på <http://www.eidsberg.kommune.no/kommunedelplaner.233866.no.html>

er delt mellom NAV og familiesenteret i kommunen, som er et gratis lavterskeltilbud til barn og unge under 20 år og foreldrene deres.

Dette prosjektet kan karakteriseres som helhetlig, men det foreligger ingen evalueringer som kan fortelle hvordan prosjektet har virket.

4.2 Eksempler på tiltak fra andre nordiske land

Fattigdomsdebatten har vært mer omfattende i Norge enn i de andre nordiske landene de senere årene. Dette preger også den spesifikke innsatsen mot fattigdom. Ingen av de andre landene i Norden har statlige støtteordninger til å utvikle prosjekter mot fattigdom – eller konsekvensene av fattigdom – lokalt, og alt tyder på at aktiviteten (i betydningen konkrete prosjekter) gjennomgående er mindre. Det finnes flere eksempler på frivillige organisasjoner som legger til rette for at barn skal kunne delta i fritidsaktiviteter, og naturligvis gjøres det i alle de nordiske landene en innsats for at foreldre skal kunne delta i betalt arbeid. Større helhetlige prosjekter med den eksplisitte hensikten å redusere eller avhjelpe barnefattigdom, finner vi imidlertid få, om noen, eksempler på.

Danmark har gjennomført et prosjekt rettet mot sårbare barn i barnehager, men dette tiltaket rettet seg i liten grad mot familiene (Mehlbye 2009). Det er imidlertid iverksatt et nytt tiltak fra 2013, der de danske kommunene kan søke om midler til en helhetsorientert innsats overfor utsatte familier. Drøyt 91 millioner kroner er satt av til denne innsatsen, og på Beskæftigelsesministeriets nettside kan man lese følgende:

«Med udgangspunkt i et helhedssyn på udsatte familier skal kommunen sætte ind over for hele familiens problemer, så de kan få hverdagen, økonomien og familielivet til at hænge sammen, og så forældrene på sigt kan få en større tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. For børnene er målet, at de får en stabil gang i daginstitutioner, følger skolegang, har fritidsinteresser, og at de større børn har et fritidsarbejde.» <http://bm.dk/da/Aktuelt/Nyheder/Arkiv/2013/11/udsatte%20familier.aspx>).

Det stilles krav til at kommunen utarbeider en samlet familieplan og at innsatsen koordineres. Videre skal målgruppen være «udsatte familier, hvor én eller flere i familien modtager offentlig forsørgelse, og hvor familien har komplekse og sammensatte problemer af social, helbredsmæssig og beskæftigelsesmessig karakter, der involverer flere forvaltninger og indsatsområder i kommunen.» (ibid.) Ordningen er dermed ikke eksplisitt rettet mot fattige barn og deres familier, men det er all grunn til å anta at en del av de tiltakene som blir iverksatt som følge av denne ordningen vil omfatte

fattige familier. Tilskuddsordningen er administrert som et treårig prosjekt og skal avsluttes i 2016.

På Island er det gjennomført generelle tiltak for å holde øye med hvordan fattigdommen blant barn utvikler seg, og en områdesatsing mot en bydel i Reykjavik der det bor disproporsjonalt mange utsatte familier, mange med innvandrerbakgrunn. Virkemidlene i denne områdesatsingen er økt vekt på informasjon til foreldrene, fritidskort til barna, informasjonstiltak om tannhelse (Island er det eneste landet i Norden som ikke har gratis tannbehandling for barn), og et beboerparlament der hensikten er å stimulere til lokalpatriotisme og eierskap til bydelen. Tiltakene kan likevel ikke beskrives som helhetlige.

Finland er det eneste landet i Norden som for tida har en gryende debatt om barnefattigdom som likner på den norske. Koalisjonsregjeringen ledet av Jyrki Katainen overtok i 2011, og regjeringsdokumentet har reduksjon av fattigdom og sosial eksklusjon som en hovedsatsing. Som i Norge, er hovedtilnærmingen at «lønnsarbeid er den beste formen for sosialforsikring» og at det er sentralt å hindre at fattigdom går i arv fra én generasjon til den neste. Fattigdomssatsingen i Finland er likevel i en tidlig fase, og vi kjenner ikke til noen helhetlige tiltak som er etablert som følge av denne satsingen.

Et lokalt tiltak som er verdt å nevne i Finland, er Intersectoral welfare programme on children and youth i byen Turku. Programmet er koordinert av sosialtjenesten i Turku, og formålet er å skape gode oppvekstvilkår for alle barn og unge. Barneorienteringen skal styrkes i all beslutningstaking. For øvrig er hovedmålet med prosjektet integrering av tjenester, forebygging av problemer, og barns og unges deltakelse (prosjektet er beskrevet som en «best practice» i Finlands «National Strategy report on Social Protection and Social inclusion 2008-2011»). Prosjektet retter seg ikke mot lavinntektsfamilier spesielt, men søker snarere å forbedre alt barne-, ungdoms- og familierelatert arbeid i Turku. Et sentralt tiltak har vært å etablere et familieservicesenter, der alle former for hjelpe- og rådgivningstjenester til familier koordineres. Målet er å lage sømløse tiltakskjeder på tvers av profesjonelle og organisatoriske skillelinjer.⁹

De nordiske landene, som mesteparten av Europa for øvrig, har i de seneste årene fokusert på konsekvensene av finanskrisen, med stigende arbeidsledighet, ikke minst blant unge. I tillegg har konservative regjeringer i Sverige og Danmark gjennom flere år vist liten interesse for fattigdom og sosial ulikhet som fenomener. Dette kan forklare noe av den tilsynelatende manglende interessen for helhetlige prosjekter rettet mot lavinntektsfamilier i nabolandene.

⁹ <http://www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/en/outputs/cr/cr-fi>

Tiltak fra Sverige: Barn til ensamma mammor – Fryshuset¹⁰

Fryshuset i Stockholm er en stiftelse etablert av KFUM, og de har samlet en rekke ulike aktiviteter under samme tak. En av disse aktivitetene er prosjektet for barn av enslige mødre, som ble etablert i Stockholm i 2007 og i Malmø i 2010. Prosjektet retter seg primært mot barn, men gir også et tilbud til mødrene. Om lag 1000 barn er medlemmer i prosjektet og deltar i aktiviteter sammen med mødrene.

Tilbudet til barn av enslige mødre på Fryshuset er tredelt. Den første aktivitetstypen er en månedlig sammenkomst for mødre og barn. Sammenkomstene har samlet opp til 500 barn, men det vanlige er at om lag 100 møter opp. Mødrene og barna er i hver sine rom under sammenkomstene. Mødrene kan følge foredrag om for eksempel helse relaterte temaer, eller de kan snakke sammen og gi hverandre støtte. Barna deles i grupper etter alder og driver med sport, kunst- eller musikkworkshops sammen med frivillige ledere. Tanken bak dette tiltaket er at både mødre og barn kan trenge en pause: barna trenger å leke og tenke på noe annet enn at mor kanskje er bekymret, og mødrene kan trenge en pause fra samværet med barnet, samtidig som de vet at barna har det gøy i rommet ved siden av.

Den andre hovedaktiviteten er det som i tiltaket kalles «aktivitet». Aktiviteter består i at mødre og barn gjør noe ekstraordinært sammen, som å gå på museum, i svømmehallen eller i dyrehagen. Ved én anledning hadde gruppen vært i en dyrehage om lag tre timers kjøring fra Stockholm, noe som hadde krevd betydelig organisering på forhånd. Formålet med aktivitetene er at mødre og barn skal få noen felles gode minner og å styrke forholdet mellom dem. Lederne i prosjektet mener at slike aktiviteter styrker mødrene i barnas øyne, siden mødrene får gitt barna en positiv opplevelse – og barna har godt av å se mødrene le og kose seg.

Den tredje aktiviteten kalles «boomerangmøter». Utgangspunktet for denne aktiviteten var at ansatte i prosjektet får en rekke telefoner der brukerne ber om hjelp til ulike problemer. Prosjektlederne følte at de langt fra hadde kompetanse til å besvare alle disse henvendelsene, som kunne gjelde barnerett og barnefordeling, helse eller organiseringen av de sosiale tjenestene i Stockholm. Derfor ble det arrangert et «marked» to ganger i året, der inviterte eksperter, med ulik fagbakgrunn og fra ulike institusjoner, kommer og gir personlig veiledning til mødrene. For mange er dette første steg på veien til å komme i god kontakt med hjelpeapparatet.

Prosjektet for enslige mødres barn på Fryshuset er ikke evaluert. Prosjektet finansieres via flere ulike kilder, blant dem Stockholm kommune og en rekke sponsorer. Utover dette er prosjektet avhengig av frivillige bidrag og av at eksperter og ledere stiller opp gratis.

¹⁰ Informasjonen er hentet fra Evers, Ewert og Brandsen (red.) 2014:325ff. og <http://ensammamammor.fryshuset.se/>

4.3 Eksempler på tiltak fra Storbritannia

Av de landene som inngår i dette prosjektet, er det særlig Storbritannia som utmerker seg, ved å ha flere prosjekter som kan kategoriseres som helhetlige tiltak. Mange av disse prosjektene er dessuten evaluert.

Storbritannia hadde gjennom mange år en av de høyeste barnefattighedsratene i Europa. Da Tony Blair overtok som statsminister i 1997, hadde han store ambisjoner om å bedre forholdene i landet på dette området. UNICEF har i flere rapporter de siste årene berømmet Storbritannia for å være det landet som har lykket best i å senke barnefattighedsratene – selv om nivået fremdeles er vesentlig høyere enn i Norge og de andre nordiske landene –, og bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon er plassert på det politiske kartet i Storbritannia. Storbritannia har vedtatt en separat lov, The Child Poverty Act (Barnefattighedsloven, 2010), som etablerer fire måter å måle fattigdom på. Loven fastsetter samtidig mål for hvor høye nivåer av barnefattigdom etter ulike målemetoder som kan aksepteres. De fire målene er:

- Lav inntekt, relativt mål: andelen barn som lever i husholdninger med mindre enn 60 prosent av medianinntekten (målet er færre enn 10 prosent innen 2020/21).
- Lav inntekt, absolutt mål: andelen barn som lever i husholdninger med mindre enn 60 prosent av medianinntekten, før boligkostnader, justert til 2020/2011-priser (målet er færre enn 5 prosent innen 2020/21).
- Kombinert lav inntekt og materiell deprivasjon: Andelen barn som opplever materiell deprivasjon og lever i husholdninger med mindre enn 70 prosent av medianinntekten, før boligkostnader (målet er færre enn 5 prosent innen 2020/21).
- Vedvarende fattigdom: andelen barn som lever i husholdninger der inntekten er mindre enn 60 prosent av medianinntekten, før boligkostnader, i minst tre av de siste fire år (mål ikke presisert).

Det å ha så klare målsettinger, nedfelt i form av lov, forplikter. Det foregår et omfattende arbeid i Storbritannia for å bekjempe barnefattigdom. Innsatsen kan kritiseres for å være for ensidig målrettet mot de aller fattigste familiene, slik at de i liten grad bidrar til forebygging i videre forstand. Den britiske informanten i dette prosjektet argumenterer dessuten for at mange av prosjektene er motivert av et ønske om å forebygge eller hindre kriminalitet og antisosial atferd, og derfor ofte har et visst disiplinerende aspekt. Nedenfor presenteres de viktigste av disse prosjektene enkeltvis.¹¹

¹¹ Beskrivelsen av de engelske tiltakene er dels hentet fra den engelske landrapporten (Crossley 2014) som ligger i vedlegg, dels fra ulike evalueringer av programmene.

Family Intervention Projects (FIPs)

Familieintervensjonsprosjekter (FIP) innebærer intensiv oppfølging av familier som har problemer på flere områder, eller som oppfattes som problematiske på en eller flere måter – vanligvis som følge av kriminalitet eller antisosial atferd. FIP skiller seg fra andre former for sosialt arbeid gjennom at én sosialarbeider koordinerer alt arbeidet som ulike etater gjør overfor familiene, og at denne koordinatoren også jobber direkte med familiene. Prosjektet beskrives slik i en rapport fra det britiske arbeidsdepartementet (Department of Work and Pensions, DWP): Family Interventions Services, og andre flerfaglige prosjekter (med liknende metodikk), har bidratt til å endre livet til tusenvis av familier med sammensatte problemer. De har redusert barnefattigdom, antisosial atferd, skulking og ungdomskriminalitet, de bidrar til å holde barn og unge utenfor barnevernsystemet, og får dem tilbake til skole og utdanning. Intensive familieintervensjoner har også hatt en viss suksess i å forebygge samlivsbrudd (DWP 2011:40, oversatt her).

52 familieintervensjonsprosjekter ble etablert i 2006/2007, under Labour-regjeringen, som del av det nasjonale programmet for å forebygge antisosial atferd. Under den sittende koalisjonsregjeringens Troubled Families Programme, blir alle 152 lokale myndigheter i England bedt om å «snu rundt på» livet til 120 000 problemfamilier, identifisert av statlige myndigheter, via en modell som er basert på FIP. «Å snu rundt på» livet til disse familiene er et grunnleggende element i regjeringens strategi mot barnefattigdom (DWP 2011:39).

FIP-modellen ble først utviklet med utgangspunkt i et familieprosjekt i Dundee, Skottland, som ble administrert av den nasjonale frivillige organisasjonen Action for Children. Siden denne begynnelsen, har familieintervensjonsprosjektene vært administrert av lokale myndigheter og frivillig sektor-organisasjoner.

Prosjektene retter seg mot familier med kaotiske liv og/eller som strever med utfordringer på en rekke områder. Suksesskriteriene i FIP er å redusere antisosial atferd, hindre utkastelser og hjemløshet og bredere målsettinger knyttet til barn, snarere enn å redusere barnefattigdom per se.

Familiene som deltok i familieintervensjonsprosjektene ble henvist fra andre deler av hjelpeapparatet. De fleste henvisningene kom fra lokale boligkontor, fra team som jobbet med å bekjempe antisosial atferd og fra sosialtjenesten (White mfl. 2008:57). Familier med problemer som ikke ble ansett som store nok, og familier som ble antatt å være farlige å gå for tett inn på (for eksempel hvis de hadde en historie med alvorlig kriminalitet eller store psykiske lidelser), ble avvist. Etter at familiene var henvist og akseptert, ble de oppsøkt av en FIP-medarbeider som forklarte dem prosjektet, og som inviterte dem til å undertegne et skjema der de aksepterte FIP og vilkårene for deltakelse. FIP-arbeiderens første tiltak var så å kartlegge familien – både gjennom å innhente informasjon om kontakten med offentlige myndigheter i forkant av henvisningen og gjennom samtaler med familien. Denne dokumentasjonsfasen fulgte

noen ganger en fast mal, mens den andre ganger ble gjennomført mer fleksibelt og uformelt. Når familien var godt nok dokumentert, ble det utarbeidet en arbeidsplan og en familiekontrakt. Arbeidsplanen skisserte hvilke tiltak som skulle gjennomføres og hvem som skulle gjennomføre dem, og den kunne utarbeides for hele familien eller for enkeltmedlemmer. Det varierte i hvilken grad familiene ble involvert i å utarbeide denne planen, siden planen i bunn og grunn er et dokument for å koordinere innsatsen i hjelpeapparatet. Familiekontrakten spesifiserte hva FIP forventet av familiene, og hvilke sanksjoner som kunne iverksettes hvis familiene ikke innfridde. Dokumentet ble undertegnet av familiemedlemmene og FIP-arbeideren – noen ganger også av andre i hjelpeapparatet –, men var ikke juridisk bindende. De to dokumentene ble fulgt opp av evalueringsmøter, der utviklingen i familien ble diskutert opp mot planen. I de fleste tilfeller ble både plan og kontrakt kontinuerlig revidert etter hvert som arbeidet med familien skred fram (White mfl. 2008:63).

Proessen så langt kan sies å utgjøre de innledende rundene. Videre i prosjektene jobbet FIP-arbeiderne med familiene på fire hovedmåter:

- Hjemmebesøk, enten planlagt eller uanmeldt
- Tilgjengelighet på telefon
- Respons når det skjedde noe uforutsett, for eksempel at et familiemedlem ble arrestert eller var borte fra skolen
- Støtte til å følge opp avtaler, «holde brukerne i handa» når de hadde avtaler i ulike deler av hjelpeapparatet

I tillegg hadde FIP-arbeiderne en funksjon som koordinator av tjenestene familiene forholdt seg til: formidle informasjon, samordne tiltak og noen ganger ta rollen som familiens advokat. Hvor mye tid FIP-arbeiderne brukte i familiene, varierte noe over tid, men i underkant av 40 prosent brukte inntil fem timer i uka, omtrent like mange 6–10 timer i uka, mens 21 prosent av familiene fikk 11 timer i uka eller mer. Gjennomsnittet var om lag 7,5 timer i uka – det vil si tilsvarende en hel dags arbeid. Familiene fikk hjelp på de områdene de strevde med: de aller fleste fikk hjelp til innsats mot antisosial atferd, og et klart flertall fikk en-til-en foreldreveiledning. Støtte til barns skolegang, hjelp til å unngå utkastelse og hjelp til å få orden på privatøkonomien var andre sentrale tiltak.

I den første runden av FIP, mellom februar og oktober 2007, ble det arbeidet med 690 familier. Over tid har antallet økt, og i mars 2012 var antallet på 10 747 familier. Etter regjeringsskiftet i 2011 rettes FIP og liknende tiltak mot alle de 120 000 problemfamiliene som ble nevnt ovenfor.

I 2007 ble det etablert et informasjonssystem for FIP, der medarbeiderne i prosjektet kunne rapportere resultater. Systemet administreres av the National Centre for Social Research (NatCen). Over tid har systemet endret karakter, og det omtales

ikke lenger som nasjonal statistikk, men som styringsinformasjon. Mindre, kvalitative studier er også gjort for enkeltprosjekter basert på FIP. Begrensningene med denne typen studier er at de gjennomføres uten kontrollgruppe, og at mange av studiene gjøres innenfor rammene av prosjektene og dermed ikke kan forstås som uavhengige. Et større helserelatert prosjekt er i tillegg gjennomført i forbindelse med FIP, også på basis av kvalitative metoder.

Resultatene fra lokale og nasjonale evalueringer tyder på at FIP er assosiert med et betydelig bedring når det gjelder kriminalitet, antisosial atferd og risiko for utkastelse. En nasjonal evaluering hevder også at forholdene for barn ble rapportert å ha bedret seg (White mfl. 2008:2). Evalueringene hevder videre at familiene reagerer positivt på å delta i prosjektet, og at FIP er kostnadseffektivt sammenliknet med en situasjon der flere etater jobber parallelt med de samme familiene. En studie om helserelatert arbeid i FIP hevder: «vi fikk systematiske resultater som tyder på at FIP var assosiert med bedre helse for mange familier på mange områder, inkludert komplekse helseproblemer og sosiale problemer» (Boddy mfl. 2012:8).

Evalueringen av FIP framhever åtte suksessfaktorer i intervensjonen (White mfl. 2008: kap. 8):

1. Å rekruttere og beholde høyt kvalifiserte medarbeidere
2. At hver medarbeider har et begrenset antall familier å følge
3. At medarbeiderne er dedikert til jobben og jobber intensivt med familiene
4. At tiltakene retter seg mot alle i familien (whole-family approach)
5. Mulighet til å fortsette innsatsen så lenge det er nødvendig
6. Rom til å bruke ressurser kreativt
7. Kombinere sanksjoner med støtte
8. Effektivt samarbeid mellom mange ulike etater

Funnene tyder på at FIP kan redusere noen av konsekvensene av å vokse opp i fattigdom. Bedre helse, tryggere boforhold og bedre relasjoner innen familien er viktige forbedringer for familier som sliter med problemer på en rekke områder, inkludert som regel fattigdom og materiell nød. Det er likevel usikkert om FIP har potensial til å faktisk redusere barnefattigdommen i Storbritannia, gitt den manglende suksessen programmene har hatt i å få foreldre over i betalt arbeid.

Family Nurse Partnerships (FNP)

«Family Nurse Partnerships» er et intensivt evidensbasert program som bedrer livssituasjonen til utsatte barn og familiene deres. (Programmet) er rettet mot unge mødre, og starter tidlig i graviditetsperioden og ender når barnet er to år. (...) «Familiehelsesøstre» bygger opp støttende nettverk rundt familiene, og hjelper førstegangsfødende mødre til å etablere en sunnere livsstil for seg selv og barna, gir barna god omsorg og planlegger for framtida, og hjelper dem med å håndtere utfordringer» (DWP 2011:38).

FNP i England er finansiert og administrert av The National Health Service. Det retter seg mot unge mødre med babyer under to år, og unge, gravide kvinner. «Unge» defineres i denne sammenhengen som yngre enn 20 år. Om lag 6000 familier deltok i FNP i januar 2011. Regjeringen har ambisjoner om å doble dette tallet til 12 000 innen 2015.

Essensen i FNP er at mødrene som involveres, følges tett opp av sykepleiere (helsesøstre/jordmødre) gjennom graviditeten og barnets første leveår. Sykepleieren besøker familien regelmessig fra moren starter i programmet, som regel tidlig i graviditeten, og fortsetter med besøkene til barnet er to år gammelt. Hjemmebesøkene varer som regel 1–1 ½ time. Samtalene under besøkene kan dreie seg om morens helse under graviditeten, forberedelser til fødselen, hjelp til å stimulere babyen og gi god omsorg, og hjelp til å definere sine egne mål i livet. Fedre deltar i samtalene i den grad de selv og mødrene ønsker det.¹²

Ideen til FNP kommer fra USA, og det opprinnelige amerikanske programmet er grundig evaluert. Det er også gjennomført en evaluering i Storbritannia på oppdrag fra det britiske helsedepartementet (Barnes mfl. 2011). Denne evalueringen framhever en rekke positive trekk ved FNP, så som økt bruk av prevensjon blant deltakerne, og en viss – om enn liten – økning i deltakelse i utdanning og arbeid. Helsesøstre som deltok i programmet, så positivt på deltakernes evne til å fungere som foreldre, og de mente at programmet bidro til selvtilitt og myndiggjøring. Barna så ut til å utvikle seg normalt og ha samme atferd som andre barn på samme alder. Selv om en av målsettingene for programmene er å bedre foreldrenes økonomiske selvstendighet, er det ikke hentet inn systematisk informasjon om dette. Ordet fattigdom forekommer ikke i evalueringsrapporten. En større evaluering er underveis i Storbritannia, og denne antas å måle flere effekter på en systematisk måte.

Family Nurse Partnership er ikke rettet spesielt mot fattige familier, selv om det må antas at mange gravide tenåringer som benytter seg av programmet, kommer fra lavinntektsfamilier, og selv står i fare for å havne i en lavinntektsituasjon som foreldre. Programmet skal iverksettes etter gitte retningslinjer. Evalueringen av FNP forsøker derfor ikke å identifisere hvilke aspekter i programmet som skaper gode resultater – det

¹² <http://www.fnp.nhs.uk/>

er helheten i programmet som er viktig. Selv om den britiske evalueringen ikke er så omfattende, betraktes de amerikanske Family Nurse Partnership-programmene som et av de best dokumenterte intervensjonsprogrammene rettet mot småbarnsfamilier.¹³

Local Authority Innovation Pilots (LAIPs)

Local Authority Innovation Pilots ble etablert som en del av regjeringens barnefattighedsenhet (Child Poverty Unit, CPU) i 2009 og avsluttet i mars 2011. Det var det største av flere liknende pilotprogrammer, og det ble etablert for å prøve ut relevante og innovative satsinger i lokalsamfunnene for å oppnå en eller flere av følgende mål:

- Øke foreldres yrkesaktivitet
- Øke familieinntekten, også gjennom å øke bruken av skattekreditter og stønader – også stønader finansiert av lokale myndigheter – for familier som faktisk var i målgruppen for slike satsinger
- Minske forskjellene mellom barn i lavinntektsfamilier og andre barn
- Bedre familiers evne til å klare seg økonomisk og minske sosial nød i lokalsamfunnet
- Øke lokalsamfunnenes kapasitet til å bekjempe fattigdom

Pilotprosjektet ble finansiert i to år av regjeringen. Lokale prosjekter ble administrert av lokale myndigheter i samarbeid med andre tjenesteleverandører, noe som i noen tilfeller førte til nye samarbeidsformer og arbeidsmåter. Målgruppen var bredt definert og inkluderte «barn og familier som lever i fattigdom». På mange måter kan LAIP sies å likne på de norske tilskuddsmidlene: de ble finansiert av staten, men lokale aktører hadde stor frihet i å utvikle prosjekter tilpasset lokale muligheter og behov.

De lokale prosjektene prioriterte ulike målgrupper og arbeidet på ulike måter. Familier deltok også på ulike måter, dermed er det ikke mulig å si noe om hvor mange familier som totalt var involvert på en eller annen måte. Evalueringen (Mason mfl. 2011, kap. 3) gir ingen samlet oppsummering av variasjonen i de ti lokale programmene som ble implementert i første runde, men beskriver i stedet hvert lokale initiativ separat. Dette reflekterer variasjonsbredden i tiltakene.

LAIPene ble evaluert i en studie som omfattet ti lokale prosjekter, og i en sammenfattende rapport som skulle si noe om pilotene mer generelt. Den nasjonale evalueringen omfattet ulike datatyper, inkludert data om resultater, kvalitative studier, og en kostnytte-analyse. Sluttrapporten inneholder likevel få detaljer om hvor effektive de ulike prosjektene er når det gjelder å bekjempe barnefattigdom. Enkeltiltak beskrives og

¹³ <http://toptierevidence.org/programs-reviewed/interventions-for-children-age-0-6/nurse-family-partnership>

utfall redegjøres for, men hovedrapporten konsentrerer seg likevel mest om metodeutvikling og hva man kan lære av forsøkene. Vekten ligger dermed på arbeidsmåter og samarbeidsformer snarere enn på resultater for familiene. Det blir notert at prosjektene var «etterspurte», delvis fordi man oppfattet at det manglet tiltak av denne typen for familier (Mason mfl. 2011:4). Det påpekes at foreldre ofte mangler selvtillit i rollen som familieforsørger, og at tjenestene derfor må gå bredt ut og bruke ulike tiltak for å mobilisere foreldrene. Fem sentrale temaer ble identifisert for å fremme god praksis:

1. Målretting, og aktiv involvering i familier. Det ble viktig å skape et varemerke på tiltakene som framsto som familievennlig, og som fikk fram hva som kunne tilbys uten at dette ble knyttet til stigmatiserende begreper som barnefattigdom. Det å utvikle en helhetlig familieorientert tilnæringsmåte innebar ikke nødvendigvis å engasjere hele familien, men å planlegge for hvert individ i familiesammenheng. Å jobbe med foreldre som foreldre, snarere enn som voksne som kanskje eller kanskje ikke har barn, var et sentralt tema.
2. Tiltak for å øke sysselsetting og gjøre foreldrene klare for arbeidslivet. Prosjektarbeiderne som jobbet med familiene, måtte se helhetlig på barrierene familiene møtte på arbeidsmarkedet, og utvikle tilnæringer som var «holistiske, fleksible, ansvarlige og med tilstrekkelige ressurser» (Mason mfl. 2011:3). For mange var dette i stor grad et spørsmål om barnetilsyn, men i noen LAIP utviklet man også et samarbeid med arbeidsgiverne.
3. Redusere konsekvensene av fattigdom. Det å ha tilgang til bestemte ressurser akkurat når man trengte dem, kunne være sentralt for familiene. Flere av prosjektene hadde fleksible ressurser som kunne settes inn i gitte situasjoner. Mange av familiene fikk også hjelp til økonomisk rådgivning, og de opplevde at dette innebar en betydelig forbedring av situasjonen deres.
4. Redusere barrierer for bedre inntekt og/eller yrkesaktivitet. Barrierene kunne være av ulike slag, og det var viktig at prosjektene var fleksible nok til å ta tak i de hindringene familiene faktisk opplevde. I byer kunne det være viktig å ta tak i barrierer knyttet til kulturelle forskjeller, i rurale strøk kunne mangel på offentlig transport være en betydelig barriere. Både i urbane og rurale strøk var den viktigste barrieren ofte knyttet til barnetilsyn.
5. Innovasjon og bærekraft. Hvert av programmene hadde til hensikt å være innovative i måten de møtte barnefattigdom på. Samarbeid mellom ulike aktører på lokalt nivå ble opplevd som innovativt, og det nye samarbeidet med ulike aktører innebar læring på lokalt nivå, som ble forstått som viktig for det videre arbeidet mot barnefattigdom. Tydelig ledelse av prosjektene var et nøkkelpunkt for god implementering og videreføring.

Det kan argumenteres for at LAIP ble et offer for regjeringsskiftet i Storbritannia halvvegs i prosjektperioden. Den nye koalisjonsregjeringen har lagt mindre vekt på statlige programmer som skal utvikle prosjekter lokalt, og snakker heller om lokalt initierte prosjekter som yter egne tjenester, gjerne i samarbeid med private aktører og frivillig sektor.

Sure Start Local Programmes (SSLP)

Et av flaggskipene til Labour-regjeringen var Sure Start-programmene. I en tverrdepartemental utredning om tjenestetilbud til yngre barn, som ble offentliggjort i 1998, kom det fram at en økende andel barn hadde problemer. Prosjekter som innebar tidlig intervensjon, ble sett på som relevant for å endre situasjonen. I tillegg ble det påpekt et behov for bedre utforming og samordning av offentlige tjenester rettet mot barna. Det ble foreslått å opprette tiltak som omfattet *alle* barn i særlig utsatte områder, og i juli 1998 ble Sure Start Local Programmes (SSLP) introdusert (NESS 2012:1).

Målgruppen i Sure Start

Sure Start var i utgangspunktet rettet mot de førskolebarna, og deres familier, som bodde i de 20 prosent mest belastede boligområdene i Storbritannia. Forskning hadde vist at barn i disse områdene har dårligere kognitiv og verbal utvikling enn barn i andre områder, og at de hadde større risiko for ulike sosiale og atferdsmessige problemer (NESS 2012).

Programmene var uvanlig i den forstand at tiltakene var områdebasert. Det betyr at alle barnefamiliene i de utsatte områdene utgjorde målgruppen, ikke bare de som hadde særskilte problemer. Da prosjektet startet opp (1999), var målet at man innen mars 2002 skulle ha opprettet 250 lokale Sure Start-sentre i de mest belastede boområdene. Allerede i 2000 ble dette målet utvidet for at man skulle nå flere familier, og ved utgangen av 2003 var det 524 lokale programmer i virksomhet (Meadows 2011:2). Fra 2004 og utover ble virksomheten ytterligere utvidet, og i mars 2010 var det over 3500 sentre som betjente alle nabolag, ikke bare de mest belastede. Barnefattighedsstrategien til de britiske myndighetene anbefaler imidlertid at Sure Start målretter tjenestene sine mot de mest sårbare familiene, samtidig som de har et nettverk av lett tilgjengelige barnesentre.

Så langt har flere millioner familier deltatt i arrangementer, aktiviteter eller klasser som er organisert av Sure Start-programmene og barnesentrene. Deltakelsen i Sure Start-programmene har vært frivillig, og derfor har ikke alle tiltaksberettigede familier deltatt. De enkelte SSLP-tiltakene har gjerne målt hvor mange som i løpet av en måned benyttet en tjeneste de hadde rett til, men det er ikke målt på årsbasis. Det gjør det umulig å si hvor stor andel av de berettigede som faktisk benytter tjenestene

(Meadows 2011:5). Etter at Sure Start Local Programmes ble utvidet til å omfatte hele Storbritannia, er programmet nå et eksempel på et universelt, tidlig innsats-tiltak.

Organisering og finansiering

De første årene ble Sure Start-programmene finansiert av de sentrale myndighetene, og betydelige beløp ble overført til programmet: «By 2005-06 over £1.5 billion, of Government regeneration expenditure, will have been allocated to ensure Sure Start objectives are met» (Ellison, Hicks & Latman 2006). Planen var at Sure Start skulle være et sentralt ansvar i ti år, men i 2003 besluttet regjeringen at programmet skulle overføres til lokale myndigheters kontroll. Tidligere ble tilskuddene gitt i form av målrettede tilskudd (ring-fenced) til lokale myndigheter. Den sittende regjeringen yter fremdeles tilskuddet, men det er ikke lenger målrettet og dermed mindre beskyttet.

Når det gjaldt organiseringen, var det i hovedsak de lokale myndighetene som sto for programmene, men det var også tilfeller der frivillige organisasjoner sto for både administrasjon og leveranse av tjenester.

Tjenestetilbudet

Hovedideen i Sure Start-programmene er dels at det skal utvikles nye tjenester, dels at eksisterende tjenester skal videreutvikles og/eller samordnes, slik at små barn og deres foreldre får bedre og mer integrerte tjenester knyttet til utdanning, barnetilsyn, helse og generell familiestøtte. Ved å ha en slik helhetlig tilnærming, er målet å bedre helsen, levekårene og livskvaliteten til familiene, og derigjennom øke sannsynligheten for at barn lykkes senere i livet generelt, og i utdanningssystemet spesielt.

I utgangspunktet var SSLP en ny type intervensjon, i og med at sentrene ikke tilbød bestemte tjenester. Det var stor lokal selvstendighet i hvilke typer tiltak som skulle opprettes/tilbys. Basert på lokale forhold, og på samtaler med lokale foreldre, valgte hvert senter den typen virkemidler/tilbud/tjenester de anså som mest relevante. I tillegg til å tilby egne tjenester, hadde SSLP-sentrene også som mål å utvikle andre lokale tjenester og å øke koordineringen mellom disse tjenestene.

Fra 2005 til 2006 gikk SSLP fra å være under sentral kontroll til å bli lokalt kontrollert. Samtidig med at kontrollen med Sure Start Children's Centres ble endret, ble det også utarbeidet noen retningslinjer for hva disse sentrene skulle tilby. Det er likevel fremdeles stor selvstendighet, og det er ingen entydige retningslinjer om hvilke tjenester barnesentrene skal levere, og hvordan de skal levere disse tjenestene (NESS 2012: 2).

I en omfattende evaluering av de britiske Children Centres (Goff mfl. 2013: xix), ble det understreket at sentrene leverte et svært bredt spekter av tjenester. Tilbudene spenner fra baby massasje til voksenopplæring, fra barnetilsyn til bistand i forbindelse med søknad om økonomisk støtte. Noen tjenestetyper går imidlertid igjen i sentrene, og følgende fem tjenestetyper ble tilbudt i over 90 prosent av de 121 sentrene som inngikk i evalueringen:

- Leke- og værested for barn og foreldre
- Evidensbaserte foreldreprogrammer
- Tidlig læring og barnetilsyn
- Å utvikle og støtte frivillige
- Ammestøtte

Andre viktige områder er tiltak knyttet til tenåringsgraviditet, kriminalitetsforebyggende arbeid og det å få foreldre i jobb (Meadows 2011:30). Et bilde av fordelingen av utgifter på ulike tiltakstyper i 2003–2005, viste at 29 prosent av utgiftene til SSLP ble brukt på leke-, lære- og barnetilsynsaktiviteter, 19 prosent på foreldrestøtte, 19 prosent på helsetjenester, 17 prosent på aktiv oppsøking (outreach) og hjemmebesøk, 7 prosent på støtte i forbindelse med spesielle behov, 5 prosent på utgifter til lokaler, og 4 prosent på andre aktiviteter (Meadows 2011:6).

Evalueringer av Sure Start Local Programmes

Sure Start har blitt evaluert flere ganger, og både programmenes arbeidsmetoder og deres betydning for familiene som deltar, har blitt undersøkt. Mange ulike metodiske tilnærminger har blitt benyttet, men på grunn av metodologiske utfordringer, har det vært vanskelig å finne sterke kausale sammenhenger mellom Sure Start-programmene og utfallene for foreldre og barn (jf. diskusjonen i kapittel 2 om tiltaksevalueringer). Et viktig tiltak i Sure Start er for eksempel høykvalitets barnetilsyn (barnehager), og det kompliserer evalueringene av SSLP at det siden 2004 har vært gratis deltidsbarnehager for alle barn over tre år og at 95 prosent av alle barn har benyttet seg av dette (NESS 2012:36).

Den siste nasjonale evalueringen av Sure Start undersøker hva programmene har betydd for syv år gamle barn og deres familier. Denne evaluering var konsentrert om 15 mulige effekter på barna/familiene. Fire av disse hadde signifikant effekt (NESS 2012: 8):

- Mødrenes oppdragelsesmetoder hadde blitt mindre strenge (for eksempel mindre fysisk avstraffelse, mindre ignorering)
- Foreldrene hadde utviklet mer stimulerende hjemmeomgivelser for sine barn
- Hjemmemiljøet for gutter hadde blitt mindre kaotisk (dette var ikke signifikant for jentene)
- Eneforsørgere og foreldre i hushold der ingen var i arbeid, var mer fornøyd med livet

Når det gjaldt fire forskjellige mål på barns skoleprestasjoner (standardiserte mål på lesing, skriving, matematikk og «vitenskap»), fire mål på barns sosiale situasjon/

atferd (indeks på følelsesmessig regulering, indeks på positiv sosial atferd, indeks på internalisering av problemer og indeks på selvregulering), og to mål på barns helse (BMI og generell helsevurdering), var det ingen signifikante forskjeller mellom SSLP-områdene og andre områder. Det var heller ingen effekt på mødres selvrapporterte depresjoner (NESS 2012).¹⁴

En relativt fersk studie har også sett på de økonomiske aspektene ved Sure Start (Meadows 2011). Denne studien antyder at programmene koster £1300 årlig per støt-teberettigede barn (i 2009–2010-priser), eller £4860 per barn fra fødsel til de har fylt fire år. De økonomiske gevinstene programmet har medført, beløper seg til mellom £279 og £557 per barn innen barnet har blitt fem år.

Forskerne som står bak evalueringen, understreker at de økonomiske gevinstene ved tidlig intervensjon kan være mye høyere enn det som antydes her, men at disse effektene først blir synlige mange år fram i tid. Dette gjelder økonomiske effekter på individnivå, for eksempel som resultat av økt utdanningsnivå, større sannsynlighet for sysselsetting eller høyere lønn. Ifølge Meadows (2011) tar det minst 15 år fra intervensjonen startet til de økonomiske effektene er synlige, og det samme understrekes av forskerne bak 2012-evalueringen:

«It will be some time before the longer term goals of the programme (to improve life course trajectories) can be realised, and hence the final verdict on Sure Start Local Programmes awaits further evaluations» (NESS 2012: 39).

De positive økonomiske effektene som framkommer i evalueringen, er knyttet til endringer i foreldrenes atferd (Meadows 2011). De kan i hovedsak tilskrives at foreldrene som bodde i Sure Start-områder kom raskere inn i arbeid enn foreldre i sammenliknbare boområder. En mulig negativ økonomisk effekt blir knyttet til at mødre som bor i Sure Start-områder oftere enn andre rapporterte om depresjoner. Dette funnet stammer imidlertid fra en tidligere evaluering av Sure Start, og ble ikke bekreftet i 2012-evalueringen. Meadows (2011) konkluderte med at programmet innebar en betydelig innsparing på offentlige budsjetter. Programmene er en investering i human kapital, og det er mye internasjonal forskning som konkluderer med at tidlig intervensjon, eller tidlig satsing på å øke humankapitalen hos barn, har mye større positiv effekt enn innsats på senere stadier i livet (se diverse referanser hos Meadows 2011:3).

Forskerne som står bak de forskjellige evalueringene av Sure Start-programmene, påpeker alle metodiske begrensninger. I målingen av de økonomiske effektene måtte forskerne for eksempel sammenlikne med en undersøkelse som var gjennomført på et annet tidspunkt og på en annen måte (Meadows 2011:4). I NESS (2012:6ff) påpekes det samme. Det understrekes at noen av endringene som observeres, kan skyldes andre

¹⁴ Det foreligger også en rapport der effekten av SSLP på femåringer og deres foreldre blir evaluert (NESS 2010). Kun de funnene som er signifikante også i 2012-rapporten blir kommentert her.

forhold enn SSLP, det vil si endringer på grunn av andre samfunnsmessige forhold som har endret seg i tidsperioden.

En annen metodisk utfordring er at målingen av effekter ikke er basert på enkeltindivider, men på aggregerte områdeeffekter. Dette betyr at man ikke har opplysninger om effekter på individnivå. Det er også kompliserende for tolkningen av resultatene at barn som ikke nødvendigvis hadde rett til SSLP-tiltak, uansett hadde tilgang til en rekke ulike tjenester som ble tilbudt av lokale myndigheter, helsemyndighetene og/eller frivillige organisasjoner. Siden barn som ikke har mottatt SSLP-tjenester/tiltak kan ha mottatt tilsvarende tiltak, kan evalueringen dermed undervurdere effekten av SSLP.

Et tredje poeng som understrekes, er at det er vanskelig å sammenlikne sentrene/tiltakene siden utformingen og det konkrete tjenestetilbudet er så forskjellig. Hva er da egentlig faktorene som har bidratt til positive resultater?

«From 2005 to 2006, fundamental changes were made in SSLPs, as they came under the control of Local Authorities and were operated as children's centres (CCs). This modified the service-delivery process in that the guidelines for CCs were more specific about the services to be offered. Nonetheless there is still substantial variation among Local Authorities and areas within Local Authorities in the way the new CC model is implemented. This continues to pose challenges to evaluating their impact, as each SSLP or CC remains unique.» (NESS 2010:iv).

Child Poverty Pilots

Child Poverty Pilots er ni forskjellige pilotprogrammer som ble iverksatt i løpet av perioden 2008 til 2011. Over en tredel av alle lokale myndigheter var involvert i utviklingen av disse programmene, som omfatter et bredt spekter av prosjekter. De ni pilotprosjektene, som igjen består av en rekke konkrete tiltak, beskrives slik (Evans & Gardiner 2011:2 og 13ff):

1. The Childcare Affordability Pilot 2009: Piloten undersøker om endringer i måten man subsidierer barnetilsyn på kan gjøre barnetilsynet mer lønnsomt, slik at selselsettingsratene øker. Konkrete tiltak er å øke subsidiene fra 80 til 100 prosent (og opp til et høyere nivå), øke terskelen for når man subsidierer 80 prosent av kostnadene til barnetilsyn for barn med funksjonsnedsettelse, endre rapporteringssystem, refundere foreldrenes faktiske månedlige kostnader til barnetilsyn framfor en årlig gjennomsnittsrefusjon, tilbud om foreldrestøtte (råd og veiledning), finansieringsmodell for å prøve ut om de som tilbyr barnetilsyn også kan tilby foreldrene yrkesrettet støtte.
2. The Child Development Grant: Foreldre tilbys kontant betaling som skal øke deres insentiv til å delta aktivt i Children's Centre Services. Her vektlegges både

barns utvikling og foreldrestøtte for familier med barn i alderen 0–3 år. En rekke ulike aktive/oppøkende tiltak ble prøvd ut. Såkalte outreach workers (oppøkende sosialarbeidere) i hvert område skulle finne aktuelle familier. Det ble utarbeidet en konkret tiltaksplan for foreldre, og avhengig av om planen strakk seg over 4, 12 eller 16 uker, fikk foreldrene kontantutbetalinger på 50, 200 eller 250 pund. Familien ble fulgt opp av den samme personen mens man prøvde ut nye tiltak og tjenester i tråd med den individuelle tiltaksplanen.

3. The Child Poverty Family Intervention Project: Intensiv intervensjon i familier der de voksne har betydelige barrierer mot å komme på grunn av psykiske helseproblemer, rus og alkoholproblemer, vold eller andre former for problemer, for å sikre at det tas fatt i familiens problemer og at de voksnes muligheter for å komme i arbeid styrkes. Disse familieintervensjonene opererer parallelt med de eksisterende Anti-Social Behaviour og Youth Offending Family Intervention Projects. Ambisjonene i programmet er ikke å gjøre foreldrene klare for arbeidslivet på kort eller mellomlang sikt, men å øke familiens funksjonalitet. Også i disse pilotene er det en person som har ansvar for tett oppfølging av familiene. Vedkommende har kun et fåtall familier å konsentrere seg om (fem) og skal koordinere alle tjenestene til disse familiene.
4. The Co-ordinated Local Support for Separating Parents: Piloten skal sørge for lokalt partnership i utviklingen av koordinerte tjenester for foreldre som står i fare for å bli, eller har blitt, separert. Målet er å minimere foreldrekonfliktene og de negative effektene separasjon/foreldrekonflikter kan ha på barns levekår. Konkret setter man fart på prosessene der foreldre tilbys økonomisk og sosial/psykologisk rådgivning, man tilbyr krisehjelp, man bistår i forbindelse med bolig- eller jobb spørsmål og man bistår i spørsmål knyttet til foreldreansvar.
5. HMRC Outreach Initiative: Skatte-/kredittrådgivere utplasseres i Children's Centres for å øke skattebetalingen og bedre folks forhold til offentlige myndigheter, slik at man derigjennom hindrer feil og skatteunndragelse.
6. The Local Authority Innovation Pilots: I de ti pilotene under denne overskriften utvikles en rekke innovative aktiviteter på lokalt nivå. Disse tiltakene består av mange ulike intervensjonskomponenter, som for eksempel informasjon og rådgivning til foreldre, yrkesrådgivning, barnetilsynsstøtte, boligstøtte, direkte pengestøtte, mentorvirksomhet, støtte til arbeidsgivere slik at de utvikler mer familievennlige arbeidsplasser, og utvikling av lokale prosjekter som skal lindre effektene av barnefattigdom.
7. The School Gates Employment Support Initiative: Gir støtte relatert til økt yrkesdeltakelse til foreldre med barn i grunnskolen gjennom skolebasert informasjon, og tjenester som skal hjelpe foreldrene med å gå tilbake til arbeid. Eksempler på

tiltak er morgenkaffe, internettsider, oppsøkende rådgivere og likemannsstøtte fra foreldre som er i jobb.

8. The Teenage Parent Supported Housing: Pilotene tester lokale modeller for boligrelatert støtte til tenåringsforeldre for å bedre levekårene for dem og deres barn. Tiltak som tilbys, er for eksempel støtte til å komme (tilbake i) utdanning, støtte i foreldrerollen, rådgivning til par, hjelp til å skaffe bolig, besøkstjenester (frivillig venn) og livsveiledning.
9. The Work-focused Services in Children's Centres Pilot: Denne piloten har også som mål å øke sysselsettingen, herigjennom å integrere fulltids Jobcentre Plus-rådgivere i Children's Centres, for å undersøke om dette kan bidra til at foreldre kommer tilbake i arbeid.

Noen av disse tiltakene kan karakteriseres som helhetlige tiltak, i alle fall The Child Development Grant, The Child Poverty Family Intervention Project og The Local Authority Innovation Pilots.

Alle de ni pilotprogrammene ble finansiert av Brown-regjeringen, og seks av programmene har fortsatt uforandret etter regjeringsskiftet i 2011. Tre av pilotene, som innebar inntektsoverføringer eller subsidier, ble avsluttet.

Programmene ble administrert og implementert av lokale myndigheter i samarbeid med frivillig sektor og organisasjoner i lokalsamfunnet, og med andre offentlige aktører, inkludert helse- og utdanningsaktører.

Hvem som ble utpekt som målgruppe for pilotene, varierte, men alle hadde ambisjoner om å nå lavinntektsfamilier på ulike livsstadier. Det finnes ingen detaljert informasjon om hvor mange familier som har deltatt i pilotprosjektene.

Det ble startet opp en evaluering av disse prosjektene, som aldri ble fullført. Det ble publisert en interimrapport i 2011 (Evans & Gardiner 2011), som oppsummerte erfaringer fra oppstarten av programmene, og som baserer seg på kvalitative erfaringer fra folk som jobbet i tiltakene og noen deltakere. Ut fra den store variasjonsbredden i programmene som ble utviklet, kunne en rekke ulike metoder blitt benyttet for å evaluere tiltakene. Interimrapporten fra 2011 fokuserte imidlertid på tre overordnede temaer: Hva var erfaringene til deltakerne i pilotene? Hadde pilotene lyktes med å utvikle skreddersydde, innovative og lokaltilpassede løsninger? Hva var de foreløpige konklusjonene om resultatene fra pilotene?

Siden interimrapporten aldri ble fulgt opp av en sluttrapport, er det vanskelig å trekke bastante konklusjoner. Interimrapporten antyder likevel at en del av deltakerne i pilotene fikk større tillit til og ble mer interessert i å delta i prosjekter/være i kontakt med tjenesteapparatet. Det ble også sett som positivt at lokale aktører koordinerte tjenestene sine bedre. Interimrapporten understreker at disse funnene er basert på

analyser av små, lokalt ledede initiativer, og at det ikke finnes noen kontrollgruppe som tilsier at disse funnene er robuste.

Parenting Early Intervention Pilots (PEIP)

Parenting Early Intervention-pilotene (PEIP, 2008-11) inkluderte foreldreprogrammer som allerede hadde blitt evaluert og vurdert som effektive når det gjaldt å bedre foreldres situasjon og å redusere barns atferdsvansker. Fem ulike foreldreprogrammer ble i utgangspunktet valgt ut til å være en del av denne tidlig-intervensjonspiloten: Families and Schools Together (FAST), Positive Parenting Program (Triple P), Strengthening Families Programme 10-14 (SFP 10-14), Strengthening Families, Strengthening Communities (SFSC), and The Incredible Years. Alle programmene er utformet for å øke foreldres ferdigheter og bedre barnas atferd. Programmene er imidlertid ulikt utformet når det gjelder konkrete tiltak, hvorvidt både barn og foreldre er involvert i aktivitetene, hvilke aldersgrupper (dvs. barnas alder) tiltaket er rettet mot, og hvor lenge programmet varer (Lindsay mfl. 2011:18). Fire av tiltakene er opprinnelig utviklet i USA, mens ett (Positive Parenting Programme) har australsk opprinnelse.

En utfyllende beskrivelse av tiltakene er gjengitt i Lindsay mfl. (2011:137–159), men følgende tabell gir oversikt over hva som konkret gjøres:

FAST (Families and Schools together)	
Barns alder	3-18 år
Kjerneprogram	8 ukentlige møter á 2,5 timer hver, skolebaserte. Følges opp i to år med foreldreledede, skolestøttede, månedlige «booster» møter.
Struktur	Familiebord der familiene blant annet blir veiledet i å gjennomføre måltider uten at det blir konflikter, jevnalderaktiviteter (foreldregrupper og barnegrupper) og foreldre-barn-aktiviteter. Alle møtene blir avsluttet på samme måte (samles i sirkel blant annet for å takke familier som har bidratt på bestemte måter og dele informasjon fra foreldre og/eller skole).
Deltakere	Familier med barn på et bestemt alderstrinn i en skole som dekker minst ett høyrisiko-nabolag. 10 familier pr gruppe, hver skole har 4-6 grupper i gang samtidig.
Tilretteleggere	Fem tilretteleggere pr gruppe: profesjonelle fra ulike tjenesteområder og foreldre til eldre barn på samme skole; eventuelt ungdom fra videregående skoler.
Eks. på mål	Bedre oppvekstvilkårene til barn.
Incredible Years	
Barns alder	8-13 år
Kjerneprogram	Kombinerer elementer fra School Age BASIC program (12-16 møter) med ADVANCE foreldreprogram (9 møter), til sammen 18-22 møter av 2-2,5 timers varighet.
Struktur	Manual foreligger. Inkluderer gruppediskusjoner, video, rollespill og små gruppeøvelser. Forfriskninger tilbys på møtene.
Deltakere	Grupper på 10-14 foreldre
Tilretteleggere	To gruppeledere – ideelt profesjonelle psykologer, psykiatere, sykepleiere eller sosialarbeidere.
Eks. på mål	Behandling og forebygging av atferdsvansker hos barn.
Strengthening Families Programme 10-14	
Barns alder	10-14 år
Kjerneprogram	Syv ukentlige 2-timers møter. Følges opp av fire møter (booster sessions) som starter opp 6-12 måneder etter avsluttet program.
Struktur	Manual foreligger – parallelle grupper for foreldre og ungdom, familieaktiviteter. Inkluderer forfriskninger og kan inkludere et måltid.
Deltakere	Opp til 12 familier
Tilretteleggere	Minst tre tilretteleggere (en for foreldrene, to for ungdommene) – profesjonelle eller foreldre som har vært igjennom programmet tidligere.
Eks. på mål	Redusere alkohol- og narkotikabruk i ungdomstiden.
Strengthening Families Strengthening Communities (SFSC)	
Barns alder	3-18 år
Kjerneprogram	13 ukentlige tretimers møter.
Struktur	Manual foreligger – inkluderer rollespill, undervisning, diskusjoner.
Deltakere	Grupper på 8-15 foreldre.
Tilretteleggere	Med-tilretteleggermodell, dvs at praktikere fra en hvilken som helst yrkesgruppe fikk tilretteleggerrollen. Ideelt skulle tilretteleggerne ha såkalt nivå 3-kompetanse, og/eller erfaring i å jobbe med foreldre.

Eks. på mål	Styrke relasjoner i familier og bidra til at foreldre forstår barns behov bedre, og ser hvordan se selv kan påvirke barns situasjon positivt
Triple P (Positive Parenting Program)	
Barns alder	0-16 år
Kjerneprogram	Trinn 4 gruppe eller tenåringsgruppe – åtte møter (fire 2 timers gruppemøter og tre 30 minutters telefonsamtaler).
Struktur	Manual foreligger – inkluderer presentasjoner, videodemonstrasjoner og diskusjoner.
Deltakere	10-12 foreldre.
Tilrettelegger	En tilrettelegger – profesjonell utdanning på grunnleggende nivå er påkrevd. Typiske profesjoner: psykolog, sosialarbeider, lærer, familierådgiver, sykepleier.
Eks. på mål	Å øke foreldres kunnskaper, ferdigheter og selvtillit.

(Lindsay mfl. 2011, tabell 1)

150 lokale myndigheter leverte programmer innenfor PEIP, gjerne i samarbeid med lokale organisasjoner, og alle programmene ble finansiert av sentrale myndigheter.

Programmene var ikke spesielt målrettet mot familier og barn som lever i fattigdom. De lokale myndighetene sto fritt til å identifisere hvilke foreldre og barn de mente ville dra nytte av den støtten de kunne få gjennom programmet. Evalueringen av programmene konkluderte likevel med at de som deltok i programmene, gjennomgående var dårligere stilt enn befolkningen generelt.

Det finnes ikke noen nøyaktig oversikt over hvor mange som deltok i programmene, men i evalueringen av pilotprogrammene mottok forskerne informasjon om 6143 foreldre over hele England.

Det ble utført en stor nasjonal evaluering av disse programmene, som tok i bruk ulike metoder (Lindsay mfl. 2011:6). Dette inkluderer data om før-situasjonen for 6143 foreldre som deltok i en foreldregruppe, og data om etter-situasjonen for et representativt utvalg på 3325 foreldre. Det ble også utarbeidet en spørreundersøkelse til et representativt utvalg blant deltakerne på 212 eneforsørgere ett år etter at de hadde fullført sitt foreldreprogram. Og det ble gjennomført 429 intervjuer med foreldre og folk som jobbet i programmene.

Resultatene fra den nasjonale evalueringen er overveiende positive. De fem hovedkonklusjonene er (Lindsay mfl. 2011:8-9):

1. Alle programmene i PEIP lyktes med å øke støtten til foreldrene som var bekymret for sine barns atferd.
2. Resultatene var like gode for foreldre med større barn (8–13 år) som for foreldre med mindre barn. Programmene kan dermed være effektive intervensjoner for ulike aldersgrupper.

3. Pilotene tok i bruk fire forskjellige typer foreldrebistandsprogrammer, og alle de fire typene bidro til å bedre familienes situasjon. Denne forbedringen så man fremdeles ett år etter at programmet var avsluttet.
4. Programmene hadde en positiv effekt for foreldrenes mentale situasjon og deres oppdragelsesmetoder, noe som igjen hadde positiv effekt på barnas atferd.
5. De lokale kostnadene til å sette opp slike programmer burde bli lavere på sikt, siden kostnadene til infrastruktur og til å utdanne tilretteleggere/gruppeledere allerede er tatt innenfor PEIP. Det er dermed relativt lave kostnader forbundet med å fortsette arbeidet.

Selv om det å bekjempe barnefattigdom ikke var et spesifikt mål med PEIP, var det to programmer inkludert i evalueringen som er relevante i dette henseendet. Families and Schools Together og Strengthening Families Programme er begge programmer som kan tjene som eksempler på helhetlige tiltak (Lindsay mfl. 2011:19).

LIFE (Lives for Individuals and Families to Enjoy)

LIFE har som mål å jobbe sammen med familiene snarere enn å intervensere i dem. Programmet søker å jobbe seg bort fra den tradisjonelle «transaksjonsmodellen» for sosialt arbeid, noe som av Cottam og James (2013) beskrives som en modell der tjenestene vurderes ut fra sin evne til å oppnå resultater på kort sikt, og i stedet bygge opp en ny tilnæringsmåte basert på capabilities-tenkningen til sosialøkonomien Amartya Sen.¹⁵ Denne tilnæringsmåten innebærer at man må anse familiene som eksperter. En enkelt sosialarbeider jobber sammen med familiene og inntar en støttende og tilretteleggende rolle. Tiltakene inngår i en større pakke av prosjekter omtalt som relasjonell velferd. Programmet er organisert i fire overordnede faser (Cottam & James 2013:4):

1. Invitasjon – bidra til at familien er åpen for forandring
2. Målsettinger – lage en plan for hvordan et bedre liv kan se ut
3. Aktiviteter – utvikle og praktisere grunnleggende muligheter og evner (capabilities) knyttet til mellommenneskelige forhold, arbeid og utdanning, helse og fellesskap
4. Muligheter – fremme selvstendighet ved uttreten av programmet

LIFE finansieres som et pilotprosjekt i et mindre antall lokalsamfunn i Storbritannia.

LIFE er utviklet av Participle, som er en sosial entreprenør, og administreres og utøves av lokale myndigheter og frivillige organisasjoner. I de områdene LIFE ope-

¹⁵ Det finnes ingen dekkende norsk oversettelse av ordet capability slik Sen bruker det, men ordet mulighetsrom antyder hva som ligger i begrepet.

rerer, etableres det et lite kjerneteam av sosialarbeidere som er utvalgt til, opplært og støttet i å danne et lokalt LIFE-team.

Målgruppen er familier med kaotiske liv eller som oppleves som vanskeligstilte. Det sentrale elementet i prosjektet er at det er familiene selv som vet hva som er deres problemer, hva de ønsker og hva de trenger for å løse sine problemer. En viktig forutsetning er at familiene inviteres inn i prosjektet og selv ønsker å delta. Dette er ikke et obligatorisk program, og de som jobber i programmet, venter til de som er invitert til å delta i prosjektet er modne for dette, uansett hvor lang tid det tar.

Så langt har 32 familier deltatt i LIFE. Dette illustrerer at prosjektet er i en tidlig implementeringsfase.

Det er ikke gjennomført en full evaluering av dette prosjektet, men det foreligger en interimrapport (Cottam & James 2013). Rapporten er hovedsakelig deskriptiv, og beskriver tankegangen i prosjektet, arbeidsmåtene og utfordringene til noen av de involverte familiene. De begrensede dataene som finnes, tyder likevel på at tiltakene har ført til bedring på ulike områder, inkludert barnas oppmøte på skolen og redusert antisosial atferd.

4.4 Andre europeiske tiltak

I prosjektet har vi i all hovedsak konsentrert innsatsen om å finne fram til relevante nordiske og britiske tiltak. Som forrige kapittel viste, er det et nokså begrenset tilfang av tiltak som er både helhetlige i utformingen og evaluert. Vi har derfor utvidet søkeområdet noe og sett etter oppsummerende rapporter fra EU som kan beskrive denne typen tiltak. Gjennom to peer reviews og andre EU-rapporter har vi funnet noen tiltak som kan minne om helhetlige tiltak.

Offentlige velferdssentre i Belgia

I september 2012 ble det organisert en peer review i Brussel, der vertslandet presenterte et sett av tiltak rettet særlig mot å øke den sosiale deltakelsen til barn og unge i familier som mottok sosialhjelp. Peer review-samlingen i Belgia tok utgangspunkt i et belgisk tiltak, beskrevet i den nasjonale rapporten til møtet.¹⁶ Belgia skiller seg ut i europeisk sammenheng ved at landet har lovfestet retten til sosial deltakelse. I den belgiske konstitusjonen fra 1994 framheves retten til sosiokulturell deltakelse som en grunnleggende

¹⁶ Framstillingen er basert på sluttrapporten til Arbeidsdepartementet, skrevet i etterkant av peer review-samlingen (oktober 2012) og ikke publisert.

rettighet. Den enkeltes rett til deltakelse på sosiokulturelle arenaer fremmes også av FN og EU, men få andre land har skrevet dette inn i lovverket som en rettighet.

Hver kommune i Belgia har det som i norsk oversettelse kan kalles offentlige velferdssentre (Centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) på flamsk, Centre public d'action sociale (CPAS) på fransk, Public Centre for Social Action/Welfare (PCSA/W) på engelsk). Hver kommune har et PCSA/W-styre som utnevnes av kommunestyret, med 9–15 medlemmer. Årsakene til at sentrene er skilt fra kommuneadministrasjonen for øvrig, er historiske. Til tross for de administrative forskjellene, later PCSA/W til å fylle mange av de samme funksjonene som de kommunale sosialkontorene i Norge hadde før NAV-reformen.

Siden 2003 har de lokale velferdssentrene kunnet motta ulike overføringer for å bedre arbeidet med sosiokulturell deltakelse. Det er snakk om tre separate, men sammenkoblede, tilskudd:

1. Generelt tilskudd til sosiokulturell deltakelse. Tilskuddet ble innført i 2003, og kan mottas av alle lokale velferdssentre for å fremme brukernes deltakelse i sosiale, kulturelle og sportslige aktiviteter. Tilskuddet kan brukes både til individuelle og kollektive tiltak. I 2012 var det satt av 6,66 millioner euro til tilskuddet.
2. Tilskudd til gjenbruk av PCer. Dette kom i tillegg til det generelle tilskuddet fra 2007, og gir velferdssentrene mulighet til å oppmuntre brukerne til å skaffe en brukt PC. I 2010 utgjorde tilskuddet 346 000 euro.
3. Tilskuddet til å motvirke barnefattigdom blant barn av brukere av velferdssentre. Disse midlene ble lagt til det generelle tilskuddet i 2010 og 2011 for å redusere fattigdom, og effektene av fattigdom, blant barna til brukere av offentlige velferdssentre. Tilskuddet hadde et eget budsjett, og egne retningslinjer, som skilte det fra det generelle tilskuddet. Som for det generelle tilskuddet, kunne lokale velferdssentra vurdere om pengene skulle brukes til individuelle eller kollektive tiltak. Tiltak kunne være å finansiere deltakelse i sosiale aktiviteter, støtte til skolegang, støtte til medisinsk eller psykologisk hjelp, eller støtte til å kjøpe spill eller pedagogisk materiale til barn. 4,2 millioner euro var satt av til dette tilskuddet i 2010. Tiltaket ble kun gjennomført i 2010 og 2011.

Tilskuddsordningene til de lokale velferdssentrene for å fremme sosiokulturell deltakelse har vært evaluert i flere runder, den siste i 2011 (av Universitetet i Löwen og Universitetet i Brussel). Evalueringen viste at det generelle tilskuddet er svært godt innarbeidet i de sosiale velferdssentrene, og at hele 99 prosent av sentrene mottok tilskuddet på det tidspunktet evalueringen ble gjennomført. Mer enn fire av fem tiltak finansiert av det generelle tilskuddet var individrettede: kontingenter, medlemsavgifter og adgangskort, avisabonnementer og konsertbilletter, eller skoleturer og bøker. Bare rundt 15 prosent av midlene gikk til kollektive tiltak, og da typisk ekskursjoner – til

stranda eller til dyrehagen – organisert enten av det lokale velferdscenteret eller av en organisasjon senteret samarbeidet med.

Bruken av tilskuddet til å motvirke barnefattigdom, de to årene dette fantes, tilsvarte bruken av det generelle tilskuddet, i den forstand at mer enn 80 prosent av midlene gikk til individrettede tiltak. Drøyt halvparten (54 prosent) gikk til støtte til skolegang: som å betale regninger fra skolen, skolemåltider, transport til skolen, bøker, og tilsyn for skolebarn utover skoletid. 17 prosent av midlene gikk til medisinske formål, som logoped, optiker, tannlege, eller barnemat og medisiner. 6 prosent ble brukt til psykologisk hjelp til barn. Omtrent like mye gikk til å støtte barns deltakelse i sosiale aktiviteter, mens 5 prosent ble brukt til innkjøp av pedagogiske hjelpemidler og spill. 13 prosent av midlene gikk til det som kalles sosiale tiltak, i betydningen støtte til felles aktiviteter. Dette var stort sett fritidsprosjekter og sportsprosjekter, og enkelte organiserte begivenheter.

Tilskuddsmidlene i Belgia kan forstås som oppspill til helhetlige tiltak, i den forstand at saksbehandlerne på velferdsentrene kjenner familiene og kan foreta en helhetlig vurdering av hva voksne og barn trenger. I realiteten later likevel midlene til å ha gått til enkelttiltak, og til å avhjelpe akutte behov i familiene. Rapporten fra Belgia gir ingen konkrete eksempler på at midlene er brukt til helhetlig oppfølging.

Prosjekt for å hindre omsorgsovertakelse av barn i Italia

Det italienske tiltaket P.I.P.P.I. (Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Instituzionalizzazione) retter seg mot de aller mest sårbare familiene, og har som hovedhensikt å forhindre omsorgsovertakelse for barn. Tankegangen er at barnet skal plasseres i sentrum, og at alle instanser som jobber med barnet, skal kommunisere og arbeide ut fra barnets behov. P.I.P.P.I. beskrives som et aksjonsforskningsprosjekt, og det vurderes løpende av flere involverte universiteter og institutter. Programmet er implementert i ti større italienske byer, blant dem Bologna, Milano, Torino og Napoli (Ciampa mfl. 2012).

P.I.P.P.I. kombinerer fire arbeidsmåter: intervensjon i hjemmet, relasjoner med skolen, foreldregrupper og støttefamilier. Lærere og sosialarbeidere involveres, og det jobbes mye med metodeutvikling. Flere tiltak er innrettet mot å styrke familiens sosiale relasjoner. Det første tiltaket her er foreldregrupper, der man organiserer gruppeaktiviteter rundt temaer som oppstår når man er foreldre. Målsettingene er å bedre foreldrenes evne til å løse problemer knyttet til barneoppdragelse, å bedre foreldrenes evne til å respondere på de behovene barn i ulike aldersgrupper har, og å styrke familiens sosiale nettverk gjennom at de møter andre foreldre og deler erfaringer. Det andre tiltaket for å bedre sosiale relasjoner, støttefamilier, innebærer at familiene i prosjektet blir koblet til en annen familie, fortrinnsvis en familie som hørte naturlig til nettverket til prosjektfamilien, eller alternativt en familie som hadde meldt seg frivillig som

deltaker i prosjektet. Støttefamiliene gir praktisk og emosjonell støtte i dagliglivet, og hjelper prosjektfamiliene å bruke det de har lært i de ulike delene av prosjektet.

P.I.P.P.I. er et avgrenset prosjekt som kun retter seg mot de aller mest sårbare familiene, der det er fare for at omsorgsovertakelse for barna kan bli nødvendig. Det har likevel blitt understreket at den mer generelle lærdommen av metodikken i prosjektet, inkludert det nære samarbeidet mellom forskning, utvikling og praksis, har overføringsverdi også til andre prosjekter. P.I.P.P.I. evalueres løpende i et aksjonsforskningsprosjekt.

Barnerettighetsplan i Flandern

I et lokalsamfunn i Flandern (Zottegem) er det utviklet en lokal plan mot barnefattigdom – en «barnerettighetsplan». Hensikten med planen er å garantere det som omtales som grunnleggende menneskerettigheter for alle barn bosatt i Zottegem: et trygt hjem, helse, utdanning og fritidsaktiviteter. Et utgangspunkt for planen var at fattigdom er et svært sammensatt fenomen, som kan komme til uttrykk i mange andre former enn akkurat mangel på penger. Planen legger sterk vekt på brukermedvirkning, altså aktiv deltakelse fra de berørte barna og familiene.

Retten til et trygt hjem dreier seg ikke først og fremst om boligstandard, men om godt foreldreskap. Det blir lagt vekt på foreldreveiledning og foreldres tilgang til hjelpeapparatet i vanskelige situasjoner. Særlig arbeides det med å utvikle gode ressurser for ressursvake foreldre, foreldre med svært små barn og foreldre som gjennomgikk samlivsbrudd. Både rådgivningstjenester og møteplasser for foreldre har blitt (videre-) utviklet som en del av planen. Retten til utdanning innebærer systematisk arbeid med sårbare familier fra før barna begynte på skolen, systematisert leksehjelp til skolebarn og økt vekt på foreldre-skole-samarbeid. Retten til deltakelse møtes gjennom å etablere en følgetjeneste som følger barn til biblioteket, ungdomsaktiviteter, kulturaktiviteter eller idrettslag. Planen knytter seg også opp til et pågående arbeid i Flandern for å få innført «leisure pass», som vil gi adgang til kultur og idrett for alle. Retten til helse har medført en diskusjon om mangelen på et psykiatrisk tilbud til barn i Zottegem.

Barnerettighetsplanen i Zottegem er under arbeid. Planen har fått mye oppmerksomhet, både i Flandern og i Belgia som helhet, og fikk Belgias føderale pris for innsats mot barnefattigdom i 2012.

Byutviklingsprosjekter i flere europeiske land

I rapporten *Urban development in the EU. 50 projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-13 period (EU 2013)*, og i analytiske maler som er publisert separat på nettet, omtales 50 casestudier eller prosjekter som eksempler på hvordan byer best kan fremme byutvikling innenfor European Regional Development

Fund-programmet.¹⁷ Ingen av de 50 byutviklingsprosjektene fokuserer utelukkende på å bekjempe fattigdom blant barn. Noen av prosjektene har som sitt primære formål å utbedre nedslitte bygninger, men enkelte av disse kombinerer slike byfornyelsesprosjekter med barns behov for fritidsaktiviteter og skolefritidsordninger. Dette gjøres typisk ved at det legges til rette for aktiviteter for barn i de nyrenoverte bygningene.

Barn betraktes i utgangspunktet ikke som aktører som kan bidra til å definere behovene til de som bor i det aktuelle området. Dette funnet er i tråd med funn i det EU-finansierte prosjektet *Speak Up* fra 2012; barn blir sjelden spurt om sin mening om saker som angår dem. Dette gjelder spesielt for barn som lever i sårbare situasjoner, og som har svært liten erfaring med å bli lyttet til (Eurochild 2012). Derfor er det behov for byutviklingsprosjekter som skaper muligheter for vanskeligstilte barn til å uttrykke sine behov, gjøre valg om hvordan behovene kan oppfylles, og til å delta i gjennomføringen av prosjekter.

Hovedforfatterne av rapporten om byutvikling i EU blinket ut fem prosjekter som representerer betydelig nyskaping.¹⁸ To av dem er familieinkluderende prosjekter. Disse to prosjektene ble gjennomført i Berlin og i Porta-regionen i Portugal. Berlin-prosjektet har tittelen *Quartiersmanagement Körnerpark*, og inkluderer to underprosjekter der ulike behov i lavinntektsfamilier med barn er tema. Underprosjektene er Familienbildungszentrum (familielæringscentre) og Stadtteilmütter (bydelsmødre). Det portugisiske prosjektet kalles *Horta à Porta* økologiske grønnsakshager, og gjennomføres i Porto-regionen. Dette var ikke planlagt som et familieprosjekt, men har vist seg å bli viktig for hele familier. Prosjektet gir opplæring i, og arealer til, økologisk matproduksjon, samt tilbyr pedagogiske aktiviteter for skolebarn, gratis mat og kvalitetstid for familier. Nedenfor gjennomgår vi hvert av disse prosjektene mer detaljert. Informasjonen er hentet fra den nevnte EU-rapporten (EU 2013) og vi har begrenset oss til de opplysningene som framkommer der.

Familienbildungszentrum (familielæringscentre) i Berlin

Familielæringscentre ble etablert i 2007 og har mottatt økonomisk støtte fra Quartiersfonds (QFS). QFS er delt inn i fem kategorier med ulike omfang og budsjetter. Familielæringscentre har fått støtte fra QF3, som er for prosjekter som søker om mer enn 10 000 euro. Pengene fra QFS er bevilget av The Social Integrative City-programme, som er finansiert av den føderale staten (17 prosent), EU (36 prosent) og Berlin kommune (47 prosent).¹⁹ Familielæringscentre forvaltes av foreningen Nachbarschaftsheim Neukölln e.V.

¹⁷ Malene finnes her: <http://www.acid.eu/en/projects/territorial-development/urban-development.html>

¹⁸ http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/c/ac/oac/Documents/Urban_development_in_the_EU.pdf

¹⁹ <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/en/financing.shtml>

Sentrene er et «alt på ett sted»-tilbud, og de er åpne for alle familier. Tiltaket retter seg ikke mot spesielle grupper. Det understrekes at tiltaket er innovativt i den forstand at det retter seg mot *både foreldre og barn*. Familielæringscentre tilbyr kurs til personer som venter barn, og til familier med barn i alle aldre. Kursene omhandler temaer som fødsel, familiestøtte og utdanningsprogrammet «Sterke foreldre – sterke barn». Familiene kan få juridisk rådgivning, og barna kan få leksehjelp. Sentrene kan også ta imot skolegrupper. Senterets program er sterkt knyttet til tverrkulturelt arbeid i familiene og nabolaget. Det er ikke informasjon om hvor mange familier som brukte familielæringscentrene.

Evalueringsprosjekter som familielæringscentrene er utført som egnevaluering på prosjektnivå i henhold til et standardisert tabellformat fylt ut av QM-team. En medarbeider i QM-teamet uttalte at «Evalueringsprosjektet betyr mye papirarbeid for QM-teamene, og noen ganger frustrasjon, siden integrerte underprosjekter er vanskelige å analysere kvantitativt». QM-team presenterer en årlig rapport over aktivitetene de gjennomfører til byrådet i Berlin for evaluering. Vedtak om ytterligere finansiering for de utvalgte områdene tas med utgangspunkt i resultatene presentert av Social Urban Development Monitoring.²⁰

Stadtteilmütter (bydelsmødre) i Berlin

Bydelsmødre-prosjektet ble forsøkt i en treårsperiode (2006–2009). Finansieringen i denne perioden kom fra bydel Neukölln og departementet for byutvikling. Den økonomiske støtten fra EU har vært marginal, men symbolsk viktig, fordi EU-midlene oppfattes som en anerkjennelse av verdien av mangfold i Berlin og det store potensialet innvandrerbefolkningen representerer (Brantley, Cho & Langer 2009). Etter forsøksfasen har bydelsmødreprosjektet vært finansiert av QF5, men hovedsakelig av Berlin kommune, en egen Stadtteilmütter-stiftelse og det lokale JobCenter.²¹

Bydelsmødrene har en formidlingsfunksjon mellom lokale myndigheter og innvandrede familier som er vanskelige å nå. Gjennom denne funksjonen opptrer bydelsmødrene som offentlig ansatte, idet de bygger bro mellom Berlins byråkratiske integreringspolitikk og et av byens mest problematiske distrikter, Neukölln. Finansieringskildene (se ovenfor) er også involvert i utformingen av prosjektet.

Prosjektideen til bydelsmødrene er opprinnelig nederlandsk. Dette oppfattes som et modellprosjekt, som gjennomføres i Neukölln og andre utvalgte områder i Berlin. Prosjektet rekrutterer innvandrede kvinner som ikke er sysselsatt på andre måter, og gir disse opplæring som såkalte bydelsmødre. Prosjektet administreres av seks prosjektkoordinatorer, som gir de innvandrede kvinnene opplæring i ti kjerneområder. Innenfor hvert av områdene ligger vekten på behovene til barn under seks år. Temaene

²⁰ http://superdoc.aeidl.eu/documents/PUBLICATIONS_AEIDL/REGIO_Urban_Berlin.pdf

²¹ http://superdoc.aeidl.eu/documents/PUBLICATIONS_AEIDL/REGIO_Urban_Berlin.pdf

er barnehage og det tyske utdanningssystemet, tospråklig opplæring, barns rettigheter, forebyggende helsetjenester, seksuell utvikling og utdanning, fysisk utvikling, tyske medier, ernæring, forebygging av avhengighet, og sikkerhet i hjemmet. Etter dette omfattende opplæringsprogrammet skal bydelsmødrene oppsøke familier i bydelen med samme landbakgrunn som dem selv. De besøker hver familie ti ganger, i cirka to timer hver gang, og gjennomgår et tema fra opplæringen på hvert besøk. Kontakten med familiene opprettes gjennom skoler, barnehager, forretninger og moskeer.

Berlin kommune ser på bydelsmødre som et redskap til å komme i kontakt med familier som ellers ikke er i kontakt med offentlige etater.

På det lokale nivået er oppfatningen noe annerledes. Prosjektkoordinatorene fokuserer like mye på oppsøkingarbeidet i lokale familier og på de kvinnene som jobber som bydelsmødre.

Neukölln JobCenter, som betaler for det meste av bydelsmødrenes budsjett og lønn, ser prosjektet som et virkemiddel til å utdanne og etter hvert integrere kvinner på arbeidsmarkedet. JobCenters primære mål er å ansette så mange innvandrede kvinner som mulig, menes det langsiktige målet er å utstyre disse kvinnene med ferdigheter de trenger for å oppnå økonomisk uavhengighet, og dermed gradvis redusere antallet personer som er avhengige av offentlige overføringer 2009.

De ulike visjonene om hva prosjektet er og kan være, skaper noen utfordringer for gjennomføringen (Brantley, Cho & Langer 2009).

Fra 2007 til 2012 ble om lag 6000 familier besøkt av bydelsmødre. Så langt har 350 innvandrede kvinner fått opplæring, de fleste av disse er av tyrkisk og arabisk opprinnelse, og 93 av dem var aktive ved siste gjennomgang av prosjektet.²²

Det foreligger en evaluering av samarbeidet mellom bydelsmødrene og barneskolene i Neukölln i perioden 2006–2008.²³ Evalueringen var basert på intervjuer med bydelsmødre og med mødre som hadde fått besøk av prosjektet. Evalueringen sannsynliggjør at mødrene kom i kontakt med flere familier når de samarbeidet med skolene. De fleste av mødrene som hadde fått besøk av bydelsmødre, hadde mindre enn åtte års utdanning, og 52,5 prosent snakket ikke tysk, men tyrkisk eller arabisk. For kvinnene som fungerte som bydelsmødre, var dette gjerne det første skrittet inn i lønnet arbeid eller en mulighet til å komme inn på arbeidsmarkedet igjen. Videre rapporterte bydelsmødrene om en stor personlig og faglig kompetanseutvikling innenfor barneoppdragelse, utdanning og barnehelse, og mange av dem ønsket å øke sin kompetanse ytterligere.

De mødrene som fikk besøk, uttalte at de var blitt mye mer bevisste på sine barns behov og miljø etter et besøk av en bydelsmor. Noen av disse mødrene uttrykte også

²² <http://www.berlin.de/ba-neukoelln/org/qm/stadtteilmuetter.html>

²³ http://www.berlin.de/imperia/md/content/baneukoelln/2009pdf/qm/stadtteilmuetter_evaluation.pdf?start&ts=1298381425&file=stadtteilmuetter_evaluation.pdf

et ønske om å bli opplært som bydelsmor selv. Basert på egevalueringen til de som deltok, fikk altså prosjektet en positiv evaluering.

Horta à Porta, økologiske grønnsakshager i Porto-regionen i Portugal²⁴

Prosjektet foregikk i perioden 2003–2012, med støtte fra EU-satsinger og den lokale renholdsetaten (LIPOR). Samlet hadde prosjektet en total kostnad på €239 568.

Prosjektledelsen lå hos Greater Porto Metropolitan Waste Management Service (LIPOR). Det var ansatt fem prosjektmedarbeidere: en koordinator, en veileder og en prosjektmedarbeider, og to bønder som ble involvert i prosjektet etter behov. I tillegg bidro lokale myndigheter med en prosjektleder som støttet LIPOR og som drev prosjektet lokalt.

Horta à Porta-prosjektet hadde i 2012 34 kjøkkenhager på ulike steder, og involverte 25 partnere. Hver av de 34 kjøkkenhagene inneholdt parseller på 25 til 100 kvadratmeter, som ble stilt til rådighet for innbyggere i nabolaget som var interessert i økologisk landbruk. Prosjektet inkluderte ved siste telling i alt 843 parseller, de fleste av dem i urbane områder. Lokalsamfunn og foreninger som dannet Horta à Porta-samarbeidet startet ved å sende en interesseforespørsel til LIPOR, som gjorde en første vurdering av forespørselen. Hvis den ble akseptert, ble det utformet en samarbeidsavtale. De enkelte brukerne av kjøkkenhagene ble invitert til å gi tilbakemeldinger og komme med ideer og forslag til endringer. Det ble avholdt månedlige møter mellom LIPOR og lokale brukere, der det var sentralt at alle kom til orde. Forvaltningen av hver parsell var et individuelt ansvar, men det overordnede ansvaret var felles. Landbruksproduktene som ble produsert, var den enkelte deltakers eiendom.

Prosjektet hadde flere målsettinger. Ett mål var å skape et nettverk som knyttet de ulike aktørene i regionen Porto sammen (LIPOR, lokale myndigheter, private bedrifter, skoler, institusjoner og befolkningen for øvrig) rundt en felles tilnærming til økologisk landbruk og lokal utvikling. Et annet mål var å organisere et nettverk av hager som omfatter parseller på 25 til 100 kvadratmeter for borgere som var interessert i økologisk landbruk og kompostering, samt å lære opp nye «urbane bønder» i økologisk landbruk.

Prosjektet har tilpasset seg praktiske erfaringer som ble gjort underveis, og det inkluderer i dag:

- En familiestrategi: Familier deltar i fellesskap, familiemedlemmer oppmuntrer hverandre.
- En deltakelsestrategi: Brukernes initiativ har endret organiseringen av enkelte felleshager.

²⁴ Informasjonen i dette avsnittet er delvis basert på http://superdoc.aeidl.eu/documents/PUBLICATIONS_AEIDL/REGIO_Urban_Porto.pdf

- En strategi for å sikre at folk har det nødvendige: Hagen til et botilbud i Porto er avgjørende for å garantere måltider for de som bor der midlertidig. En beboer sa: «Det er en kollektiv oppgave som tillater oss å ha en viss autonomi i hvordan vi møter våre behov. Uten hagen ville vi føle oss som samfunnets utstøtte. Den gir oss litt verdighet». Lederen for botilbudet så for seg at hagebruket kunne utvikles: «Vi forbereder et joint venture for å produsere og selge sopp med egen merkevare og emballasje».

En gruppe hager drives av fellesskapet. Disse kan være terapioorienterte, eller brukes av skoler og organisasjoner. Noen skoler organiserer hager på et pedagogisk grunnlag. Skolene bruker hagebruket til bevisstgjøring om og opplæring i miljøspørsmål, samt om matvaner og forbruk generelt. Skolene tilbyr aktiviteter som spill, drama, øko-spill, workshops, sommerleirer mv.

Prosjektet innebærer opplæring, hagearbeid og studieturer. Informasjon om hvor mange familier som har deltatt i alle disse aktivitetene, har vi ikke funnet.

Den første opplæringen varer i 18 timer, og den gir et utgangspunkt for videre læring basert på egentrening og samspill med andre brukere. Kurs i resirkulering gjennomføres gjennom hele året, og siden programmet startet, har mer enn 10 000 personer deltatt.

Den eneste evalueringen som foreligger, er laget for EU, og her ble en del av de analytiske malene publisert.²⁵ Denne evalueringen siterer en ansatt i det statlige embetsverket slik: «Uten oppmuntringen og støtten fra LIPOR-teamene ville kjøkkenhagene veldig raskt mistet sin positive rolle i lokalsamfunnene og for deltakerne, fordi de er underlagt svært strenge regler» (side 4 i dokumentet som er angitt i note 25).

Rådet av Maia (et lokalsamfunn i utkanten av Porto) gjennomfører intervjuer for å vurdere brukertilfredshet, og de kan vise til hele familier som nevner hvor viktig hagen og fellesinnsatsen er for livet til familien. En kvinne sier at hun i løpet av 25 år aldri har snakket mye med datteren sin, men at hagen har gjort det mulig for dem å bli bedre kjent med hverandre.

Samlet vurdering av de utvalgte prosjektene

I rapporten *Urban development in the EU. 50 projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-13 period (EU 2013)*, diskuterer eksperter og forskere hva et prosjekt må inneholde for å bli en god praksis. I disse diskusjonene understrekes behovet for å utforme helhetlige prosjekter som ikke bare søker å oppnå økonomisk vekst gjennom fysiske investeringer, men også sosial inkludering av de svakeste gruppene i nabolaget, gjennom å investere i mennesker. Prosjektene bør integrere ulike politikkområder og forvaltningsnivåer (stat, region, kommuner og nabolag), samt ulike aktører (private, frivillig sektor, foreninger og enkeltpersoner) i utviklings- og implementeringsprosesser. De som bestemmer hvilke prosjekter som

²⁵ http://superdoc.aidl.eu/documents/PUBLICATIONS_AEIDL/REGIO_Urban_Porto.pdf

skal få støtte, må også representere innbyggerne som bor i nabolaget («bottom-up» utvelgelsesprosess). Finansiering bør gis til prosjekter som involverer sosial innovasjon snarere enn godt etablerte prosjekter. Til slutt bør evaluering av utfall skille mellom langsiktige og kortsiktige konsekvenser, for ikke å undervurdere betydningen av «myke tiltak» der effektene først blir synlige på lengre sikt.

5 Oppsummerende diskusjon

5.1 Hovedtrekkene i prosjektene

Prosjektene som er beskrevet i denne rapporten, har alle til hensikt å bekjempe fattigdom eller konsekvenser av fattigdom, selv om de ikke utelukkende rettes mot fattige barnefamilier. Gjennomgangen har vist at det er stor variasjon i tiltakenes målgrupper, omfang, virkemidler og organisering, og at innrettingen på prosjektene vanskelig kan forstås isolert fra sammenhengene de settes inn i. I tabell 5.1 oppsummerer vi prosjektene etter fire hoveddimensjoner: målgruppe, sentrale virkemidler, organisering og antall brukere. Tabellen inkluderer bare prosjekter i de landene som var direkte involvert i kartleggingen, altså de nordiske landene og Storbritannia.

Tabell 5.1 Hovedtrekk ved helhetlige prosjekter for å bekjempe fattigdom i de nordiske landene og Storbritannia.

	Målgruppe	Virkemidler	Organisering	Antall brukere
71 familier (Trondheim)	Familier med full økonomisk sosialhjelp	Kartlegging Tett oppfølging over tid Familieplan som dynamisk verktøy	Dialoggruppe med enhetsledere fra involverte enheter Tett samarbeid med ikke-kommunale aktører To familiekoordinatorer Forankret i HUSK Midt-Norge	29 familier
SIMBA (Drammen)	Brukere av kommunale tjenester (flest rekruttert av barnevernet)	Kartlegging Hjemmebesøk Tett oppfølging, brukermedvirkning. Erfaringsamtaler og refleksjonsamtaler	Samarbeid Senter for oppvekst og NAV. Medarbeidere ansatt i prosjektet. Styringsgruppe med ledere for Senter for oppvekst, NAV, barnevern	30 familier
Barnefattighedsprosjektet (Kristiansand)	Familier med sosialhjelp som eneste inntekt	Kartlegging Intensiv oppfølging Saksbehandlere med ansvar for all kontakt Aktivitetskort til barn	Forankret i team læring/utvikling i NAV Kristiansund	18 familier

Hortensia (Horten)	Foreldre som mottar sosialhjelp, og unge som har falt ut fra videregående skole	Metodeutviklingsprosjekt, vekt på brukermedvirkning Grupper for barn, ungdom og familier	Samarbeid NAV Horten, Familiehuset i Horten og KREM	Målet var å jobbe bedre med alle familier, barn og unge
Green Card (Eidsberg)	Sosialt utsatte barnefamilier	Individuell plan, hyppige samtaler, veiledningsmøter	Delt ansvar mellom NAV og familiesenter i kommunen	5 familier
Barn til ensamma mammor (Stockholm)	Enslige mødre og barna deres	Månedlige sammenkomster med tilbud til foreldre og barn, aktiviteter/ utflukter, «boomerangmøter»	Fryshuset (stiftelse etablert av KFUM), økonomiske bidrag fra sponsorer og kommune. Tre ansatte medarbeidere, frivillig innsats	1000 barn er medlemmer, men ikke alle deltar på alt
Family Intervention Projects (FIPs) (UK)	Familier som har problemer eller oppfattes som problematiske, ofte med antisosial atferd	Utarbeidelse av arbeidsplan og familiekontrakt. En sosialarbeider koordinerer all innsats. Hjemmebesøk (også uanmeldt), tilgjengelighet, hjelp til å følge opp avtaler	Kommuner og frivillige aktører. Koordinator samordner tiltak og opptrer noen ganger som familiens advokat	Mars 2012: knapt 11 000 familier. Mål om å øke til 120 000.
Family Nurse Partnerships (FNP) (UK)	Gravide kvinner og mødre under 20 år	Tett oppfølging av helsesøster/ jordmor med hjemmebesøk gjennom graviditeten og barnets første levekår	Finansiert, administrert og drevet av the National Health Service	6000 i januar 2011, mål å øke til 12 000 innen 2015
Local Authority Innovation Pilots (LAIPs)	Bredt definert, inkluderte «barn og familier som lever i fattigdom»	Ulike lokale initiativer, stor variasjon	Statlig finansiering, lokal organisering og implementering. Stor variasjon	Ukjent
Sure Start Local Programmes (SSLP)	Førskolebarn og deres familier som bodde i de 20% mest belastede boområder i UK	Etablering av Sure Start-sentre. Varierende hva sentrene tilbyr, men inkluderer ofte pedagogisk rettet barnetilsyn, foreldreopplæring, støtte til amming	Statlig finansiering. Implementert og drevet av lokale myndigheter og frivillige aktører. Stor variasjon	3500 sentre (mars 2010), flere millioner brukere
Child Poverty Pilots	Ni pilotprogrammer med ulike målgrupper	Utprøving (piloting) av nye arbeidsmåter/ nye måter å nå familier på	Lokale myndigheter i samarbeid med frivillige, lokale organisasjoner, statlige aktører på lokalplan	Ukjent
Parenting Early Intervention Pilots (PEIP)	Barnefamilier. Stor lokal frihet til å definere målgrupper	Fem pilotprogrammer for tidlig intervensjon.	Statlig finansiering, implementert på lokalt nivå. Ofte samarbeid med frivillige aktører	Evaluering basert på vel 6000 familier. Antallet deltakere var høyere
LIFE	Familier med «kaotiske liv» eller oppfattes som vanskeligstilte	Én sosialarbeider jobber tett med familiene, inntar støttende og tilretteleggende rolle	Kjerneteam av sosialarbeidere med opplæring som LIFE-team	32 familier

Prosjektene kan grupperes i fire hovedtyper:

1. Prosjekter som innebærer intensiv oppfølging av et mindre antall familier. Fire av de fem norske prosjektene vi har inkludert i denne oversikten, er av denne typen (71 familier, SIMBA, barnefattigdomsprosjektet i Kristiansand, Green Card), og i tillegg kommer de britiske prosjektene Family Intervention Pilots (FIP), Family Nurse Partnerships (FNP) og og LIFE. FIP og FNP skiller seg fra de andre gjennom at de er nasjonalt implementert i Storbritannia, og dermed fanger opp et langt større antall familier enn de mindre kommunale prosjektene i Norge. Arbeidsmåten, der én eller et lite antall offentlig ansatte følger opp «sine» familier, er likevel den samme. Andre prosjekter som har omtrent denne innrettingen, er Stadtteilmutter i Berlin og P.I.P.P.I. i Italia. Oppfølgingen her er mindre intens, og i større grad basert på frivillig innsats, men siktemålet er å bidra til å bedre situasjonen til et begrenset antall svært marginaliserte familier.
2. Lokale sentre som gir tilbud til barnefamilier (familiehus/familiesentre). Disse gir tilbud til alle i lokalmiljøet som ønsker det, og den enkelte familie kan velge tilbud etter behov. Britiske Sure Start er av denne typen, det samme er tilbudet til enslige mødre og barna deres på Fryshuset i Stockholm og Familiehuset i Hortensia-prosjektet. Familiebildungszentrum i Berlin faller også inn under denne kategorien. Som varianter over denne arbeidsmåten, kan vi nevne Horta à Porta i Portugal, som bruker opplæring i økologisk landbruk til å løfte nabolag, og arbeidet med barnerettighetsplanen i Zottegem i Belgia. Disse tiltakene er helhetlige i den forstand at de retter seg mot både foreldre og barn (og i noen tilfeller hele lokalsamfunn), og de er åpne og ikke-stigmatiserende.
3. Statlige tilskuddsmidler som gir kommuner og lokalmiljøer frihet til å utvikle egne tiltak innenfor visse rammer. De norske tilskuddsordningene til lokal innsats mot fattigdom lokalt, kan nevnes som eksempler på dette, andre eksempler er Local Authority Intervention Pilots, Child Poverty Pilots og Parenting Early Intervention Pilots i Storbritannia. I Belgia gis tilskudd til offentlige velferdssentre til samme formål.
4. Prosjekter som særlig retter seg mot metodeutvikling. Hortensia-prosjektet i Horten var i hovedsak et metodeutviklingsprosjekt, og mange av de andre prosjektene i tabell 5.1 har hatt elementer av metodeutvikling i seg. Dette gjelder blant andre de britiske pilotprosjektene.

5.2 Hva sier evalueringene om tiltakenes effekter?

Som det har gått fram av kapitlene foran, er det nokså få prosjekter rettet mot fattige barn som kan karakteriseres som helhetlige tiltak. Enda færre prosjekter har blitt evaluert, og det er knapt noen av prosjektene som er evaluert ved hjelp av rene effektevalueringer, slik vi beskrev disse i kapittel 2. De evalueringene som er gjennomført, er i all hovedsak av typen prosessorienterte evalueringer (for eksempel det norske Hortensia-prosjektet og SIMBA-prosjektet) eller brukerorienterte evalueringer (for eksempel Family Nurse Partnerships og Local Authority Innovation Pilots), eller en kombinasjon av disse to evalueringsformene. Et par av de britiske prosjektene (Sure Start Local Programmes og Parenting Early Intervention Pilots) har enten gjennomført noe som kan karakteriseres som effektevalueringer, eller er videreutvikling av prosjekter som har vært effektevaluert tidligere.

Vi har systematisert kunnskapen om de helhetlige tiltakenes betydning etter hvilke mål man har hatt med prosjektene. Det har riktignok vært mange, mer eller mindre spesifikke, enkeltmålsettinger knyttet til prosjektene som er beskrevet i denne rapporten, men disse enkeltmålene kan grupperes i fem hovedtyper. Etter vår vurdering har de vært:

1. Bedre levekårene og livskvaliteten til barn i fattige familier (herunder at de deltar i sosiale aktiviteter og at deres atferdsproblemer reduseres)
2. Bidra til at barn lykkes i utdanningssystemet
3. Øke foreldrenes sannsynlighet for å komme i arbeid og derigjennom redusere deres avhengighet av sosiale ytelser, og redusere fattigdommen
4. Bidra til myndiggjøring av foreldrene og styrke familien som enhet
5. Utvikle nye tjenestemodeller

Mange av prosjektene har også hatt konkrete målsettinger om å bedre foreldrenes levekår og livskvalitet, for eksempel gjennom å bedre deres helsesituasjon, men siden det er barnas situasjon som står i sentrum i denne rapporten, vies ikke denne typen måloppnåelser oppmerksomhet her i oppsummeringen.

Forbedringer av levekår og livskvalitet

Alle prosjektene som er beskrevet, har til hensikt å redusere barnefattigdom og/eller minske de negative konsekvensene av å vokse opp i fattigdom. Dermed har alle prosjektene, om enn implisitt, forbedring av barns og unges levekår og livskvalitet som en målsetting.

I de fire norske prosjektene som er beskrevet, har det å jobbe med et eksplisitt barneperspektiv blitt framhevet som viktig, men i oppsummeringene av prosjektenes resultater finner vi lite informasjon om hva som konkret har skjedd med barnas levekår.

- I SIMBA-prosjektet har mange av familiene fått PC, og i noen tilfeller har barna i familien fått sin egen PC i tillegg (Gustavsens mfl. 2012:100).
- I 71 familier-prosjektet var det viktig å bidra til at barn og unge deltok i fritidsaktiviteter (Erland & Østlyng 2011:49). Det ble jobbet praktisk for å øke barns/unges deltakelse, og det ble jobbet med å motivere foreldre til å la sine barn delta i aktiviteter. I rapporten som oppsummerer prosjektet, blir det imidlertid ikke kommentert om det har vært en økning i sosial deltakelse blant barna i de deltakende familiene.
- I barnefattigdomsprosjektet i Kristiansund har utdeling av opplevelseskort til barn/unge vært et konkret virkemiddel for økt sosial deltakelse. I 2013 ble det gjennomført en evaluering av fornøydheten med dette kortet, og 38 av 39 familiene mente at kortet hadde betydd mye for barna (Hellstrøm & Pedersen 2013).
- I evalueringen av Hortensia-prosjektet er det ikke redegjort for eventuell positiv levekårsutvikling for barna som kan være resultat av prosjektet.

Det er ikke mulig å trekke noen konklusjoner med hensyn til utviklingen i barns levekår, verken på kort eller lang sikt, i de norske prosjektene. Det er svært lite informasjon om dette i oppsummeringene av prosjektene, med unntak av at noen barn/unge har fått visse materielle levekårsforbedringer som direkte følge av økonomiske tilskudd eller opplevelseskort.

I de britiske prosjektene er informasjonen om endringer i barns/unges levekår mer omfattende, men så er da også de aller fleste britiske prosjektene mye større enn de norske.

Family Intervention-prosjektene (FIP)

I Family Intervention-prosjektene er hovedmålet å redusere antisosial atferd, men barns helse (herunder overvekt) og mulig rusmiddelmissbruk er også kjernetemaer. Ifølge White mfl. (2008:110) har barna hatt en positiv utvikling på flere områder:

- Barna har fått et sunnere kosthold og blitt mer fysisk aktive i løpet av prosjektperioden.
- Barnas selvfølelse og selvtillit har vokst, og omfanget av selvskading og rusmiddelmissbruk er redusert.
- Både barna og deres foreldre meldte at barna har bedre kontroll over temperamentet sitt.

- Bedre kontroll over temperament og sinne har hatt positive konsekvenser for barnas skolehverdag og hjemmesituasjon, og de kom i mindre grad enn tidligere opp i problemer og slåsskamper.
- Barna og ungdommene som ble omfattet av programmet, så ut til å være mer optimistiske med hensyn til sine framtidsutsikter, og de viste større selvsikkerhet med tanke på at de kom til å nå de målene de satte seg.

Evalueringen til White mfl. (2008) framhever noen elementer i Family Intervention Pilots som de mener har hatt positiv betydning for de nevnte levekårsforbedringene. Flere virkemidler blir for eksempel trukket fram som betydningsfulle for at barna har blitt bedre til å mestre temperamentet sitt, herunder undervisning i sinnemestring, at barna fylte ut skjemaer om hvordan de mestret sinnet sitt, at de diskuterte måter å kontrollere temperamentet sitt på med en sosialarbeider, at de skrev dagbøker om følelsene sine og at de kontrollerte sinnet gjennom trening generelt eller bruk av punchball. Den positive utviklingen i barnas opplevelse av sine framtidsutsikter knyttet til at de har fått mulighet til å diskutere framtiden med sine kontaktpersoner, at de har fått bistand med å besøke Jobcentre Plus and Connexions²⁶ og til å søke på college-kurs. Barna/ungdommene ble også oppfordret til selv å ta kontakt med Connexions eller til å utforske sine muligheter for å øke sin kompetanse og få arbeid.

Studien av Family Intervention Pilots, er basert på brukernes og prosjektansattes vurderinger av hva som har kommet ut av prosjektene. Forskerne gjennomførte ni case-studier, og telefonintervjuer med personer som hadde jobbet i et Family Intervention-prosjekt, som regel prosjektlederen, for de 44 andre prosjektene. I tillegg ble 18 familier (og deres hovedkontakter i prosjektene) intervjuet på to stadier i prosjektet, og det ble gjennomført fokusgruppeintervjuer med relevante lokale tjenester. Endelig hadde forskerne tilgang til FIPs informasjonssystem, der det var samlet omfattende kvantitative data om familiene før, under og etter FIP (White mfl. 2011:15ff). Til sammen er dette et bredt datatilfang, men Family Intervention Pilots er ikke satt opp som et eksperiment. Dermed er det vanskelig å fastslå med sikkerhet hvilke av de ovenstående funnene som er et resultat av intervensjonen, eller hvilke elementer i intervensjonen som eventuelt har gitt effektene.

Family Nurse Partnerships (FNP)

Family Nurse Partnerships er rettet inn mot å bedre situasjonen til unge mødre og deres barn. Som nevnt i beskrivelsen av dette programmet i kapittel 4, er det basert

²⁶ Connexions er en myndighetsdrevet informasjonstjeneste for ungdom mellom 13 og 19 år som ble etablert i 2000. I Connexions-sentre kunne unge søke råd om for eksempel utdanning, bolig, helse, sex og prevensjon, forhold til andre mennesker, rusmisbruk og økonomi. Etter at de konservative/de liberale vant valget, blir Connexions bygget ned og erstattes av National Career Services (<https://nationalcareerservice.direct.gov.uk/>).

på et amerikansk program, og i USA betraktes dette som et av de best dokumenterte intervensjonsprogrammene rettet mot småbarnsfamilier.²⁷ De foreløpige britiske evalueringene har konkludert med at barna som har vært omfattet av programmet, ser ut til å utvikle seg normalt og ha samme atferd som andre barn på samme alder (Barnes mfl. 2011:61).

Evalueringen av FNPene er også basert på flere datakilder: skjemaer/rapporter fylt ut av sykepleierne som deltok i prosjektene, telefonintervjuer med klienter som hadde fullført FNP, telefonintervjuer med klienter som hadde gått ut av programmet uten å fullføre det, intervjuer med sykepleiere og veiledere og casestudier av fire av prosjektene (Barnes mfl. 2011:15ff).

Local Authority Innovation Pilots (LAIP)

I disse pilotprosjektene var en av ambisjonene å minske forskjellene i levekår mellom fattige barn og andre barn. Ifølge evalueringsrapporten er det fra det kvalitative feltarbeidet i en av pilotene sterkt belegg for at den støtten som gikk gjennom The Enabling Fund, har hatt stor betydning for familienes «employment, employability and wellbeing» (Mason mfl. 2011:22), men det presiseres ikke nærmere hvordan eller hvorfor.

I oppsummeringen av mange av de andre pilotene kommenteres det at familienes levekår har blitt bedre, men det er ingen spesifikke opplysninger om hva konkret ved barnas levekår som har endret seg, eller *hva* i prosjektene som har hatt betydning for resultatene. LAIPene er primært basert på kvalitative intervjuer (de to første evalueringsrapportene), «performance management and monitoring information (MI)» (den tredje evalueringsrapporten), og oppsummering fra de tre foregående rapportene, MI-data fra hele pilotperioden og kvalitativt feltarbeid i den fjerde evalueringsrapporten. Feltarbeidet inkluderer til sammen flere hundre intervjuer med lokale myndighetspersoner, programteam, tjenesteutøvere og deltakere (Mason mfl. 2011:6).

Sure Start Local Programmes (SSLP)

Sure Start-programmene har gjennomgått en nokså grundig evaluering. Ved hjelp av kvantitativ informasjon om barnas og foreldrenes situasjon og levekår før og etter at SSLP ble startet opp, var det fire endringer som ble vurdert å være en effekt av programmene. Tre av disse må sies å ha umiddelbar positiv betydning for barns levekår (at mødrene har en mildere oppdragelsesform, at foreldrene har utviklet mer stimulerende hjemmeomgivelser og at guttebarna opplever mindre kaotiske hjemmeforhold). Evalueringen forteller ikke hvilke av virkemidlene i SSLP som kan ha hatt særlig stor betydning for akkurat disse endringene. Sure Start-evalueringen er likevel den som ligger nærmest opp til en effektevaluering.

²⁷ <http://toptierevidence.org/programs-reviewed/interventions-for-children-age-0-6/nurse-family-partnership>

Det er svært mange deltakere i disse programmene, og her har forskerne hatt mulighet til å sammenlikne data om deltakerne fra før prosjektene ble satt i gang, med data fra ulike stadier etter prosjektstart. Som forskerne selv påpeker, er det flere metodologiske problemer som gjør det vanskelig å fastslå om effektene de finner er resultater fra SSPL per se, for eksempel at datainnsamlingen om syvåringene som deltok i prosjektet og det som anses som en kontrollgruppe, ikke er samlet inn samtidig.

Child Poverty Pilots

Flere av de ni Child Poverty Pilots har hatt tiltak som direkte var ment å bedre barns levekår her og nå. Det foreligger imidlertid ingen evalueringer som kan fortelle om de deltakende barnas levekår faktisk har blitt bedret.

Parenting Early Intervention Pilots (PEIP)

I Parenting Early Intervention Pilots ble en rekke ulike prosjekter iverksatt, hvorav kun et par kan karakteriseres som helhetlige tiltak (der innsats rettes både mot barn og foreldre). Forsøkene bygger på amerikanske (og ett australsk) programmer som har blitt evaluert som effektive tidligere. Den britiske evalueringen (Lindsay mfl. 2011) konkluderer blant annet med at alle de fire typene foreldrebistand som var benyttet i forsøkene, bidro til å bedre familienes situasjon, noe som implisitt må kunne tolkes som en bedring av barnas levekår. De spesifikke vurderingene av barnas situasjon før og etter deltakelse i programmene (basert på foreldres vurderinger av barnas situasjon), viste at andelen barn med atferdsproblemer var lavere etter deltakelsen (ibid.:43). Det er ikke mulig å si noe om hvilke konkrete virkemidler som eventuelt har hatt effekt, og i den grad det er signifikante forskjeller i effekter mellom de ulike forsøkene, er disse svært små. Evalueringen konkluderer imidlertid med at Triple P (Positive Parenting Program) var mer effektiv enn de andre når det gjaldt å redusere dårlig oppførsel (child conduct problem) hos barna (ibid.:47).

I PEIP ble det samlet inn «før-kurs-data» om 6143 foreldre som deltok i en foreldregruppe, og det ble samlet inn «etter-kurs-data» om et representativt utvalg på 3325 foreldre. Det ble også gjennomført en oppfølgingsundersøkelse med 212 foreldre ett år etter at de fullførte foreldreprogrammet, og det ble samlet inn data fra 429 intervjuer med foreldre og profesjonelle (Lindsay mfl. 2011:18).

LIFE (Lives for Individuals and Families to Enjoy)

Den sosiale innovasjonen LIFE er i en oppstartfase, og det har ikke blitt gjennomført noen systematisk evaluering. I interimrapporten (Cottam & James 2013) påpekes det imidlertid at de begrensede dataene som finnes, tyder på at tiltakene har ført til redusert antisosial atferd.

Bidra til at barn lykkes i utdanningssystemet

Det å falle ut av utdanningsystemet regnes som en stor risikofaktor for framtidig fattigdom. Mange av prosjektene har derfor hatt som mål å hindre frafall og å øke sannsynligheten for at barn/unge gjennomfører skolen.

Det norske Hortensia-prosjektet hadde frafall som et særskilt satsingsområde, og det ble arrangert en rekke møter mellom ulike aktører, der frafall blant unge i Horten var et tema. Det ble også utviklet spesifikke metoder og samarbeidsformer for å motvirke frafall (Gustavsen mfl. 2012b:67). Ifølge evalueringsrapporten viser beskrivelsen av læringsrapporten fra prosjektet at

«(...) workshop prosessen bidro til å synliggjøre at ungdommene er egenmotiverte, ansvarlige og målorienterte både overfor dem selv, andre deltagere i gruppa og omgivelsene. Læringseffektene viser også at ungdommene utviklet større forståelse for hva som skal til for å nyttiggjøre seg egne talenter og ferdigheter. Ungdommene arbeidet med å konkretisere egne drømmer, ønsker og mål, og uttrykte selv at de ble mer bevisst på egne verdier, talenter, ressurser og muligheter. Ungdommene fikk gjennom prosessen også anledning til både å utvikle og utvide eget nettverk og gjennom det øke sine muligheter for deltakelse i samfunnsnyttig og meningsfull aktivitet/arbeid.» (Gustavsen mfl. 2012b:68)

For øvrig forteller ikke evalueringen av Hortensia noe om hvorvidt de nye arbeidsmetodene/samarbeidsformene faktisk har ført til redusert frafall. Ingen av de andre norske prosjektene hadde redusert frafall som spesifikk målsetting.

Family Intervention-prosjektene (FIP)

Som beskrevet over, kommenterer White mfl. (2008) at barna/ungdommene som ble omfattet av FIP, fikk bedre kontroll over sitt temperament, og som følge av dette fikk de det også bedre på skolen. De kommenterer videre (s. 111) at barna som deltok i prosjektet, i større grad fulgte undervisningen og skulket mindre, de møtte oftere opp til undervisningen i tide, og de oppførte seg bedre på skolen. Hovedårsaken til denne positive utviklingen var, igjen ifølge White mfl. (2008:111), at deres kontaktperson samarbeidet med skolene, og at kontaktpersonene hadde jobbet spesifikt med både barna og deres foreldre for å motivere til skolegang og skolearbeid. Som følge av dette tok barna utdanningen mer alvorlig.

«The number of 5-15 year old children who were reported to have educational problems (i.e. truancy, exclusion and/or bad behavior at school) declined from 37 per cent at the start of working with the FIP to 21 per cent when they left».
(White mfl. 2008:6)

LIFE (Lives for Individuals and Families to Enjoy)

Ifølge interimrapporten som gjennomgår LIFE-prosjektet (Cottam & James 2013), tyder data på at tiltakene har ført til at barna som deltar i prosjektene i større grad møter opp på skolen. Denne konklusjonen er basert på foreldres og prosjektansattes rapporter.

Flere foreldre i jobb

I Norge, og alle de andre landene som omfattes av denne studien, anses yrkesdeltakelse som den beste og sikreste veien ut av fattigdom. Mens mange av tiltakene som iverksettes for å bedre barns levekår i fattige familier i beste fall virker lindrende, er tiltakene som rettes inn mot å øke foreldres inntekt selve medisinen mot fattigdom. Det er derfor ikke uventet at svært mange av tiltakene har økt yrkesdeltakelse blant foreldrene som en målsetting. Hvis foreldrene kommer i arbeid, reduseres deres avhengighet av sosiale ytelser, og ved yrkesdeltakelse synker fattigdomsrisikoen betraktelig.

Som nevnt over, har de norske prosjektene hatt som en generell målsetting å styrke foreldrene, og i tillegg har en spesifikk målsetting vært å hjelpe foreldre inn i arbeid dersom det har vært ansett som mulig. Alle de fire norske prosjektene rapporterer om at en del av prosjektdeltakerne har kommet i jobb i løpet av prosjektperioden. I hvilken grad dette kan tilskrives tiltakene som sådan, er det ikke mulig å vurdere ut fra hvordan tiltakene er oppsummert/evaluert.

- Det å øke foreldrenes yrkesaktivitet, var en sentral målsetting i nesten alle Local Authority Innovation Pilots (LAIPs). I evalueringsrapporten (Mason mfl. 2011:60) gis det en oversikt over antall personer som enten kom i jobb eller som nå ble regnet som å være mer klar for arbeidsmarkedet, men det hevdes ikke at dette er en effekt av prosjektene, og det knyttes ikke til bestemte virkemidler.
- Flere av Child Poverty Pilots har også økt yrkesdeltakelse eller det å gjøre foreldrene klar for arbeidsmarkedet som mål, men på tidspunktet for interimevalueringen (som er den eneste evalueringen av dette prosjektet foreløpig), er det for tidlig å trekke noen konklusjoner på dette området, og sysselsettingseffekten synes begrenset (Bryans & Gardimer 2011:26).

Myndiggjøring av foreldre og styrking av familien som enhet

Alle de norske prosjektene som er beskrevet, har myndiggjøring av foreldre og styrking av familiene som målsetting. I prosjektet 71 familier sies det eksplisitt at myndiggjøring er viktig, og at familiene må få større innflytelse over eget liv. I Simba-prosjektene er det også et mål å styrke familienes muligheter for selvhjulpenhet, og i Hortensia-prosjektet sies det at «(d)et er gjennom å styrke foreldrenes økonomiske, sosiale og kulturelle posisjon at vi kan øke sjansene for at barna løftes ut av fattigdom, og at dette kan være

av varig karakter (Gustavsen 2012b:17). I Kristiansundprosjektet er det et mål å sikre familier med full sosialhjelp tett oppfølging på veien mot selvforsørgelse.

I Simba- og Hortensia-prosjektene ble aktiv og reell brukermedvirkning trukket fram som et viktig verktøy for å styrke familiene. I SIMBA hadde alle familiene en egen kontakt som bisto familiene med mange ulike former praktisk hjelp, for eksempel hjelp til å utføre hverdagslige oppgaver som å dra på butikken, eller hjelp til å ta kontakt med det offentlige tjenesteapparatet. Videre ble erfaringssamtaler og erfaringsdialoger benyttet for å reflektere over aktivitetene i prosjektet (Gustavsen mfl. 2012:38). I Hortensia-prosjektet har Familiehuset vært et viktig element; her får familiene tilgang til en koordinert, brukerrettet og helhetlig tjeneste. Det ble også opprettet et brukersenter i regi av KREM. I tillegg har arrangement av ulike gruppeaktiviteter vært viktige virkemidler overfor foreldre (Gustavsen mfl. 2012b).

I alle de fire norske prosjektene vises det til at det har vært en positiv levekårs- og/eller arbeidsutvikling for de voksne som deltok i prosjektene. I Hortensia-prosjektet konkluderes det riktignok med at prosjektets innretning tilsier at måloppnåelse i form av bedre levekår for familiene vil ligge noe frem i tid, men det sies også at «prosjektet (allerede) i 2008 (oppnådde) målet om endring og bedring av livssituasjon for et utvalg brukere.» (Gustavsen mfl. 2012b:82-82). De eksemplene som gjengis i rapportene kan imidlertid ikke defineres som tiltakseffekter, siden det ikke foreligger noen evaluering som kan vise at det var prosjektene i seg selv som førte til forbedringene. Det er heller ikke mulig å fastslå om det ene prosjektets arbeidsmetoder/virkemidler var mer effektive enn det andre med hensyn til å styrke familiene.

Utvikle nye tjenestemodeller

Tre av de norske prosjektene – Barnefattigdomsprosjektet i Kristiansund, SIMBA og Hortensia Familieprosjekt - har hatt som målsetting om å utvikle nye tjenestemodeller, eller i det minste videreutvikle eksisterende tjenester gjennom samordning og koordinering.

I evalueringen av SIMBA-prosjektet (Gustavsen mfl. 2012), konkluderes det med at det var lite samarbeid og koordinering mellom ulike offentlige etater som var i kontakt med barn, unge og familier, og at dette må endres når man skal utvikle en ny tjenestemodell (ibid.:90ff). Videre understrekes betydningen av at man alltid må vurdere familiens økonomiske situasjon når det iverksettes tiltak som i utgangspunktet ikke er relatert til økonomi, for eksempel gjennom flerfaglig veiledning (ibid.:94), og at brukerperspektiv er viktig. Som følge av prosjektet har det blitt opprettet et SIMBA-team i Drammen kommune som en fast samarbeidsstruktur og det har blitt større oppmerksomhet i kommunen om betydningen av brukermedvirkning.

I Hortensia-prosjektet (Gustavsen mfl. 2012b) har skjedd en omfattende utvikling av de offentlige tjenestene i Horten. Det har blitt utviklet en ny samarbeidsmodell,

primært mellom NAV og barnevernstjeneste, men der også skole- og helsevesen er inkludert. I tillegg er det etablert et Familiehus der utsatte familier får tilgang til en koordinert, helhetlig og brukerrettet tjeneste (ibid.:76), og det er etablert møteplasser der «grunnskolen og videregående opplæring har faglig utveksling med NAV, Barneverntjenesten, Helse og PPT. Det er under utvikling konkrete prosjekter knyttet til å øke gjennomføringen av videregående opplæring» (ibid.:77). Med utgangspunkt i Hortensia er det også tatt initiativ til veiledningsgrupper med representanter fra NAV Horten, Barneverntjenesten og Helsestasjonen, og kollegateam som er møteplasser der kollegaer fra ulike saksfelt kan drøfte saker anonymt (eller åpent dersom brukere har gitt sitt samtykke) (ibid.:78). Videre er det etablert et arbeidstreningslokale i den gamle brannstasjonen i Horten (Stasjonen), og Horten kommune har hatt et utstrakt samarbeid med KREM. Prosjektet har også ført til en sterkere oppmerksomhet om brukermedvirkning og en mer brukerrettet praksis i både NAV og barneverntjeneste (ibid.:81).

Til tross for at mye har skjedd i og i kjølvannet av Hortensiaprosjektet, understrekes det i evalueringsrapporten at det gjenstår mye før Hortensiamodellen er en del av Horten kommunes praksis.

«Det er fremdeles mange barnefamilier i NAV Horten som ikke får tilbud om bistand gjennom Familiehuset, og det er mange ansatte i NAV Horten som i for liten grad benytter seg av muligheten til å legge frem saker i Familiehusstrukturen. Helsetjenesten er også i for liten grad koplet på, og ennå gjenstår det et betydelig arbeid knyttet til grunnskolene og videregående opplæring. Men det er utviklet og etablert en grunnstruktur, en modell, som virker i felt slik vi har vist.» (Gustavsen mfl. 2012b:80)

Når det gjelder Barnefattigdomsprosjektet i Kristiansund, konkluderes det i prosjektrapporten med at familiene i prosjektet har fått tettere oppfølging gjennom én kontaktperson, og at tjenestetilbydere har vært mer tilgjengelige og fleksible. De er også i gang med å utvikle rutiner for mottak av barnefamilier i NAV og de har fått opplæring i HPMT²⁸.

I både de norske SIMBA- og Hortensia-prosjektene og det britiske LIFE-prosjektet understrekes betydningen å utvikle likeverdige partnerskap i møtet med brukerne. Dette innebærer en oppfatning om at familiene er eksperter på egne liv, og at fagpersonene må møte familiene aktivt, fordomsfritt og uten moralske innvendinger. En slik tilnærming må sies å stå i klar kontrast til hvordan mange av de britiske prosjektene som er beskrevet her er utformet.

Det britiske Local Authority Innovation Pilots (LAIP) var målsettingene å bidra til at foreldre kom i jobb og at barns levekår ble forbedret, men også å bedre lokalmiljøenes

²⁸ Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming.

muligheter til å møte barnefattigdomsproblemene. I evalueringsrapporten (Mason mfl. 2011) blir enkelttiltakene beskrevet, og det gjøres rede for resultater, men hovedrapporten konsentrerer seg likevel mest om metodeutvikling og hva man kan lære av forsøkene. Rapporten sier dermed mer om arbeidsmåter og samarbeidsformer enn om resultater for familiene. Det blir notert at prosjektene var «etterspurte», delvis fordi man oppfattet at det manglet tiltak av denne typen for familier (Mason mfl. 2011:4). I oppsummeringen av de ti forsøkene påpekes det at en rekke forskjellige tilnærminger ble tatt i bruk for å støtte foreldre og familier, men at ingen enkeltstående metode eller tilnærming kan framheves som mer effektiv enn andre:

«Across the ten pilots, a range of approaches were taken to promote the support available for parents and families. These include: publicity; outreach, including peer-based approaches; data-led approaches; persistency; and, work with partners. No single approach emerges as most effective; rather, a combination of different techniques is required. Front-line workers who are engaged with families provide a crucial source of referrals, particularly to new and (innovative) pilot provision. As previously reported, existing staff and services welcome provision that can support parents and families that they are in contact with. But, these staff can also be cautious about new provision and thus it takes time and effort to build the awareness, relationships and confidence that is essential for them to make referrals.» (Mason mfl. 2011:2)

Videre understreker rapporten at det å ha en effektiv familiebasert tilnærming ikke nødvendigvis tilsier at man må jobbe konkret med hele familien, men at man må ta både enkeltindividene og hele familien som enhet med i betraktningen. Når man vurderer behovene til familiemedlemmene og utformer tiltak, er det dessuten viktig å gjøre dette i samarbeid med familien (ibid.). Endelig understreker evalueringsrapporten viktigheten av langsiktig støtte til familiene og en klar strategi for hvordan man skal avslutte tiltaket.

5.3 Hvorfor finner vi ikke det vi leter etter?

Oppdraget i dette prosjektet var å identifisere helhetlige tiltak i Norge, de andre nordiske landene og Storbritannia, og identifisere suksesskriterier. Vi har imidlertid hatt begrenset suksess med å identifisere slike tiltak. Tiltakene i Norge er små og lokale, og i de andre nordiske landene fant vi så å si ingenting. Bare i Storbritannia finnes det flere store prosjekter, og som i tillegg har blitt evaluert. Et betimelig spørsmål er hvorfor vi finner så få helhetlige tiltak i de nordiske landene?

En åpenbar forklaring kan være at vi ikke har lett nok, eller lett på de riktige stedene. Vi søkte å kartlegge situasjonen i Danmark, Sverige, Finland og på Island gjennom å knytte til oss et nettverk av nasjonale forskere. Ingen av disse forskerne har funnet opplysninger om helhetlige tiltak i sine land. Vi har også ved ulike anledninger luftet problemstillingen med andre kollegaer fra disse landene som jobber med relevante temaer (familiesosiologi, tjenesteforskning, forskning om sosial eksklusjon), uten å få flere pekere. En kollega sa uformelt at helhetlige prosjekter er vanskelige å få til i hjemlandet, fordi kommunene er så lite vant til å jobbe tverrsektorielt. Videre har vi gjort søk på internett og sjekket relevant referanselitteratur fra Sverige og Danmark. Det er selvfølgelig mulig at vi har oversett interessante prosjekter, men i så fall vil det høyst sannsynlig være små og lokale prosjekter tilsvarende dem vi har framhevet for Norge – og de er neppe evaluert.

Dersom vi tar for gitt at det ikke finnes en rekke relevante tiltak, blir neste spørsmål hvorfor det ikke gjør det. Interessen for fattigdomsspørsmål har ikke vært spesielt stor i våre nordiske naboland de senere årene. Dagsorden preges av mer generelle spørsmål om sosial ulikhet, og fattigdom som et avgrenset fenomen diskuteres i mindre grad. I den grad det anerkjennes at fattigdom er et tema, diskuteres dette i lys av innrettingen på stønadene og tjenestetilbudet til familier. Helhetlige prosjekter av den typen vi har diskutert her, som retter seg mot de aller fattigste, har liten plass i disse debattene. I Storbritannia er det fortsatt stor oppmerksomhet om barnefattigdom, ikke minst i lys av The Child Poverty Act, men her oppfattes fattigdomsproblematikk også i stor grad som et spørsmål om offentlig orden og kamp mot antisosial atferd. Det er dermed åpent hvor mye inspirasjon man kan hente fra de britiske tiltakene.

Det er mulig at innfallsvinkelen i dette prosjektet, helhetlige prosjekter for familier med lav inntekt, har vært en begrensning. Innenfor barnevernet foregår det mye metodeutviklingsarbeid, og mye av metodikken som brukes, har vært gjenstand for grundig evaluering. Dette er likevel noe annet: det er åpenbart at ikke alle lavinntektsfamilier har behov for den typen bistand barnevernet kan gi, og det er også klart at mange familier som får hjelp av barnevernet, har helt vanlige inntekter. Lavinntektsfamilier er overrepresentert blant barnevernets brukere, men vi har ikke søkt å kartlegge barnevernstiltak.

En siste begrensning er at vi i dette prosjektet forsøkte å finne tiltak og prosjekter som er evaluert. Det er lite vanlig at lokale tiltak for lavinntektsfamilier blir effektevaluert, av grunner vi var inne på i kapittel 2. Formelle evalueringer er vanskelige å konstruere, det er vanskelig å skille mellom effekter av tiltaket og effekter av andre faktorer, og ikke minst er grundige evalueringer kostnadskrevene. Vi har identifisert en del aktuelle prosjekter, men vi kan ikke gå god for hvordan evalueringene er gjennomført. Dette gjelder særlig de norske prosjektene, som i mange tilfeller er godt dokumenterte, men som ikke er evaluert i noen streng forstand.

I diskusjonene på workshopen som ble avholdt i forbindelse med dette prosjektet, var det enighet blant deltakerne om at helhetlige prosjekter uansett bare kan være en

liten del, kanskje en siste del, av arbeidet med fattigdomsbekjempelse. Inntekts- og skattepolitikk, nivået på sosiale overføringer, tilgangen til arbeid med et lønnsnivå en familie kan leve av, samt barnehager og skolefritidsordninger av god kvalitet ble framhevet som langt viktigere hovedstrategier. Helhetlige tiltak av den typen vi har beskrevet her, der man går tungt inn i enkeltfamilier, må være en siste skanse, og en type tiltak man setter inn bare mot de aller mest svakstilte familiene. Da snakker man gjerne om familier som har en rekke utfordringer utover den lave inntekten, ofte forbundet med vold, psykiske problemer, rus eller generell marginalisering.

5.4 Norske tiltak vs tiltak i andre land

Et overordnet mål med gjennomgangen i denne rapporten har vært å identifisere fellestrekk ved vellykkede prosjekter, og komme med noen anbefalinger til prosjekter som kan prøves ut i Norge. Men hvor mye kan Norge egentlig forvente å lære av andre land? I innovasjonslitteraturen, som vi var inne på foran, forstås sosiale innovasjoner som lokale i sin natur, og det understrekes at det som fungerer i én sammenheng ikke nødvendigvis vil fungere i en annen. For å kunne diskutere hva som vil fungere i Norge, trenger vi også en forståelse av om Norge skiller seg ut i Norden, og om Norden skiller seg ut i Europa, på viktige måter som berører lavinntektsfamilier.

Ansvarsdelingen og samspillet mellom offentlige myndigheter, private aktører, frivillige organisasjoner og familiene er sentrale når man skal forstå utviklingen av velferdstjenester. Staten har en mer sentral rolle i de nordiske landene enn i de fleste andre land. Andelen ansatte i frivillige organisasjoner som andel av som jobber med velferdstjenester er 14 prosent i Danmark, 7 prosent i Norge og 2 prosent i Sverige. I Storbritannia er andelen over 20 prosent, og i Nederland hele 45 prosent (Sivesind 2013:75). Sivilsamfunnet spiller dermed en vesentlig større rolle i velferdsproduksjonen i Storbritannia enn i Norge og Sverige. I gjennomgangen ovenfor så vi også at frivillige aktører er inkludert i svært mange av de britiske prosjektene vi har gjennomgått, mens involveringen er mindre i Norge.

Denne forskjellen kan muligens bunne i en viss skepsis i de nordiske landene til å involvere frivillige og private aktører. Holdningen til dette kan være annerledes her enn i Storbritannia. I en evaluering av Husbankens boligsosiale utviklingsprogram kom det for eksempel fram at flere av dem som var involverte i boligsosialt arbeid i kommunene var skeptiske til å involvere frivillige og private aktører. Noen begrunnet dette med at de hadde et politisk syn som tilsa at private aktører skulle holdes på avstand, andre med at samarbeid mellom ulike deler av forvaltningen var så krevende i seg selv at de ikke hadde rom for å inkludere enda flere aktører (Bergem, Yttredal & Hancke-Olsen 2012:27). Samme hindringer må man regne med å støte på når det

gjelder innsats ovenfor lavinntektsfamilier. Også disse satsingene inkluderer ofte flere etater, og samarbeidet kan være utfordrende. Taushetsplikten, hensynet til familienes integritet og kommunens behov for kvalitetssikring av tilbud kan også begrense rommet for frivillig innsats overfor lavinntektsfamilier i Norge. Samtidig må det påpekes at frivillige allerede gjør en omfattende innsats for denne gruppen, blant annet er det flere frivillige organisasjoner som driver utstyrsbanker og lager ferieopplegg for familier med lav inntekt (Nuland, Reegård & Sandlie 2010; Grødem 2012). Dette er likevel noe annet enn å skulle drive helhetlige tiltak som går mer aktivt inn i familiene.

Den aktive statlige innsatsen i Norge har mange positive sider. De statlige tilskuddsordningene (Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn hos BLD/BUFdir og Styrket innsats mot barnefattigdom hos Arbeids- og velferdsdirektoratet) har utvilsomt bidratt til økt aktivitet i kommunene. Alle de norske prosjektene som er omtalt i denne rapporten, ble etablert, helt eller delvis, ved hjelp av slike tilskuddsmidler. Møtepunkter og seminaraktiviteter knyttet til disse tilskuddene bidrar også til spredning av gode ideer, og mange lokale aktører uttrykker at de ønsker seg flere eller mer etablerte fora der de kan diskutere ideer og erfaringer og få tilbakemeldinger på det de gjør (Grødem 2013). De statlige tilskuddsmidlene sikrer oppmerksomhet om fattigdomstemaet gjennom flere år, og så lenge tilskuddsmidlene finnes, har kommunene insentiver til å sette i gang tiltak for å bekjempe barnefattigdom. De store forskjellene vi ser mellom aktiviteten i Norge og alle de andre nordiske landene, kan nok i stor grad skyldes eksistensen av disse tilskuddsordningene.

I hvilken grad ideer sprer seg fra en sammenheng til en annen, kan også påvirkes av hvordan bestemte problemer oppfattes i ulike sammenhenger. Samme sosiale problem – for eksempel en lavinntektsfamilie med utagerende barn – kan forstås som et fattigdomsproblem (familien trenger penger), et barnevernsproblem (familien trenger foreldreopplæring og kanskje avlastning), et ordensproblem (familien trenger tilsnakk av politiet og mer disiplin) eller et nabolagsproblem (familien burde flytte, eller nabolaget trenger oppgradering). Avhengig av situasjonen kan altså samme problem oppfattes helt ulikt, og virkemidlene for å bøte på problemet vil dermed også være ulike. Det er for eksempel mulig at man i norsk sammenheng ville ønske å tilføre familien økonomiske ressurser og kanskje koble inn barnevernet, mens britiske aktører ville forstå dette som en problematisk familie som først og fremst må hjelpes til å få skikk på livet sitt. I mange sør- og østeuropeiske land ville kanskje oppmerksomheten bli rettet mot nabolaget.

Dersom problemene oppfattes å ha ulik årsak, noe som til en viss grad kan leses ut av at folks holdninger til hva som er fattigdommens årsaker er så vidt ulike, som vi rapporterte om i kapittel 3, er det et spørsmål om det er så meningsfylt å importere ideer fra andre land. Er det for eksempel aktuelt å importere britiske ideer, utviklet for å takle «problemfamilier», for å bekjempe fattigdom blant familier i Norge?

Et av de sentrale britiske prosjektene, Family Intervention Project (FIP), bruker for eksempel familiekontrakter og uanmeldte hjemmebesøk som virkemidler. Evalueringene tyder på at familiene i tidlige faser av prosjektet setter pris på den ekstra oppfølgingen, men at konflikter oppstår etter en tid, når familiene blir lei av sosialarbeidere som bryr seg. Samtidig er det vanskelig å si hvordan prosjektet ville fungert, og hvilke resultater det ville hatt, om man hadde fjernet de arbeidsmåtene som oppfattes som bryssomme. Evalueringen av FIP viser positive resultater, men evalueringen kan ikke si noe om hvilke elementer i prosjektet som faktisk hadde betydning for å skape disse resultatene. Dermed blir det også vanskelig å velge enkeltelementer i prosjektet og forkaste andre. Og den typen arbeidsmetoder som er benyttet i dette prosjektet, står definitivt fjernt fra idealene om likeverdig partnerskap, som framheves som viktig i flere av de norske prosjektene.

Hvordan fattigdomsproblemet forstås i ulike land, vil påvirke hvilke tiltak man setter inn for å møte det. Som vi har sett i denne rapporten, har det de senere årene vært sterk motstand i Sverige mot å anerkjenne at landet har et fattigdomsproblem. I Danmark har det vært en diskusjon om målemetoder og definisjoner (Ekspertutvalg om fattigdom 2013), men i mindre grad om tiltak for de aller vanskeligst stilte. I Finland og på Island har temaet fått lite oppmerksomhet, og i Storbritannia er det altså en tendens til å utvikle tiltak for å møte «problem families» snarere enn «families with problems». Problemforståelsen er altså ulik i de ulike landene, og tiltakene – eller mangelen på tiltak – må forstås i lys av dette.

5.5 Kan man importere sosiale innovasjoner?

I kapittel 2 var vi inne på den store interessen for sosial innovasjon i Europa og i EU-forskningen (f.eks. Oosterlynck mfl. 2013; Evers, Ewert & Brandsen (red.) 2014). Innovasjonslitteraturen vokser raskt, og den har flere berøringspunkter med det som er ambisjonen vår i denne rapporten: å finne smartere måter å drive sosialt arbeid på, og å gi noen holdepunkter for hva som virker og ikke virker.

En sentral innsikt fra denne litteraturen er at sosiale innovasjoner i sin natur er lokale, retter seg mot lokale forhold og utfordringer, og finner sin plass i relasjon til etablerte tjenester på lokalt nivå. Læring på tvers av geografiske områder er dermed mer komplisert enn det man i utgangspunktet skulle tro, men det er naturligvis ikke umulig å hente inspirasjon. Det kan derfor være nyttig å se på hva den europeiske forskningen finner om hva som kjennetegner innovative tiltak, og hva disse prosjektene sier om mulighetene for å flytte tiltak fra en sammenheng til en annen. I de neste avsnittene oppsummerer vi noen hovedkonklusjoner fra det nylig avsluttede WILCO-prosjektet (Welfare Innovations at the Local Level in Favour of Cohesion), som var finansiert

av EU-kommisjonen gjennom EUs 7. rammeprogram i perioden 2010–2014 (Evers, Ewert & Brandsen (red.) 2014; Ranci, Brandsen & Sabatinelli (red.) 2014). WILCO-prosjektet var særlig opptatt av å forstå innovasjoner i lokale sammenhenger.

WILCO identifiserte 77 innovative prosjekter i 20 store og mellomstore europeiske byer. De 77 innovasjonene ble valgt etter intervjuer med ansatte hos de lokale myndighetene, som framhevet disse prosjektene som særlig lovende og nytenkende. På basis av gjennomgangen av disse 77 prosjektene identifiserte WILCO-forskerne fem dimensjoner i sosiale innovasjoner: (1) innovasjon i tjenester og nye måter å møte brukere på, (2) innovasjon i reguleringer og rettigheter, (3) innovasjon i styring av prosjekter og samarbeid mellom prosjekter og omgivelser (governance), (4) innovasjon i arbeidsmåter og finansiering, og (5) innovasjoner som angår helheten i lokale velferdssystemer (Evers & Ewert 2014).²⁹

Innovasjoner i tjenester og nye måter å møte brukerne på

Innovasjoner i tjenester og nye måter å møte brukerne på, er kanskje det som i størst grad etterspørres i studier om sosiale innovasjoner: man ønsker å finne bedre måter å utforme de konkrete tjenestene på. Dette er også det aspektet ved prosjektene som er mest relevant for denne rapporten, der vi først og fremst lurer på «hva man gjør». De fleste prosjektene som ble inkludert i WILCO-prosjektet var tjenesteinnovasjoner av denne typen: disse er ofte småskalaprojekter som det koster lite å prøve ut, og som oppfattes som supplement snarere enn utfordrere til etablerte arbeidsmåter. De inkluderte prosjektene hadde noen fellestrekk som skilte dem fra tradisjonelle arbeidsmåter (Evers & Ewert 2014:16ff).

For det første la prosjektene vekt på å *investere i muligheter og handlingsrom (capability)* snarere enn å identifisere svakheter hos brukerne. Det å bygge på eksisterende ressurser snarere enn å fokusere på det som ikke virker, er en kjent tenkemåte i sosialt arbeid, men som det kan være vanskelig å implementere i praksis. Dette kan særlig være vanskelig i byråkratiske organisasjoner, der brukernes svakheter kan hindre god kontakt mellom brukerne og de ansatte. Evers og Ewert (2014:16) påpeker at en tilnærming som legger vekt på muligheter og handlingsrom, minner om aktiveringstankegangen, som er sentral i sosialpolitikken i mange land.

Hvordan man konkret innretter politikken for å hjelpe redusere fattigdommen, vil avhenge av hva som ses som de største problemene. I noen land vil fattigdomspolitikken først og fremst være rettet mot å styrke de fattiges muligheter på det lokale arbeidsmarkedet, i andre land kan politikken primære mål være å hindre at problemene med lavinntekt går i arv. Dette gir en parallell til ulikhetene i forståelsene av barnefattigdom, som i ulike sammenhenger kan forstås som et problem med for eksempel

²⁹ Avsnittene nedenfor er basert på Evers og Ewert (2014).

manglende yrkestilknytning, en bekymring for sosial reproduksjon, eller bekymring for antisosial atferd.

Et annet fellestrekk ved de innovative prosjektene er at de har en preferanse for åpne tilnærminger, og forsøker å unngå stigmatisering. Mens tradisjonelt sosialt arbeid har klare inngangskriterier, vil innovative prosjekter typisk åpne seg for alle, selv om man er vel vitende om at noen personer og familier vil trenge tilbudet mer enn andre. Åpne fritidsklubber, familiehus/familiekontorer og så videre er eksempler på tiltak med lav terskel, men med mulighet til å gi relativt mye oppfølging til de som trenger det.

Et tredje trekk som går igjen, er at innovative tiltak forsøker å bygge en bro mellom brukerne og brukernes «livsverden», og de profesjonelle tjenestene. I en tid med økende migrasjon, økende arbeidsledighet og større ulikhet – der ulike former for marginalisering ofte overlapper, som minoritetsbakgrunn og yrkespassivitet – øker også avstanden mellom de etablerte tjenestene og de brukergruppene de skal betjene. Dette er en konsekvens av den økende marginaliseringen i mange land. Innovative prosjekter retter seg gjerne mot å lukke dette gapet.

Et fjerde typisk trekk ved innovative tiltak er nært beslektet med dette: flere innovative tiltak prøver å trekke sammen separate former for tiltak, og skape skreddersydde tiltakspakker. Å utvikle ett møtepunkt der flere spørsmål kan håndteres samtidig, oppfattes som sentralt. Eksempler på slike «one-stop-shops» kan være kontorer som gir praktiske råd om jobbsøking og barnetilsyn samtidig, eller som kan hjelpe til med begge deler. Et annet eksempel kan være kontorer der arbeidsinnvandrere kan få informasjon om alt de har behov for, inkludert språkopplæring, juridisk veiledning og generell støtte (Evers & Ewert 2014a:17).

Innovasjon i reguleringer og rettigheter

Den andre hoveddimensjonen som framheves, er innovasjon i reguleringer og rettigheter. Her framheves for det første hvordan innovative tiltak tilbyr *fleksible former for ad hoc-hjelp*. Tradisjonelle tjenester er basert på at brukere befinner seg over tid i en situasjon der de trenger eller ikke trenger støtte, kommer ofte «bakpå» i situasjoner der den enkeltes situasjon endres raskt, og de det gjelder kan trenge umiddelbar støtte i en kriseperiode, for å hindre at de havner i en situasjon preget av mer permanent marginalisering.

En interessant form for tjenesteinnovasjon er den som oppretter en form for sosial kontrakt med brukerne. Den typiske formen dette får innenfor tradisjonelle velferds-systemer, er som en kontrakt der brukeren forplikter seg til å delta i aktiveringstiltak for å kunne motta stønad. Noen innovative tiltak tar i bruk liknende avtaler på andre områder: man får tilgang til goder i bytte mot frivillig arbeid, konkrete oppgaver for andre i bomiljøet med spesielle behov, tiltak for nærmiljøet etc. (Evers & Ewert 2014:18).

Innovasjon i governance

Innovasjon i styringsformer – dimensjon 3 – viser til prosjekter som eksplisitt retter seg mot å utdype og bedre samarbeidet mellom ulike offentlige etater, og mellom offentlige etater, frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv. Innovasjon i styringsformer oppstår gjerne når hensikten er å oppgradere og revitalisere marginaliserte nabolag – man jobber for å forene alle gode krefter. For det andre kan viktige målsettinger være å skape nye debattarenaer, løfte fram nye debatter og bygge nye koalisjoner.

Innovasjon i arbeidsmåter og finansiering

Tiltakene henter gjerne finansiering fra ulike kilder, inkludert private sponsorer og lokalt næringsliv. Likevel er innovative prosjekter ofte ufullstendig finansiert. Medarbeidere er ikke sjelden tilknyttet prosjektene på kortvarige kontrakter, mange jobber frivillig, man bruker ressurser på markedsføring og «merkevarebygging» som skal bedre muligheten for videreføring, og man henter ressurser fra mange ulike kilder.

Innovasjon som angår helheten i lokale velferdssystemer

Å gi rom for innovasjon innebærer å åpne for desentralisering, mangfold og variasjon og ukonvensjonelle tilnærminger. Dette kan være problematisk på områder der det er klart etablert fagkunnskap, og det oppfattes som problematisk å «prøve ut» tilnærminger som profesjonene ikke kan gå god for (for eksempel innen barnevern). Det kan også skape utfordringer at man da åpner for at ulike lokalsamfunn og regioner får ulike tilbud – man beveger seg bort fra en nasjonal standard. Prosjektene retter seg mot å styrke familien og sivilsamfunnet snarere enn mot å kompensere for svakheter, og mot å integrere ulike politiske og administrative områder (som velferdspolitik og byutvikling).

Oppsummering

Hoveddimensjonene i innovasjon på det sosiale området i Europa, er altså innovasjon i tjenester, i reguleringer, i styringsformer (governance), arbeidsmåter og finansiering. Dette finner vi igjen i flere av de prosjektene vi har sett på ovenfor. Disse fire dimensjonene – sammen med den femte, som angår helheten i lokale tjenester – kan dermed gi en retning for å tenke rundt hvordan innovative, helhetlige prosjekter kan finne sin plass blant de mer etablerte tjenestene.

I alle de norske prosjektene finner vi igjen hovedpoengene fra punkt (1) ovenfor: prosjektene la opp til skreddersøm og alt på ett sted, og til å hjelpe brukerne med å finne fram i tjenestene (brobygging). «Investering i kapabilitet» er ikke den retorikken som brukes i de norske prosjektene, men den sterke vekten på brukervedvirkning

og at brukerne skal sitte i førerretet, innebærer i stor grad den samme tankegangen. Fleksibilitet og ad hoc-tilnærminger (punkt 2) preger de prosjektene vi har sett på, og de fleste prosjektene har til felles at de prøver å finne nye arbeidsformer på tvers av de etablerte tjenestene (innovasjon i styringsformer). Prosjektene søker finansiering fra ulike kilder, og de er lokale i sin orientering.

5.6 Videreutvikling av helhetlige tiltak i Norge

En viktig hensikt med gjennomgangen av helhetlige tiltak var å undersøke om det var eksempler på konkrete virkemidler og/eller arbeidsmåter som syntes å ha særlig god påvirkning på livssituasjonen til barn og unge som vokser opp i fattige familier. Siden de prosjektene vi har funnet fram til i svært liten grad er utformet slik at det i ettertid er mulig å fastslå med sikkerhet om prosjektet har effekt, eller hvilke virkemidler i prosjektene som kan ha størst betydning for eventuelle positive resultater, er det ikke mulig å peke ut et knippe virkemidler eller arbeidsmåter som er nødvendige for å etablere et vellykket prosjekt.

«A substantial proportion of the pilots are, thus, more like ‘feasibility’ projects rather than being policy pilots set up to rigorously evaluate a welldefined model of policy intervention» (Bryans & Gardiner 2011:47).

Evalueringsrapportene gir heller ikke informasjon som gjør det mulig å fastslå at det er noen barn/familier det er særlig vanskelig å nå med tiltak, eller at det er noen spesifikke barrierer mot helhetlige tiltak.

Selv om det er en målsetting at innsatsen mot barnefattigdom (eller andre sosiale problemer) skal være kunnskapsbasert, må man ikke se seg blind på mangelen på effektevalueringer av tiltak. Dersom man ikke følger et strengt design for effektevalueringer, er det selvfølgelig en fare for at man kan se effekter der effekter ikke finnes. Dette er et fenomen som er godt kjent, og som blant annet har vært omtalt som Hawthorne-effekten (Landsberger 1958).³⁰ Samtidig er det også fare for at man ignorerer effekter som faktisk er der, utelukkende fordi man ikke har brukt eksperimentelle design og metoder i studien av et tiltak. Det er vanskelig å evaluere effekter på mennesker, og man

³⁰ Hawthorne-effekt er betegnelsen på en situasjon der det å bli undersøkt i seg selv påvirker folks atferd. Begrepet ble introdusert i forbindelse med diverse studier av produktivitet ved Hawthorne Works of the Western Electric Company i USA på 1920-tallet. Uansett hvilke faktorer man endret på i eksperimentgruppen for å øke deres produktivitet, var effekten økt produktivitet både i kontrollgruppen og eksperimentgruppen. Arbeiderne jobbet mer effektivt fordi de visste at de ble studert, og dette førte til endringer i organisasjons- og ledelsesteorier i den forstand at det ble lagt mer vekt på organisatoriske og psykologiske faktorer enn tidligere.

er uansett evalueringer nødt til å fortsette det sosiale arbeidet, for eksempel overfor fattige barn og familier. Det er ingen tvil om at i de norske prosjektene som er omtalt her, mener de som jobber i prosjektene at de ser bedre resultater enn før prosjektene/ tiltakene ble gjennomført. Også for Storbritannias del blir de omtalte prosjektene framhevet som virkningsfulle, selv om det ikke er mulig å peke nøyaktig på *hva* som har ført til endringer. Dette kan tyde på at det er *noe* i prosjektene som virker, det er bare ikke mulig å fastslå entydig hva dette noe er.

Til tross for at vi ikke kan peke på et knippe enkeltvirkemidler som bør inkluderes i helhetlige tiltak fordi de garantert har en positiv betydning for fattige barn på kort eller lang sikt, er det noen momenter som peker seg ut som særlig relevante å diskutere når man skal utvikle helhetlige tiltak i Norge.

- Tett oppfølging: De fleste evalueringsrapportene legger vekt på at det er viktig at familiene som deltar i prosjektene får tett oppfølging. Mange av prosjektene har for eksempel vært lagt opp slik at familiene har en enkelt kontaktperson å forholde seg til, enten en offentlig ansatt eller en frivillig. Denne personen har gjerne hatt ansvar for å koordinere de andre aktørene som er involvert i familien eller barnet, slik at tjenestene blir bedre samordnet. I utviklingen av pilotprosjekter kan det dermed være relevant å prøve ut ulike former for tett oppfølging.
- Myndiggjøring: Et annet element som går igjen i rapportene, er betydning av medvirkning og myndiggjøring. Dette kan oppnås på mange ulike måter, men i flere av prosjektene har man involvert familiene eller individene som likeverdige partnere. I flere av de britiske prosjektene har dette langt fra vært arbeidsmetoden, men overfor de fleste lavinntektsfamilier i Norge virker det fremmed å innføre så vidt formynderske virkemidler som for eksempel uanmeldte hjemmebesøk. Det foreligger heller ingen resultater som tilsier at akkurat slike virkemidler har hatt en effekt. Ulike metoder for å oppnå myndiggjøring kan altså være et element å vurdere.
- Kompetanse og egnethet: I mange av studiene understrekes det at kompetansen og egnetheten til de som jobber innenfor de helhetlige prosjektene, er viktig, enten disse er frivillige eller ansatte. Noen steder framheves viktigheten av formalkompetanse, som for eksempel sosial- og helsefaglig bakgrunn. Andre steder framheves praksiskompetanse, som kjennskap til målgruppen, og noen steder framheves erfaringskompetanse, dvs. at de som jobber i prosjektene selv har hatt erfaring med fattigdom eller andre sosiale problemer. Det er selvfølgelig en ressurs for et prosjekt at de som jobber i prosjektet har god kompetanse, og at de til og med kan fungere som ildsjeler. Samtidig er det en risiko å gjøre prosjektene for personavhengige, slik at prosjektene blir sårbare for turn-over og for at enkeltpersoner «brenner ut».
- Lokale eller nasjonale satsinger: I Norge er fattighedsratene relativt sett lave, mange familier kommer seg ut av fattigdom etter kort tid, og målgruppen er fragmentert.

Spørsmålet er da om lokale, småskalaprojekter er de beste virkemidlene for å hjelpe de fattige familiene. Det er opplagt at underklasseproblemene i Storbritannia er av en helt annen karakter enn noe vi kjenner fra Norge. Den typen underprivilegerte nabolag som beskrives i de britiske studiene, finnes for eksempel ikke i Norge. Det er derfor betimelig å spørre om store programmer som tilbys hele befolkningen i underprivilegerte områder, er relevante tiltaksformer i Norge.

- Koordinering og samarbeid på tjenestesisden: I prosjektene som er beskrevet, har det uten unntak vært utstrakt samarbeid mellom ulike etater og tjenesteutøvere. Dette er for så vidt en selvfølge, siden slikt samarbeid ligger i selve definisjonen av et helhetlig tiltak, slik det er avgrenset i dette prosjektet. Det er likevel verdt å merke seg at det nevnes eksplisitt i mange av evalueringsrapportene at det har vært en styrke ved prosjektene som omtales, at mange aktører har vært involvert. Spørsmålet er selvfølgelig hvilke aktører som skal involveres, og på hvilken måte.
- Helheten, snarere enn enkeltdelene, gir effekt: I flere av evalueringsrapportene understrekes det at de som har evaluert prosjektene ikke har hatt ambisjoner om å identifisere hvilke aspekter i programmet som skaper gode resultater – det er helheten i programmet som er viktig. Dette indikerer at det sannsynligvis ikke er mulig å peke ut enkeltstående arbeidsmetoder eller virkemidler som garanterer suksess, og man må derfor prøve ut forskjellige virkemidler og forskjellige samarbeidsformer.
- Fokusering på individ vs fokusering på struktur: I de tiltakene vi har gjennomgått, er det et svært tydelig individfokus. Det vil si at innsatsen i all hovedsak er rettet mot familiemedlemmene. Særlig i de britiske tiltakene har innsatsen vært konsentrert om å bedre foreldrenes ferdigheter som foreldre og/eller øke deres kompetanse, slik at de kan komme i jobb. Tiltakene har i liten grad vært strukturelt orienterte, for eksempel ved at man har sett på hvordan skolene/barnehagene fungerer, eller at man har inkludert lokale arbeidsgivere i tiltakene. Det ensidige individfokus kan være en svakhet ved tiltakene. Man kan for eksempel tenke seg at det å utvikle særlig familievennlige arbeidsplasser, kan være et viktig virkemiddel for å øke sysselsettingen. Det er kanskje også nødvendig å se på innretningen av undervisningen, eller andre sider av skolehverdagen, for å vurdere om skolen fungerer optimalt for barn fra fattige familier.
- Design for evaluering: Selv om vi har kommentert gjentatte ganger at det ikke nødvendigvis er mulig å forske seg fram til hva som er de beste virkemidlene i et tiltak som skal bekjempe såkalte umedgjørlege problemer, betyr ikke dette at evalueringer er meningsløse. Skal man kunne evaluere et tiltak, krever imidlertid dette at tiltaket er tilrettelagt for evalueringer i utgangspunktet. Det er neppe hensiktsmessig å iverksette evalueringer av alle små lokale tiltak, men det kan være klokt å iverksette noen tiltak som blir tilrettelagt for større, mer systematiske evalueringer. Denne

evalueringen kan foregå på flere nivåer, og i tillegg til å evaluere resultater for de som deltok i tiltakene, kan man for eksempel vektlegge hva slags tiltak det var lett eller vanskelig å gjennomføre, om det var noen barrierer for samarbeid mellom etater, eller om det var spesielle kompetansebehov i etatene.

Det å fjerne fattigdom krever satsing på mange ulike omfordelingspolitiske virkemidler. Målrettede tiltak av den typen som er diskutert her, kan kun ses som supplement til store politikkområder som utdanningspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, skattepolitikk og generell velferdspolitikk. Det er heller ingen grunn til å tro at én type tiltak eller virkemidler vil kunne løse problemene til alle grupper fattige. Evalueringsrapportenes konklusjoner tyder på at det mest relevante er å forsøke et variert spekter av tiltak, men det er likevel noen elementer som synes virkningsfulle. Det er særlig tett, koordinert oppfølging som blir framhevet. Hvordan denne tette og koordinerte oppfølgingen konkret skal skje, er imidlertid ikke entydig.

Gjennomgangen i rapporten bærer dermed i seg både gode og dårlige nyheter for arbeidet med å finne gode helhetlige tiltak for barnefamilier med lav inntekt. Den gode nyheten er at det jobbes på mange fronter i Europa for å utvikle gode prosjekter, og for å spre de gode ideene videre. Etterspørselen etter innovative ideer for å få has på umedgjørliche problemer – som lavinntekt i barnefamilier er – er betydelig i hele Europa. Den dårlige nyheten er naturligvis at ingen har funnet formelen ennå. Med så stor oppmerksomhet om temaet er det grunn til å tro at om det fantes virkelig gode prosjekter, med gode og langsiktige resultater, ville disse vært fanget opp og gitt bred omtale. Men barnefattigdom er et sammensatt problem, og både årsaker og framtredelesformer vil være svært ulike i byer som København, Liverpool, Drammen og Tromsø. Dermed må vi også gå ut fra at det ikke finnes én nøkkel som vil løse problemet med barnefattigdom, men snarere mange smånøkler som kan bidra til visse bedringer i situasjonen til familier med lav inntekt.

Litteratur

- Atkinson, A. B., Rainwater, L. & Smeeding, T. (1995). *Income Distribution in the OECD Countries. Evidence from the Luxembourg Income Studies*. Social Policy Studies No. 18. Paris: OECD
- Bepa (2010). *Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union. Bureau of European Policy Advisers*. European Commission. Hentet fra http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf
- Bergem, R., Yttredal, E. R. & Hanche-Olsen, M. (2012). *Fundamentet er lagt. Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram*. Delrapport 2011. Rapport nr. 25/2012: Møreforskning Volda. Hentet fra <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Fundamentet.pdf>
- Boddy, J., Statham, J., Warwick, I., Hollingworth, K. & Spencer, G. (2012). *Health Related Work in Family Intervention Projects*. London: TCRU. Tilgjengelig på http://www.cwrc.ac.uk/documents/Final_FIPs_report%28acceptedApril2012%29.pdf
- Bogen, H. & K. Reegård (2009). *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Fafo-rapport 2009:31. Oslo: Fafo
- Brantley, A., Cho, M. & Langer, R. (2009). Stadtteilmütter: Approaching Integration Through Education in Berlin-Neukölln. *Humanity in Action* [online magasin]. Tilgjengelig på <http://www.humanityinaction.org/knowledgebase/35-stadtteilmutter-approaching-integration-through-education-in-berlin-neukolln>
- Brookes, N., Kendall, J. & Mitton, L. (2014). United Kingdom: Birmingham. I A. Evers, B. Ewert & T. Brandsen (red.), *Social innovations for Social Cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*. Liege: EMES
- Ciampa, A., Di Masi, D. & Milani, P. (2012). *Promoting the socio-cultural participation of children and parents to prevent poverty: P.I.P.P.I. programme*. Italias rapport til Peer Review Combating child poverty through measures promoting the socio-cultural participation of clients of the Public Centres of Social Action/Welfare. Tilgjengelig på <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>

- Cottam, H. & James, R. (2012). *The Life Programme: An interim report*. London: Participle. Tilgjengelig på <http://www.alifewewant.com/download/attachments/4980969/Life+Interim+Report+-+Public-3.pdf?version=1&modificationDate=1381236443000>
- Daly, M. (2012). *Synthesis report, Combating child poverty through measures promoting the sociocultural participation of clients of the Public Centres for Social Welfare*. Tilgjengelig på <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>
- Dean, H. & Taylor-Gooby, P. (1992). *Dependency culture. The explosion of a myth*. Routledge
- DWP (2011). *A New Approach to Child Poverty: Tackling the Causes of Disadvantage and Transforming Families' Lives*. London: DWP/DfE. Tilgjengelig på https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/177031/CM-8061.pdf
- Ellison, S., Hicks, L. & Latham, P. (2006). *Cost Effectiveness. A Synthesis of Local Evaluation Findings. National Evaluation of Sure Start*. Institute for the Study of Children, Families and Social Issues. Birkbeck: University of London
- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2010). Inntektsmobilitet mellom generasjoner. Går økonomiske levekår i arv? *Samfunnsspeilet* nr. 3, 2010. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Eurochild (2012). *Speak Up!* Brussel: Eurochild. Tilgjengelig på <http://www.eurochild.org/fileadmin/Projects/Speak%20Up/SpeakUpreportFINAL.pdf> (lastet 31.3.2014)
- Evans, M. & Gardiner, K. (2011). *CPU Child Poverty Pilots: Interim Synthesis Report*. London: DWP. Tilgjengelig på https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214504/rrep730.pdf
- Evers, A. & Ewert, B. (2014). Introduction. Social Innovations for Social Cohesion: 77 cases from 20 European cities, I A. Evers, B. Ewert & T. Brandsen (red.), *Social innovations for Social Cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*. Liege: EMES
- Evers, A., Ewert, B. & Brandsen, T. (red.) (2014). *Social innovations for Social Cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*. Liege: EMES
- Fløtten, T., Hansen, I. L. S., Grødem, A. S., Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge. En oppsummering*. Fafo-rapport 2011:21. Oslo: Fafo

- Goff, J., Hall, J., Sylva, K., Smith, T., Smith, G., Eisenstadt, N., Sammons, P., Evangelou, M., Smees, R. & Chu, K. (2013). *Evaluation of Children's Centres in England (ECCE) – Strand 3: Delivery of Family Services by Children's Centres Research Report*. DfE Research Report No. DFE-RR297. London: DfE.
- Grødem, A. S. (2012). *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon. Hvordan fungerer de lokalt? Fafo-rapport 2012:24*. Oslo: Fafo
- Gustavsen, K., Dalen, H., Haug, S. M. & Kruuse-Meyer, S. (2012b). *Hortensia. I partnerskap for fattigdomsbekjempelse*. TF-rapport nr. 299. Telemarksforskning
- Gustavsen, K., Van Der Meij, R., Nilsen, H. J. & Braathen, H. (2012a). *SIMBA – sammen i innsatsen mot barnefattigdom i Drammen kommune*. TF-rapport nr. 302. Telemarksforskning
- Hansen, I. L. S., Bogen, H., Fløtten, T., Pedersen, A. W. & Sørvoll, J. (2008). *Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*. Fafo-rapport 2008:18. Oslo: Fafo
- Hansen, I. L. S., Grødem, A. S. & Bakkeli, V. (2013). *Boligosiale utfordringer og sosial innovasjon*. Fafo-rapport 2013:49. Oslo: Fafo
- Harrison, D. & Jenson, J. (2013). *Social innovation research in the European Union. Approaches, findings and future directions*. Brussels: European Commission, EUR 25996 EN. Tilgjengelig på http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/social_innovation.pdf
- Headey, B., Goodin, R. E., Muffels, R. & Dirven, H.-J. (1997). Welfare over time: Three Worlds of Welfare Capitalism in Panel Perspective. *Journal of Public Policy*, 17(3), 329–359
- Herrnstein, R. J. & Murray, C. (1994). *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*. New York: The Free Press
- Innocenti (2005). *Child Poverty in Rich Countries*. Innocenti Report Card No.6. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre
- Kaur, R. (2013). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013. Rapporter 2013/32*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Krogstrup, H. K. (2003). *Evalueringermodeller : evaluering på det sociale område. Århus: Systime*

- Landsberger, H.A. (1958). *Hawthorne Revisited*. Ithaca
- Larsen, H., Lorentzen, T. & Seim, S. (2011). Gjennomgang av innsats for å bekjempe fattigdom og eksklusjon blant barn og unge. I S. Seim & H. Larsen (red.), *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om fattigdom og eksklusjon blant barn i Norge*. Oslo: Høgskolen i Oslo, rapport nr. 10
- Lindsay, G., Strand, S., Cullen, M., Cullen, S., Band, S., Davis, H., Conlon, G., Barlow, J. & Evans, R. (2011). *Parenting Early Intervention Programme Evaluation*. London: DfE. Tilgjengelig på: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/182715/DFE-RR121A.pdf
- Lorentzen, T. & Nielsen, R. (2009). Går fattigdom i arv?. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Mason, P., Lloyd, R., Rayment, M., White, A., Jackson, O., Coombes, M. & Young, C. (2011). *Local authority child poverty innovation pilot evaluation: final report*. London: DfE. Tilgjengelig på https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/182415/DFE-RR152.pdf
- Meadows, P. (2011). *National evaluation of Sure Start local programmes: An economic perspective*. London: DfE. Tilgjengelig på https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/182194/DFE-RR073.pdf
- Mehlbye, J. (red.) (2009). *Sosialt utsatte barn i dagtilbud – innsats og effekt. Sammenfattende rapport*. AKF, DPU, NIRAS Konsulenterne og UdviklingsForum
- Mehlbye, J. (2013). *Opkvalifisering af den tidlige innsats – ved tidlig opsporing af børn i en sosialt udsat position*. KORA Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning
- Mogstad, M. & Rege, M. (2009). Betydningen av tidlig læring for å motvirke at fattigdom går i arv. I T. Fløtten (red.), *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Nadim, M. & Nielsen, R. A. (2009). *Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Fafo-rapport 2009:38. Oslo: Fafo
- NAV Kristiansund (2011), *Bekjempelse av barnefattigdom i Kristiansund kommune. Sluttrapport fra prosjektgruppen, 11. november 2011*. Kristiansund: NAV, Barnefattigdomsprosjektet
- NCSR (2010). *Child Poverty, British Social Attitudes Survey 28*. Tilgjengelig på http://ir2.flife.de/data/natcen-social-research/igb_html/pdf/chapters/BSA28_11Child_poverty.pdf

- NESS (2012). *The impact of Sure Start Local Programmes on seven year olds and their families*. London: DfE. Tilgjengelig på https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/184073/DFE-RR220.pdf
- Nielsen, R. (2011). *Langsiktige konsekvenser av å vokse opp i leiebolig*. Fafo-notat 2011:20. Oslo: Fafo
- NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*
- Nuland, B. R., Hjort, J. L., Fløtten, T. & Backe-Hansen, E. (2009). *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. Fafo-rapport 2009:50. Oslo: Fafo
- Nuland, B. R., Reegård, K. & Sandlie, H. C. (2010). *Tiltak for fattige barn og unge. Evaluering av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn*. Fafo-rapport 2010:19. Oslo: Fafo
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F. m.fl. (2013). *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*. Hentet fra http://webhost.ua.ac.be/csb/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201303_2.pdf
- Quortrup, J. (1994). *Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics*. Aldershot: Avebury
- Ranci, C., Brandsen, T. & Sabatinelli, S. (red.) (2014). *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Ringen, S. (1987). *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Clarendon Press
- Sivesind, K. H. (2013). Ideella välfärdstjänster: en lösning på den skandinaviska modellens framtida utmaningar? I L. Trägårdh, P. Selle, L. S. Henriksen & H. Hallin (red.), *Civilsambället klämt mellan stat och kapital: välfärd, mångfald, framtid* (s. 75–88). Stockholm: SNS förlag.
- Smeeding, T. M., Saunders, P., Coder, J., Jenkins, S. P., Fritzell, J., Hagenaars, A. J. M., Hauser, R. & Wolfson, M. (1993). Poverty, Inequality and family living standards impacts across seven nations: The effect of non-cash subsidies for health, education and housing. *Review of Income and Wealth*, 39(3), 229–256

- Strand, A. H. (2012). *Styrket innsats mot barnefattigdom. Rapport for 2011. Rapportering fra kommuner og bydeler som får tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Fafo-notat 2012:06. Oslo: Fafo
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Van Oorschot, W. & Halman, L. (2000). Blame or Fate? Individual or Social? An international comparison of popular explanations of poverty. *European Societies*, 2(1), 1–28
- Vermeersch, L., Noël, L., Vandenbroucke, A. (2011). *Examples of participation: Evaluation of federal measures for the promotion of social, cultural and sporting participation of PSWC clients, with special attention to the measure for combating child poverty, management summary, research commissioned by the PPS Social Integration*. HIVA-KU Leuven – Metices-ULB, Leuven-Brussels.
- White, C., Warrenner, M., Reeves, A. & La Valle, I. (2008). *Family Intervention Projects: An evaluation of their design, set-up and early outcomes*. London: DCSF. Tilgjengelig på https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/222321/DCSF-RW047.pdf
- Østlyng, L. F. (2011). *Sluttrapport «71 familier» – aktiv fattigdomsbekjempelse i Heimdal bydel*. Trondheim: Trondheim kommune, Helse- og velferdskontor Heimdal

Landrappporter

Family Inclusive Child Poverty Measures

UK National Report

Stephen Crossley and Professor Jonathan Bradshaw
School of Applied Social Sciences, Durham University

Introduction

This report has been prepared as part of project reviewing knowledge relating to ‘integrated measures’ targeted at low-income families from Nordic countries and the UK. The report, which has been prepared following a template, provides a brief introduction to the child poverty policy context in the UK before discussing some ‘family inclusive’ child poverty policies in more details. A short summary of the findings concludes the report.

Background

The UK Government has made a legally binding commitment to ‘eradicate’ child poverty in the UK by 2020. This commitment was made via the introduction of the Child Poverty Act in April 2010. Child Poverty is currently defined by the Child Poverty Act using four separate measures. These are:

- **Relative low income:** The proportion of children living in households where income is less than 60 per cent of median household income, BHC (the target is less than 10 per cent by 2020/21).
- **Absolute low income:** The proportion of children living in households where income is less than 60 per cent of median household income, BHC in 2010/11 adjusted for prices (the target is less than 5 per cent by 2020/21).
- **Combined low income and material deprivation:** The proportion of children who are in material deprivation and live in households where income is less than 70 per cent of median household income, BHC (the target is less than 5 per cent by 2020/21).
- **Persistent poverty:** The proportion of children living in households where income is less than 60 per cent of median household income, BHC, for at least three out of the last four years.

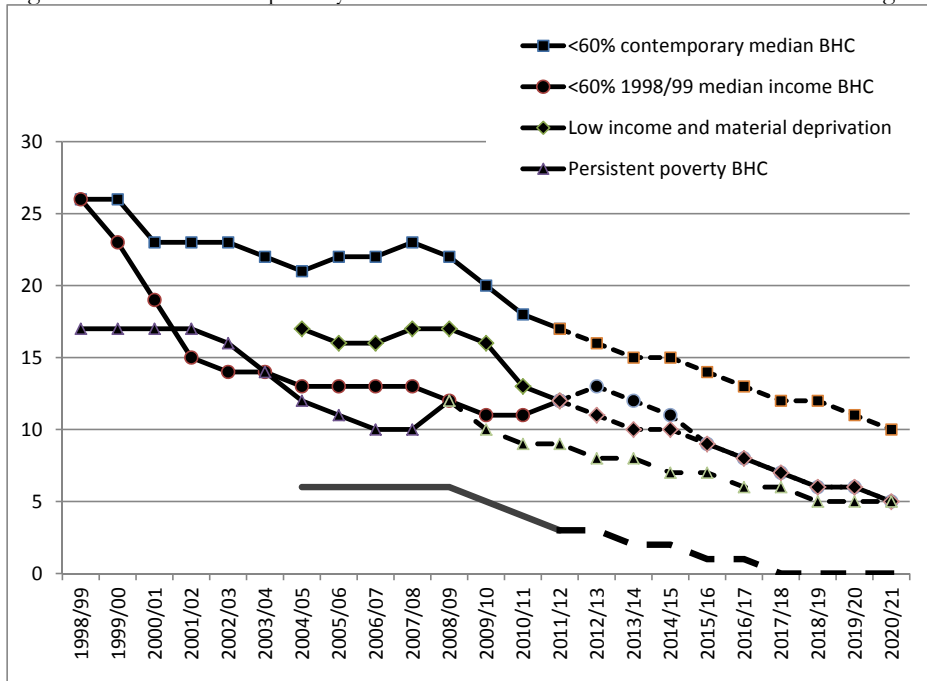
(HBAI 2013 p86)

The first of these figures ('relative income') is generally used and reported as the 'headline' indicator. The most up to date official statistics suggest that the national child poverty rate using the relative income measure is 17% (HBAI 2013 p102), equivalent to around 2.3 million children (*ibid* p104) in the UK. This figure is before housing costs (BHC) are taken into consideration. The figure after housing costs are taken into consideration (AHC) is 27%, approximately 3.5 million children.

Certain groups within the population are at greater risk of poverty than others. Children are at greater risk of living in poverty than working-age adults and pensioners in the UK. Other groups that are more likely to live in poverty include children from certain ethnic backgrounds (especially Pakistani and Bangladeshi families) (*ibid* p114), households with one or more disabled member (p93), households headed by lone parents (p92), workless households (p91) and families with three or more children (p93).

Figure 1, overleaf, highlights child poverty trends for the four measures of child poverty in the UK. The orange line relates to 'Severe low income and material deprivation', a fifth measure of child poverty included in the government's child poverty strategy but not included in the Child Poverty Act.

Figure 1. Trends in child poverty in the UU. Dotted lines estimated trend to meet target.



Source: Bradshaw and Bennett (2013)

Public debate

Tony Blair, the then Prime Minister, announced in 1999 that we would ‘end child poverty’ in the UK by 2020. This announcement – and an interest in progress towards the goal - has led to considerable coverage of child poverty in recent years. The introduction of legislation by the next Prime Minister, Gordon Brown, to support this aim, via the Child Poverty Act (2010) received cross-party support and has only added to this interest. Government policies broadly aimed at tackling social exclusion and including more specific policies such as ‘Every Child Matters’ and the Sure Start programme have also ensured that issues related to child poverty such as deprivation and disadvantage have received public attention.

The British Social Attitudes (BSA) Survey has regularly measured attitudes towards poverty in the UK and, in 2009, it included questions specifically on child poverty for the first time (NCSR 2010). This survey found that there was strong support for reducing child poverty and also that government – both central and local – was thought to be primarily responsible for tackling child poverty. Attitudes and perceptions of child poverty mirrored public attitudes to poverty more generally and around four in five respondents thought that there was ‘some’ or ‘quite a lot’ of child poverty in the UK in 2009. Over 50% of respondents also expected child poverty to increase over the next 10 years. When asked why children live in poverty in Britain, over 50% of respondents highlighted the following potential causes of child poverty

Reasons why children live in poverty	%
Their parents suffer from alcohol, drug abuse or other addiction	75
Their parents do not want to work	63
There has been a family breakdown or loss of a family member	56
Their parents lack education	51
Their parents have been out of work for a long time	50

The author of the report section notes that:

“the four explanations most frequently chosen as the main reason why children in Britain live in poverty closely mirror four of the five key issues prioritised by the coalition government. This suggests that, while government assessments of the extent of child poverty may differ from the public’s opinion, its rhetoric concerning causes has been broadly in line” (NCSR 2010 p169).

The brief report on the findings concludes

“There is, however, considerable – and arguably excessive – pessimism about likely progress in tackling child poverty. Despite a continuing government focus, public attitudes show little faith in past, current or future intervention to achieve a reduction” (p171).

As part of a consultation exercise to explore the potential development of a new measure of child poverty, the UK Government undertook polling, via telephone with 967 adults (DWP 2013). The results mirrored the BSA survey findings. The top five

answers, with response rates of 50% or above, to a question about the importance of different factors in deciding whether or not a child is growing up in poverty were:

- A child having parents who are addicted to drugs or alcohol
- A child living in a home that is damp or cold
- A child having to care for a parent
- A child's family not having enough income
- A child living in a local area which is not safe

The outcome of the consultation, which will be discussed in more detail in the next section, has not been announced at the time of writing.

As a result of a predicted rise in child poverty in the UK and concern about the impacts of wider welfare reforms and stagnating wage levels, a number of groups are involved with raising public awareness around child poverty at the current time. These include children's charities, trade unions, faith-based groups and grass roots movements.

Government response

As a result of the Child Poverty Act which became law in April 2010, governments in the UK have had to consider child poverty over the last five years. The Act requires the government to produce a UK child poverty strategy (the first of which was published in April 2011) and to establish an independent 'Child Poverty Commission' to oversee the government's progress on child poverty. The Act also requires local authorities to carry out a 'Child Poverty Needs Assessment' and to produce a local 'Child Poverty Strategy' for their area and a number of local authorities have set up local child poverty commissions to raise the awareness of the issue. There has also been a government consultation on a new measure of child poverty.

The first UK Government child poverty strategy was launched in April 2011 and was called 'A new approach to child poverty: tackling the causes of disadvantage and transforming families lives' (DWP 2011). This 'new' approach sought to distance itself from the previous governments approach which was portrayed as being primarily about 'cash transfers' as a way of tackling poverty. The need for austerity measures, 'welfare dependency' and insufficient progress towards meeting the goal of eradicating poverty were highlighted as the reasons for this 'new' direction, which focused on work as the best route out of poverty. However, the previous Labour government's approach also focused on 'making work pay' as well as providing support to families with children and investing in children in the longer term (Dickens 2011 R9).

The current UK Government strategy places the emphasis on individuals and families who should 'work themselves out of poverty' and rewarding those who 'do the right thing, who take a full-time job' (DWP 2011 p3). The role of parents in supporting their children is also emphasized and in a chapter called 'Supporting family life and children's life chances' it is argued that 'What is needed is a much wider culture change towards recognising the importance of parenting.'(p38). This focus is emphasized by the statement that a 'core element' of the strategy includes 'turning around' the lives of the 120,000 families suffering 'multiple problems', despite these families representing a very

small number of the total families living in or at risk of poverty. New ways of delivering and financing local services are also covered in the UK strategy, which was strongly criticized for a lack of new initiatives to tackle poverty and for not setting out *how* child poverty number would fall, and by *when* (CPAG 2011).

The independent child poverty commission was launched in 2012 as the ‘Social Mobility and Child Poverty Commission’ following amendments under the Welfare Reform Act (2012). The addition of ‘social mobility’ to the responsibilities of the commission reflected the publication of a government strategy on improving social mobility in 2011 and the statement by Nick Clegg, the Deputy Prime Minister, that “improving social mobility is the principal goal of the Coalition Government’s social policy.” (Cabinet Office 2011 p3)

A recent report by the Social Mobility and Child Poverty Commission concluded that current levels of activity to reduce poverty and improve social mobility were not sufficient to combat the economic and fiscal ‘headwinds’ that the UK faces at the present time. The report states that “we are deeply concerned that a decade or more of reductions in child poverty could be coming to an end” (SMCPC 2013 p4).

The ‘new’ approach to tackling child poverty recently included a Government consultation on ‘better measures of child poverty’, which argues that measuring child poverty ‘simply by income’ (DWP 2013 p3) did not ‘reflect the reality’ of growing up in poverty in the UK. Iain Duncan Smith, the Secretary of State for Work and Pensions wrote

We need to think differently about child poverty. It cannot be right that experiences so vital to childhood, like seeing a parent go out to work or growing up in a stable family, are not reflected in our understanding of child poverty. Only through a better representation of the reality of children’s lives will we truly know how many children are in poverty in the UK. (DWP 2013 p1 - original emphasis)

The consultation itself was strongly criticised by a number of organisations and academics with one response arguing that the document is ‘of very poor quality’ and that

*“the main defect with the consultation document is that it is conceptually completely inept and confused in that it fails to recognise the fundamental distinction between **measures** of poverty and the **characteristics** of poor children and the **associations** and the **consequences** of poverty” (PSE 2013 p2 – original emphases)*

As well as income measures, which the government state they remain fully committed to, other potential measures included for discussion in the consultation included: living in a workless household; living in a family with problem debt; living in poor housing or a troubled area; living in an unstable family environment; attending a failing school; having parents without the skills they need to get on; and/or having parents who are in poor health.

Interestingly, the issue of in-work poverty, which accounts for around 66% of children living in poverty in the UK is largely ignored in both the child poverty strategy and the consultation. Within the wider welfare reforms taking place in the UK there exists the potential to extend conditionality within the welfare system to those who are in low-paid, part-time work. The intention is to ‘encourage’ individuals earning below a certain income threshold to work more hours or look for new or additional jobs to take them above the threshold, thereby reducing ‘dependency’ on the state.

Policy direction & implementation

The previous Labour government in the UK did not produce an explicit child poverty strategy and this has led to them being accused of tackling poverty ‘by stealth’ (Stewart 2012 p12), although a target of halving child poverty by 2010 did exist. Few of their policies were therefore explicitly about tackling child poverty and, instead, many were part of wider programmes of work aimed at neighbourhood renewal and fostering social inclusion. However, the record of the previous government in tackling poverty has been examined closely since the change of government and a number of studies highlight the role of increases in government benefits in the reduction of child poverty.

The Institute for Fiscal Studies (IFS) suggest that without tax and benefit reforms, child poverty would have increased by 900,000 children in the UK (IFS 2010 p30). The IFS argue that

“direct tax and benefit policy has a very strong influence on this measure of child poverty. It plays an important role in explaining at least three things: the large overall reduction in child poverty since 1998–99; the striking slowdown in progress towards the child poverty targets between 2004–05 and 2007–08; and some of the variation in child poverty trends between different groups of children.” (p53)

The role of work has also been important and child poverty fell fastest in regions of the UK which saw parental employment increase the most (IFS 2010 p54). However, it has also been argued that work alone was not enough to lift people out of poverty and it was the combination of work and welfare reforms that saw child poverty fall. The increase of children growing up in poverty whilst living in working households and the relatively small impact of work in tackling child poverty suggests that the sorts of jobs that people living in poverty were moving into, were often not the kinds of jobs which provided an income sufficient to lift families out of poverty. Temporary, low-paid, low-skilled and often part-time jobs are a major obstacle to tackling child poverty in the UK (Shildrick *et al* 2012)

Dickens has used a ‘decomposition methodology’ to separate out the different elements of Labour’s approach to tackling child poverty and again found that the “change in government benefits has been the big factor pushing down child poverty” (Dickens 2011 R15).

The role of longer term measures such as the introduction and subsequent expansion of a national Sure Start programme and the provision of free childcare to all 3 and 4

year olds has also been noted although it is difficult to estimate their impact thus far (Joyce & Sibieta 2013). It has also been recognised that a focus on tackling poverty amongst children and pensioners has seen poverty amongst working age adults without children go largely unchecked. Joyce & Sibieta have suggested that this groups

“continued decline in relative fortunes under Labour is largely a reflection of the fact that they were not favoured by tax and benefit reforms, which were the main mechanism by which Labour achieved its anti-poverty objectives” (2013 p200).

It is not yet possible to offer a verdict on the approach of the current UK government to tackling child poverty. The government strategy states that the introduction of Universal Credit (the key plank of the coalition’s welfare reforms) will see 350,000 children moved out of poverty. However, the implementation of Universal Credit is the subject of some controversy at the present time and it appears unlikely that it will achieve the coverage initially envisaged in the given timescale. There are a number of other welfare reforms including the freezing of child benefit, the uprating of benefits by a different price index, the introduction of a ‘spare room subsidy’ (also known as the ‘bedroom tax’) for social housing tenants, new ‘Work Capability Assessments’ for people on certain disability benefits and an overall benefit ‘cap’ which look likely to reduce incomes for many people already living in or at risk of poverty. The IFS suggested in a report published earlier this year that

“relative child poverty is projected to increase by 6.0ppts between 2010–11 and 2020–21, reversing all of the reductions between 2000–01 and 2010–11. In 2020–21, child poverty is projected to be 23.5% and 27.2% using the relative and absolute low-income measures respectively, compared to targets of 10% and 5%. This translates to increases across the decade of 1.1 million in the number of children in poverty according to the relative low-income measure, and 1.4 million in the number of children in poverty according to the absolute low-income measure” (IFS 2013 pp2-3)

The report goes on to argue that it is the tax and benefit reforms introduced by the coalition government since April 2010 that is driving these projected increases.

As well as an explicit concern with child poverty, the last government also adopted a ‘think family’ or ‘whole family’ approach (Morris *et al* 2008) to addressing a wide range of issues relating to children and young people such as educational underachievement and anti-social behaviour. These approaches encouraged practitioners and local policy-makers to work with the whole family when attempting to address the behaviour or outcomes of individuals within the family. A number of programmes were developed to pilot this approach.

‘Family-inclusive’ programmes

The previous government used a number of centrally designed and locally delivered programmes to tackle child poverty and some of these are considered in more detail in

this section. Due to the relatively short period of time that the current government has been in office, it is not possible to evaluate any of their proposed programmes to improve family life and improve children's life chances. For example, an evaluation of a national pilot programme of parenting vouchers which can be exchanged for parenting classes has only released one interim report to date and the focus of the evaluation will be limited to the take up of classes and feedback from parents following the classes. Another example of current government programmes is the establishment of an Early Intervention Foundation. At the time of writing, no evaluations of its work have been carried out and it is not likely to be responsible for the delivery of any services.

It should also be noted that few, if any of the programmes discussed here might be considered good examples of *'family inclusive' measures to tackle child poverty*. Some of the interventions have been primarily designed to address issues other than child poverty, such as perceived anti-social behaviour, poor 'outcomes' for children or young parenthood, for example. Whilst these issues can occur across the income spectrum, it can be acknowledged that there are some overlaps between these issues and risk factors associated with child poverty. However, it is worth noting that the participation of families in some of the projects has been under threat of sanctions and often when they have reached 'crisis' point. A number of the approaches have been criticised in the UK for promoting the idea that behavioural issues and disadvantage can be resolved by solely focusing on issues *within* the family or by changing parenting practices and capacity.

The programmes discussed here were chosen primarily because of their relevance to the issue of 'family inclusive' measures and/or because they are explicitly linked with the child poverty agenda in the UK – either through the core aims of the programme or by inclusion in the government's child poverty strategy. The perceived success of the programme was also a factor in considering which programmes to include. All of those included here suggest that improvements in outcomes for children and parents may have occurred as a result of the intervention. It should also be noted, however, that there are a number of reservations about the quality of much of the data, which is primarily in the form of evaluations of the projects, often published as official government reports.

The government programmes considered in this section are:

- Family Intervention Projects
- Family Nurse Partnerships
- Local Authority Innovation Pilots
- Sure Start
- Child Poverty Pilots
- Parenting Early Intervention Programmes

All of these programmes began and were funded under the previous UK government. Three programmes (Local Authority Innovation Pilots and Child Poverty Pilots, Parenting Early Intervention Programme), have not had their funding continued

by the current government and three (Family Intervention Projects, Family Nurse Partnerships, Sure Start) have continued under the new government albeit with changes made to the programmes. A current focus on 'localism' and decentralisation' enables local service providers to decide which programmes should be delivered, appropriate to the needs of their local populations, but the reality is that many will not have the resources to continue work previously funded from central government.

The change of government has also affected the evaluations of some of the programmes which were commissioned under the previous government, but evaluated or reported on under the current government. The short-term approach to programmes and evaluations is particularly unhelpful for programmes such as those considered here, as 'family inclusive' approaches will require a longer term view to demonstrate the success or otherwise of their work.

A final project called LIFE, based on the idea of 'Relational Welfare' has also been included which is being developed and delivered independently of central government by a voluntary organisation called Participle. Whilst the focus of the project is not explicitly on child poverty, it is included here to provide an example of 'asset-based' approaches to tackling disadvantage and it serves as a contrast to some of the other approaches discussed here, providing an alternative, more positive perspective on 'whole family' or 'family inclusive' approaches.

A summary of the aims, target groups, financing and evaluation methodology and findings is included for each of the programmes discussed.

Intervention: Family Intervention Projects (FIPs)

Summary

Family Intervention Projects involve intensive support from a single worker with a family identified as having multiple disadvantages or as being 'troubled' or 'problematic' in some way, usually through criminal and anti-social behaviour. FIPs are different to traditional multi-agency approaches to supporting families as they are reliant on an individual worker coordinating the work of different organisations and working directly with the family.

"Family Intervention Services and other multi-professional models like Westminster's Family Recovery Project are operating in most local authorities and have helped turn around the lives of thousands of families with multiple problems – **reducing child poverty**, antisocial behaviour, truancy, and youth crime, keeping children and young people out of the care system, and getting them back into school and college. Intensive family interventions have also had some success in preventing family breakdown (DWP 2011 p40)

Finance

Under the previous government a 'national network of 53 FIPs was set up in 2006/07, as part of a national programme to tackle Anti-Social Behaviour. Under the current

government's Troubled Families Programme, all 152 local authorities in England have been tasked with 'turning round' the lives of 120,000 'troubled families' identified by the government, via a model based on FIPs. 'Turning round' the lives of these families is a 'core element' of the government child poverty strategy (DWP 2011 p39)

Administration & implementation

The FIP model first emerged from a family project in Dundee, Scotland administered by Action for Children, a national voluntary organisation. Since then, delivery of FIPs has been carried out by local authorities and voluntary sector organisations.

Target group(s)

The target group is families that lead 'chaotic lives' and/or those who suffer from multiple disadvantages. Measures and indicators of success for FIPs are more likely to be around reduced anti-social behaviour, sustained housing tenancies and broader child outcomes than about more direct measures of child poverty.

Participation

The first 'wave' of FIPs worked with around 690 families between February and October 2007 this number has grown to a cumulative total of 10,747 by March 2012. The current use of FIPs and similar approaches extends to the 120,000 'troubled families' highlighted above.

Evaluation

The National Centre for Social Research (NatCen) was commissioned in 2007 to establish a secure information system for FIP staff to record monitoring information. This was a national data set but this is no longer the case and has therefore been re-classified as 'management information' rather than 'official statistics'. Smaller scale qualitative work has also been carried out by individual, local FIPs and it is accepted that the evidence base is weakened as a result of no control groups, the lack of 'independence' of many of the evaluations and the relatively large amount of qualitative, case study type data. A large health related research project has also been carried out, also using qualitative methods.

Results from national and local evaluations tend to suggest that families in FIPs have displayed considerable improvements in a number of areas such as crime, ASB, risk of eviction and one national evaluation notes that "outcomes for children and young people were also reported to have improved" (White *et al* 2008 p2). Evaluations have also tended to note the positive responses from families involved and the 'cost-effectiveness' of FIPs when compared with multiple agencies working with families exhibiting similar 'problems'. A study on health related work in FIPs:

"provided consistent evidence that FIP intervention was associated with sustained health gains for many families across many aspects of health need identified, including success in addressing complex inter-related health and social problems" (Boddy *et al* 2012 p8)

These findings tend to suggest that FIPs may be an effective way of reducing the risk of poverty and/or ameliorating the effects of poverty on children. Improvements in health, sustained and secure tenancies and better relationships with families are not insignificant changes for families suffering multiple disadvantages, including, in the vast majority of cases, poverty and deprivation. However, there is little evidence available on the potential of FIPs and their associated models to actually reduce child poverty in the short term in the UK, primarily because of a lack of success in helping parents into secure employment.

Intervention: Family Nurse Partnership (FNP)

Summary

“The Family Nurse Partnership is an intensive evidence-based programme that improves outcomes for vulnerable children and families. It is offered to young mothers, beginning in early pregnancy and ending when the child is 2 years old ... The family nurses build supportive relationships with families and guide first-time teenage parents so that they adopt healthier lifestyles for themselves and their babies, provide good care for their babies and plan their futures, helping them to overcome adverse life experiences.” (DWP 2011 p38)

Finance

The FNP was funded centrally through the National Health Service (NHS) in England

Administration & implementation

The public health sector in England delivers the FNP with the evaluation stating that “The FNP programme in its entirety can be delivered successfully in England within the context of the NHS. (Barnes *et al* 2011 p7)

Target group(s)

Young mothers with babies under 2 years old and young, pregnant women.

Participation

Approximately 6000 families had participated in the FNP to January 2011, with a government programme to double this to 12,000 families by 2015.

Evaluation

The FNP was evaluated by a team of researchers from Birkbeck, University of London on behalf of the Department of Health (DoH) and the original Nurse Family Partnership was extensively evaluated in the USA. A £5,000,000 Randomised Control Trial of the FNP is due to report findings in 2014.

The DoH evaluation included interrogation of the FNP database, telephone interviews with clients and leavers of the programme, interviews with nurses and supervisors (who were also asked to keep detailed diaries for two weeks of the programme and an in-depth study of the FNP in four locations.

The DoH report (Barnes *et al* 2011) highlights a number of positive features of the FNP. Good use of birth control amongst participants was noted and educational qualifications and employment uptake were also positive findings, albeit on a small scale. Practitioners were positive about the parenting capacity of participating parents, who they believed were ‘empowered and confident’. Outcomes for children suggest that they are generally making the development progress and displaying the types of behaviours associated with other children of similar ages.

However, despite one of the three ‘main aims’ of the FNP being ‘to improve parent’s economic self-sufficiency’ (Barnes *et al* 2011 p13) no information is collected for this area. The word ‘poverty’ does not feature once in the 130 page document.

A Randomised Control Trial of the FNP is due to report findings early in 2014 and the DoH report makes clear that the findings from this project will be the best way of measuring the success of the FNP.

Intervention: Local Authority Innovation Pilots (LAIPs)

Summary

The local authority child poverty innovation pilot (LAIP) was established by the government’s Child Poverty Unit (CPU) in 2009 and ended in March 2011. The largest of a suite of pilot programmes, the Innovation Pilot was established to trial locally appropriate and innovative approaches to provide local and national learning, whilst addressing at least one of the following themes:

- Increasing parental employment;
- Raising family income, including through the improved take up of tax credits and benefit, including local authority administered benefits;
- Narrowing the outcome gap between children in low income families and their peers;
- Promoting economic regeneration focused on families and tackling deprivation at a community wide level; and,
- Building the capacity of communities to tackle poverty.

Finance

The LAIPs were funded for a two year period by the previous UK Government

Administration & implementation

Local authorities delivered the pilots, working with other local service providers and, in some cases, forming new partnerships and delivery vehicles.

Target group(s)

Very broadly defined as ‘Families and children living in poverty’

Participation

No information is available on the number of families that took part in the LAIPs as the projects differed in their target groups, aims and approaches and therefore families participated in different ways.

Evaluation

The LAIPs were part of a national evaluation programme involving three 'synthesis reports' and a final evaluation. The evaluation was structured to provide a local evaluation to each of the ten unique local authority programmes, with the synthesis evaluation for CPU.

A scoping exercise was undertaken to develop an evaluation plan for the local areas. This stage explored data protection issues and helped to develop local monitoring frameworks and a Common Outcomes Set which could be used to inform the national evaluation. The national evaluation comprised a number of different methods including:

- Monitoring and Outcome Data Analysis
- Local Area Mapping
- Qualitative fieldwork
- Cost-effectiveness Analysis

The final report of the national evaluation does not describe the effectiveness or otherwise of the LAIPs in tackling child poverty in great detail. Individual LAIPs are described and their outcomes highlighted but, at a national level, the focus is primarily on 'learning' from the pilots. Therefore, more attention is paid to 'process' outcomes from the delivery of the pilots themselves rather than the outcomes for children and families. It is noted that there was a high 'demand' for the pilot projects, due, in part, to a perceived 'lack of broad and responsive provision' (Mason *et al* 2011 p4) for families. Learning linked to the government child poverty strategy theme of 'Supporting family life and children's life chances' highlights that parents can often 'lack confidence in provision' and that 'services therefore need to take a range of approaches to targeting and engaging parents' (*Ibid* p5)

The LAIPs arguably suffered from the change of government in the UK halfway through the timespan of the project. The current UK government appear less inclined to develop local approaches through centralised programmes delivered by local authorities and instead have talked about 'localism' and freeing up local authorities to develop and deliver their own services, in partnership with organisations from the voluntary and private sectors.

Intervention: Sure Start Local Programmes (SSLPs)**Summary**

Sure Start Local Programmes (SSLPs) aimed to support young children and their families by integrating early education, childcare, healthcare and family support services in disadvantaged areas. The programmes aimed to improve the health and well-being of

families and young children, so that the children would have greater opportunities to do well at school and later in life.

Finance

Sure Starts are funded by central government. Under the previous government this was via a 'ring-fenced' grant to local authorities and under the present government a grant is still allocated but the protective ring-fencing has been removed.

Administration & implementation

Sure Starts were a flagship policy of the previous government in the UK but they were administered and delivered by local agencies – usually local authorities but, in some cases, voluntary sector organisations.

Target group(s)

Initially, families with pre-school children living in disadvantaged areas. This remit was then extended to all families with pre-school children. The child poverty strategy of the UK government suggests that Sure Start should 'target' services at the most vulnerable families, whilst operating a network of accessible children's centres.

Participation

Nationally, millions of families have participated in events, activities or classes organised by Sure Start programme and centres.

Evaluation

Sure Starts have been subject to a number of different national evaluations, examining different areas of its work and impact. This section focuses primarily on the two most recently published elements of the evaluation – the impact of SSLPs on seven years olds and their families and an economic perspective of the work of SSLPs. A wide range of methods have been used to evaluate Sure Start programmes and centres. However, a number of different methodological issues have limited the ability of research reports to afford strong causal links between the Sure Start programmes and outcomes for children and families.

The most recent national Sure Start evaluation published, which explores the impact on seven year olds and their families (NESS 2012) notes that mothers in SSLP area engaged in less harsh discipline and provided a more stimulating home learning environment for their children. In two other areas, positive effects were found for sub-populations: providing a less chaotic home environment for boys (not significant for girls) and; having better life satisfaction (lone parent and workless households only). Some evidence also suggests that some mothers in SSLP areas indicated a greater improvement in the home learning environment, a greater decrease in harsh discipline and greater improvement in life satisfaction than mothers in comparable non-SSLP areas.

A report providing an economic perspective on SSLPs (Meadows 2011) suggested that these programmes cost around £1300 per eligible child per year at 2009-10 prices

and had delivered economic benefits of between £279 and £557 per eligible child by the time they had reached the age of five, primarily as a result of parents living in SSLP areas moved into paid work more quickly than parents in comparison areas. One potential source of negative economic impact identified related to mothers living in SSLP areas who reported higher rates of depression.

Intervention: Child Poverty Pilots

Summary

A suite of nine pilot programmes operated across England from 2008 until around 2011 with over a third of local authorities involved in the delivery of the initiatives. The programme involved a wide variety of projects including a number which are relevant to a discussion of 'family inclusive' interventions.

Finance

The pilot programme was financed centrally by the previous UK government. This included nine pilots, six of which were continued without changes following the change of government. Three pilots which involve cash transfers or subsidies were discontinued.

Administration & implementation

The pilots were administered and implemented by local authorities working in partnership with voluntary and community sector organisations and other public sector bodies including health and education.

Target group(s)

Specific target group varied across the pilots but they all sought to work with low-income families at varying stages of their lives.

Participation

Detailed information about the numbers of families participating is not available.

Evaluation

An 'Interim Synthesis Report' was produced in 2011 which brings together lessons learnt from early implementation issues and early qualitative experience from providers and participants. A 'Final Synthesis Report' was never published.

The different approaches and aims of the pilots meant that a wide range of methodologies were used to evaluate the individual projects. However, the interim report focused on three broad areas: pilot participants, developing tailored, innovative and localized solutions and early outcomes, experiences and perceptions of pilot users.

The evaluation was never completed but the interim synthesis report suggests that softer outcomes such as increased confidence and increased engagement with services were positive for a number of participants. The improved co-ordination amongst local

partners working together on the pilots was also welcomed by participants. The interim synthesis report notes that its findings are based on small scale, locally-led initiatives, without any suitable comparison groups and so the evidence base was not particularly robust or well developed.

Intervention: Parenting Early Intervention Pilots

Summary

The Parenting Early Intervention Programme (PEIP, 2008-11) included parenting programmes that already had evidence of their efficacy in improving parent outcomes and associated reductions in children's behavioural difficulties. Five parenting programmes were initially selected by the government for use in the PEIP; these were Families and Schools Together (FAST), Positive Parenting Program (Triple P), Strengthening Families Programme 10-14 (SFP 10-14), Strengthening Families, Strengthening Communities (SFSC), and The Incredible Years.

Finance

Central government provided funding to all 150 local authorities (LAs) in England to deliver selected programmes.

Administration & implementation

The pilot programmes were delivered by local authorities, often working in partnership with other local organisations.

Target group(s)

The target groups did not specifically include families and children living in poverty but the evaluation noted that the participants were 'more disadvantaged' than the general population. Local authorities were free to identify parents and families with age-appropriate children they thought could benefit from the support the programmes might offer.

Participation

Exact numbers of participants are not recorded but the evaluation of the pilot programmes received pre-course information from 6143 parents from across the country.

Evaluation

A large scale national evaluation was carried out (Lindsay *et al* 2011 p6) which used mixed methods. This included pre-course data on 6143 parents that attended a parenting group and post-course data from a representative sample of 3325 of them. Follow-up questionnaires were also obtained from a representative sample of 212 one parents year after completing their parenting programme. Data was also collected from 429 interviews with parents and professionals.

The findings from the national evaluation are largely positive. Five key findings are noted, including: the overall success of all of the programmes involved in the PEIP in increasing support for parents irrespective of the age of their children; the success in improving outcomes for parents and children and the maintenance of these outcomes one year after the end of the programme; the positive effects on parents mental health and style of parenting; and the relatively low cost to continuing the work.

Whilst tackling child poverty was not an explicit aim of the PEIP two of the programmes included in the evaluation – Families and Schools Together and Strengthening Families Programme – are particularly relevant to a discussion of ‘family inclusive’ measures.

Intervention: LIFE (Lives for Individuals and Families to Enjoy)

Summary

LIFE seeks to work with families and support them rather than work on them and ‘intervene’ in their lives. It aims to move away from a traditional ‘transactional’ model of welfare and build a new approach based on relationships and building on the capabilities approach advocated by Amartya Sen. The approach involves seeing families as the ‘experts’ with a single professional contact acting in a supportive, facilitating role. It is part of a wider group of projects developed under the umbrella term ‘relational welfare’ (Cottam 2012).

Finance

Funded as pilot projects by a small number of local authorities in the UK.

Administration & implementation

Developed by the social enterprise Participle with families and a local authority and delivered locally in partnership with local authorities and other voluntary sector agencies.

Target group(s)

Families living ‘chaotic’ lives or ‘troubled families’.

Participation

In total, 32 families have been worked with as part of the LIFE project. This reflects that it is a project in the early stages of a cautious, long-term approach and also reflects the small caseloads involved for practitioners.

Evaluation

The first interim findings report was produced by Participle in July 2013 (Cottam & James 2013). The interim report focuses primarily on the development of the concept and approach of LIFE and the initial implementation in the different local authority areas, describing some of the families involved and the challenges they faced.

However, a number of promising findings are beginning to emerge with the small number of families involved. ‘Outcomes data’ for each of the local authorities suggest that issues such as child protection, educational attendance, anti-social behavior have all improved during the time of the LIFE project (Cottam & James 2013, pp50-55)

Summary

The emphasis on paid work as the best route out of poverty has ensured that the primary focus of poverty related policies in the UK are more likely to ‘separate’ the family, with parents going to work or looking for work or training, whilst children attend day care settings. A number of policies have rewarded or incentivised this behaviour including the Child Tax Credits (CTCs) Working Family Tax Credits (WFTCs) which formed part of the previous governments approach to tackling poverty being a good example. The provision of free nursery places to three and four year old children and the subsequent extension of this to the most disadvantaged 40% of two year olds, along with increased support and expectations for lone mothers looking to work or return to work are other examples of policies where the primary focus is on promoting or altering the *economic* behaviour of parents, as opposed to their *parenting* behaviour, despite the latter also being a key part of the government’s child poverty strategy.

However, a number of schemes aimed at improving family life for those families and children living in poverty have been piloted and/or implemented and a number of such programmes which originated under the previous UK government have been discussed. These programmes, as well as being very different in many respects, share a number of similarities. The programmes largely tend to have the *improvement of parenting* as their main goal, as opposed to improvements or progression in other aspects of a parent’s life, such as employment related skills or qualifications. Most of the programmes, many of which can demonstrate some encouraging findings, have benefitted from being funded centrally (and therefore also enjoying strong political support) but delivered locally. However, the programmes also share some of the same shortcomings. Few of the projects sought to directly improve the material circumstances of families living in poverty in the short-term *as well as* improving the family/social circumstances and some were conducted under the threat of sanctions hanging over the families. The evaluations of the programmes all suffer from the lack of robust long-term longitudinal studies that could measure the outcomes the programmes aimed to achieve. Similarly, all of the programmes have suffered, to some extent, from the change in political direction following the election of a new government in the UK in 2010.

The ‘new’ approach to child poverty in the UK prioritises the role of work in lifting children out of poverty and the consultation on ‘better measures’ of child poverty include a number of individual (or parental) behaviours which might be *linked with* poverty, but are not known to be major *causes* of poverty. Statements in the government’s child poverty strategy around ‘supporting positive home environments’, ‘supporting strong parenting’ and an appreciation of the role of good quality, stable

housing have arguably not been translated directly into policy at the time of writing. It has been noted that a number of schemes with similar objectives to those mentioned above that were developed by the previous government have had their funding discontinued or criteria changed following the change of government. The scale of new initiatives is also very small and potentially insignificant in comparison with the pace and scale of wider welfare reforms and cuts to public sector services taking place in the UK at the present time.

References

- Barnes, J., Ball, M., Meadows, P., Howden, B., Jackson, A., Henderson, J., Niven, L. (2011) *The Family-Nurse Partnership Programme in England: Wave 1 implementation in toddlerhood & a comparison between Waves 1 and 2a of implementation in pregnancy and infancy*, London: Department of Health. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/215837/dh_123366.pdf
- Boddy, J., Statham, J., Warwick, I., Hollingworth, K., Spencer, G. (2012) *Health Related Work in Family Intervention Projects*, London: TCRU. Available at http://www.cwrc.ac.uk/documents/Final_FIPs_report%28acceptedApril2012%29.pdf
- Bradshaw, J. & Bennett, F. (2013) *UK Country Profile, Peer Review in Social Inclusion and Social Protection and Assessment in Social Inclusion*, European Commission.
- Cabinet Office (2011) *Opening Doors, Breaking Barriers: A Strategy for Social Mobility*, London, Cabinet Office. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61964/opening-doors-breaking-barriers.pdf
- Child Poverty Act (2010) *Chapter 9*. Available at http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/9/pdfs/ukpga_20100009_en.pdf
- Cottam, H. (2012) Relational Welfare, *Soundings* 48, London: Lawrence & Wishart. Available at http://relationalwelfare.files.wordpress.com/2012/11/soundings48_cottam1.pdf
- Cottam, H. & James, R. (2012) *The Life Programme: An interim report*. London: Participle. Available at <http://www.alifewewant.com/download/attachments/4980969/Life+Interim+Report+-+Public-3.pdf?version=1&modificationDate=1381236443000>
- CPAG (2011) *Unlawful child poverty 'strategy' includes cuts that make poor families poorer*, Press release 05.04.2011. Available at <http://www.cpag.org.uk/content/unlawful-child-poverty-%E2%80%99strategy%E2%80%99-includes-cuts-make-poor-families-poorer>
- Dickens, R. (2011) Child poverty in Britain: past lessons and future prospects, *National Institute Economic Review* 218 R7-R19

DWP (2011) *A New Approach to Child Poverty: Tackling the Causes of Disadvantage and Transforming Families' Lives*, London: DWP/DfE. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/177031/CM-8061.pdf

DWP (2013) *Measuring Child Poverty: A consultation on better measures of child poverty*, London: DWP. Available at <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm84/8483/8483.pdf>

Evans, M. & Gardiner, K. (2011) *CPU Child Poverty Pilots: Interim Synthesis Report*, London: DWP. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214504/rrep730.pdf

HBAI (2013) *Households Below Average Income An analysis of the income distribution 1994/95 – 2011/12*, London: DWP/ONS. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/206778/full_hbai13.pdf

IFS (2010) *Child Poverty in the UK since 1998-99: lessons from the past decade*, London: IFS. Available at <http://www.ifs.org.uk/wps/wp1023.pdf>

IFS (2013) *Child and Working Age Poverty in Northern Ireland from 2010-2020*, London: IFS. Available at <http://www.ifs.org.uk/comms/r78.pdf>

Joyce, R. & Sibieta, L. (2013) An assessment of Labour's record on income inequality and poverty, *Oxford Review of Economic Policy* 29 (1): pp178-202

Lindsay, G., Strand, S., Cullen, M., Cullen, S., Band, S., Davis, H., Conlon, G., Barlow, J., Evans, R. (2011) *Parenting Early Intervention Programme Evaluation*, London: DfE. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/182715/DFE-RR121A.pdf

Mason, P., Lloyd, R., Rayment, M., White, A. Jackson, O., Coombes, M. * Young, C. (2011) *Local authority child poverty innovation pilot evaluation: final report*, London: DfE. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/182415/DFE-RR152.pdf

Morris, K., Hughes, N., Clarke, H., Tew, J., Mason, P., Galvani, S., Lewis, A., Loveless, L., Becker, S., Burford, G. (2008) *Think Family: A literature review of whole family approaches* London: SETF. Available at <http://beta.nottingham.ac.uk/children-and-childhood-network/documents/think-family-a-literature-review-of-whole-family-approaches.pdf>

Meadows, P. (2011) *National evaluation of Sure Start local programmes: An economic perspective*, London: DfE. Available at

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/182194/DFE-RR073.pdf

NCSR (2010) Child Poverty, *British Social Attitudes Survey 28*. Available at http://ir2.flife.de/data/natcen-social-research/igb_html/pdf/chapters/BSA28_11Child_poverty.pdf

NESS (2012) *The impact of Sure Start Local Programmes on seven year olds and their families*, London: DfE. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/184073/DFE-RR220.pdf

PSE (2013) Consultation on Child Poverty Measurement, *PSE Policy Response Working Paper No. 8*, London: ESRC. Available at <http://www.poverty.ac.uk/system/files/attachments/PSE%20policy%20working%20paper%20No.%208,%20Bradshaw,%20CONSULTATION%20ON%20CHILD%20POVERTY%20MEASUREMENT.pdf>

SMCPC (2013) *State of the Nation 2013: social mobility and child poverty in Great Britain*. Report to Parliament, Social Mobility and Child Poverty Commission. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251213/State_of_the_Nation_2013.pdf

Shildrick, T., Macdonald, R., Webster, C. & Garthwaite, K. (2012) *Poverty and Insecurity: life in lowpay, no-pay Britain*, Bristol: Policy Press

Stewart, K. (2012) Child Poverty: what have we really achieved, in *Ending child poverty by 2020: Progress made and lessons learned*, London: CPAG. Available at <http://www.cpag.org.uk/content/ending-child-poverty-2020-progress-made-lessons-learned>

White, C., Warrener, M., Reeves, A. La Valle, I., (2008) *Family Intervention Projects: An evaluation of their design, set-up and early outcomes*. London: DCSF. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/222321/DCSF-RW047.pdf

National report on family-inclusive child poverty measures

The case of Iceland

Lilja Mósesdóttir, Fafo

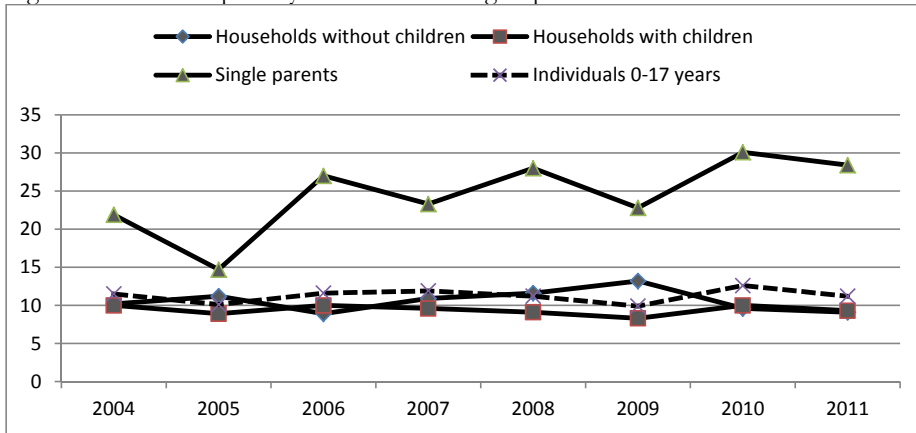
After the bank crash in 2008, many feared that children in Iceland would be especially hard hit by the economic hardship brought about by a dramatic increase in cost of living, rise in unemployment, and budgetary cuts to meet the large fall in tax revenues. Enhanced consultation across various policy areas and extensive monitoring of social hardship were undertaken to ensure the effectiveness of the existing welfare system in responding to changes in children's welfare. There are now few signs of worsening conditions among Icelandic children.

In the following, we will discuss measurements of poverty in Iceland and give an overview of the Icelandic debate. Moreover, we will present policy measures implemented to combat poverty at both the national and the local level that focus on families and children.

Poverty in Iceland

When child poverty is discussed in Iceland, a reference is in most cases made to the indicator *At-risk-of-poverty rate of persons by household type with dependent children* (EU-SILC). The group most prone to poverty in Iceland is single parents with dependent children (see figure 1). The at-risk of poverty rate for single parents increased from 21.9% in 2004 to 28.4% in 2011 while it fell for other types of households with children. Hence, poverty for all families with children fell only slightly during the period or from 10% in 2004 to 9.3% in 2011. Statistics Iceland provides also information on the *At-risk of-of-poverty rate among children aged 0-17 years* and this indicator shows a smaller improvement in child poverty during the period as it went from 11.5% in 2004 to 11.2% in 2011. Interestingly, the risk of poverty is higher among children than the population at large (8%).

Figure 1. At-risk-of-poverty rate for different groups. 2004-2011. Percent.



Source: Eurostat and Statistics Iceland

The at-risk-of-poverty rate is defined as the rate of individuals that fall under at-risk-of-poverty threshold defined as 60% of the median equivalised disposable income. After the economic crisis in 2008, disposable income for all income groups fell to the same level as in 2004 (Statistics Iceland 2012). The main reason for the fall in the equivalised disposable income was 50% devaluation of the national currency. In other words, the whole income distribution shifted down. This explains why there is no apparent impact of the economic crisis on the at-risk-of-poverty rate in Iceland, although the share of people complaining about having difficulties making ends meet increased from about 47% in 2007 to 55% in 2009 (Gallup surveys). Unfortunately, the reasons behind the increase in the at-risk-of poverty rate for single parents after 2009 have not been examined.

The public debate

So far, combating child poverty has not been a political priority in Iceland. Instead emphasis has been placed on children's rights and welfare as well as on improving the situation of low and middle income families. The actors most engaged in the discussion of child poverty in Iceland are organizations such as Unicef, the Red Cross and Icelandic Church Aid as well as experts working within the academia or employed by the social services. At the governmental level, the Welfare Watch¹ (Velferðarvaktin) has been active in discussing and monitoring children's welfare. The Welfare Watch was established in February 2009 and consists of 19 representatives of the social partners, interest groups, local authorities, institutions and the government ministries (Welfare Watch 2011a).

¹ <http://www.velferdarraduneyti.is/velferdarvaktin>

Before the financial crisis in 2008, public debate on poverty centered on issues such as the extent to which poverty was present in Iceland, what groups were the most vulnerable and on the role the welfare state in combating poverty. After the crisis started, the attention moved to the financial difficulties of households that were struggling to make ends meet as a result of a dramatic fall in disposable income and inflation-adjusted mortgages. An analysis of the financial situation of households in Iceland after the crisis started found that families with children and low income families had the greatest difficulties servicing their debt (Welfare Watch 2011b). Hence, the focus of the discussions on poverty continued to be on the most vulnerable groups or the low paid, the unemployed and single parents but included also the “losers of the financial crisis” (see Jónsdóttir 2012 and Samstarfshópur um enn betra samfélag 2012). The debate became less stigmatized as most people in Iceland experienced loss of material possessions as result of the crisis.

In the media, the focus has been much narrower or on individual cases or groups and solutions to poverty are seldom discussed. Recently, representatives from the local welfare service in Reykjavík, the Red Cross, the Icelandic Church Aid and the Faculty of Social Work at the University of Iceland published a report aimed at changing the public discussion about poverty by stressing the need to focus more on a person's actual ability to be or do rather than on what persons is unable to be or do (cf. Amartya Sen). Moreover, the group stressed the need for a social contract acknowledging the rights of individuals to basic income support and their need for empowerment and social capital (see Samstarfshópur um enn betra samfélag 2012).

After 2008, there was a discussion on the need to learn from the experiences of the Nordic countries going through a financial crisis 20 years earlier. References were made to Finland that had experienced an increase in the number of children who needed assistance from the child welfare authorities 5-7 years after the crisis started (Ministry of Social Affairs and Social Security 2010, p.9). Since established in 2009, the Welfare Watch has, therefore, monitored the number of cases reported to the child welfare committees and urged for more effective assistance to families consisting of unemployed persons with dependent children up to the age of 18. A recent study shows that the number of cases reported to the child welfare authorities fell from 2008 to 2011. However, the reported cases have become more complex and take longer to solve as it is now more common that family member(s) have immigrant background and more cases are taken to court².

In the elections in 2009, there was a call for political prioritization of children's well-being by ensuring that services for children and families with dependent children would not be cut as a part of IMF's austerity plan. Discussions on the need to provide children with free lunch at all schools and free access to dental services did also take place. The dental health of children (12 years old) in Iceland is worse than in the other Nordic countries as dental services are less subsidized (OECD 2010). However, IMF's austerity program prevented such expansionary programs as free lunch and free dental services for all children to be implemented.

² http://www.mbl.is/frettir/innlent/2013/10/26/thyngri_og_floknari_barnaverndarmal/

Political goals and policy measures

So far, neither poverty nor child poverty has been mentioned as a political priority in declarations of parties entering government in Iceland. However, low income groups have been prioritized by governments consisting of at least one party placing itself on the leftwing of the political spectrum. In 2007, the coalition government of the Social Democratic Party and the Independence Party promised a review of the tax and social security system to improve the situation of low and middle income people³. The coalition government of the Social Democrats and the Left-Green Party (the left government) that came into power in 2009 stressed the need to shelter the lower and middle-income groups from the worst consequences of the financial crisis⁴. The welfare of children was not explicitly mentioned as a political priority of the left government (2009-2013) but it established soon after it came into power the Welfare Watch. The Welfare Watch consists of 19 persons, including representatives of the social partners, interest groups, local authorities, institutions and government

ministries, and in addition the group has two employees, bringing the total number involved to 21. The task of the Welfare Watch was to monitor systematically the social and financial consequences of the economic situation for families and individuals in Iceland and to propose measures to help households.

The current center-right coalition government emphasis children's need for security and right to equal opportunities. Measures were promised enabling children to acquire social competence and financial literacy as well as preventing bullying at school. The current welfare minister has established a committee to draw up a family policy for the period up to 2020 that ensures that all family types have equal rights, financial security and secure housing as well as being able to reconcile work and family life⁵.

Iceland has managed to maintain a low level of child poverty by supporting high labour market participation of parents through extensive childcare provisions and after school services as well as a wide range of reconciliation rights. Child benefits paid to parents with children under 18 years of age are the main fiscal instrument to support families with children⁶. Contrary to the other Nordic countries, child benefits are income-related. Moreover, single parents receive higher benefits than couples. Other more targeted child benefits are motherhood/fatherhood allowances paid to single parents⁷ and an additional unemployment benefit (fixed amount) paid with each child of an unemployed person⁸. Social assistance is not higher for those with child(ren) as other benefits mentioned above are assumed to be sufficient. This changed after the bank

³ <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/275>

⁴ <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/322>

⁵ <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/34139>

⁶ <http://www.rsk.is/einstaklingar/vaxtubaetur-og-barnabaetur/barnabaetur/>

⁷ <http://www.nordsoc.org/is/Island/Born-og-fjolskylda/Aostoo-til-einstaora-foreldra/>

⁸ <http://www.vinnulastofnun.is/atvinnuleysisbaetur/fjarhaedir-atvinnuleysisbota/>

crash and parents in need of social assistance can now apply for extra allowance with each child from the Reykjavik municipality⁹.

IMF's austerity program involved cuts in educational expenditures at the primary and secondary school levels such that services for children were not spared. Moreover, the austerity program prevented expansionary programs such as free lunch and free dental services for all children to be implemented without a corresponding cut somewhere else in the budget. Hence, political efforts to protect children from negative effects of the crisis involved more income targeted child benefits benefiting low income families at the cost of families with higher income. In addition, the income tax was changed such that the tax burden of low income families was reduced and the tax burden of high income families increased. It was not until 2011, that low income families could apply for free dental services for their children¹⁰. This measure was temporary and a response to information on worsening dental health of children in low income families.

Family-inclusive child poverty measures

In the following, we discuss the main national strategy adapted to prevent child poverty from growing as result of the financial crisis and measures undertaken by the City of Reykjavik in its largest neighbourhoods, Breiðholt, where many low income and immigrant families live. Breiðholt has about 20.000 residents of whom 10,2% are foreign born as oppose to 8,1 % in the city as a whole¹¹.

Welfare Watch – a national strategy

The severity of the financial crisis that hit Iceland in 2008 required extensive coordination of the various levels of government and programs in order to prevent social exclusion from growing. The Welfare Watch was established in order to achieve a multi-dimensional and multi-level policy-framework to ensure that social consequences of the financial crisis were tackled by the relevant authority at an early stage. Various task forces were organized as a part of the activities of the Welfare Watch. The task force on children and teenagers pressured the government to implement measures agreed on by the parliament in 2007 (Welfare Watch 2011a). These measures were an increase in child benefits to low income families, reduction in dental costs of children and a financial support to those families having difficulties financing the school start each year. The child benefits to especially low income families were increased and low income families could apply for free dental services in 2011. Parents in Reykjavik can since 2010 apply for support to finance the school start each year and extra cost related

⁹http://eldri.reykjavik.is/portaldata/1/Resources/velferdarsvid/gjaldskrar/Reglur_um_fj_rhagsa_sto_i_an_ar_2013.pdf

¹⁰ <http://www.tr.is/tannvernd-barna/>

¹¹ http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-4032/6818_view-3141/

to the Christmas celebration. The activities of the Welfare Watch are being evaluated and a report will soon be published. We are, however, able to conclude that Welfare Watch managed to attain its goal as the number of reported child case to the welfare authorities has fallen after the crisis.

The welfare ministry financed the activities of the Welfare Watch. Measures were financed by the relevant authority such as the finance department (child benefits and free dental project) and the municipality of Reykjavík (special child assistance). The social insurance institute administrated and implemented the free dental cost project for low income families.

Breiðholt – an area based strategy¹²

Various activities have been organised by the city service centre located in Breiðholt (Breiðholt) that is one of Reykjavík's largest neighbourhoods in order to reach out to families living in the area and especially immigrant families. The neighbourhood has relative large immigrant population and many low income families. The activities aimed to increase the residents' access to city services, promote civic empowerment and to enhance immigrants' participation.

The *Information meeting place* (Upplýsingatorg fyrir foreldra) is financed and administrated by Breiðholt and implemented by the multi-cultural team of Breiðholt. A leaflet in 6 languages is distributed to parents containing information about services provided by the city such as leisure services for children and the Leisure Card (Fristundakort). The Leisure card is a universal grant that parents can allocate as payment for leisure activities such as sport activities in the name of their children. A recent study shows that children with immigrant background participate less in sport activities and had more limited knowledge of the Leisure Card than children belonging to the majority population in Iceland (Gunnarsson 2012). The project is implemented about twice a year or when parents come to the kindergardens and the primary schools in the neighbourhood to discuss with the teachers about their child(ren). The evaluation of the project involves checking whether more children are participating in leisure activities and paying for it with the Leisure card (City of Reykjavík).

Digital information, introductory course for parents (Nýting vefsins, námskeið fyrir foreldra) is financed and administrated by Breiðholt and implemented by the multi-cultural team of Breiðholt. A one evening course was organised by the multi-cultural team of Breiðholt in one of the primary schools to teach parents to access digital information on the school performance of their children (Monitor), the Leisure Card, and on the services provided by the city for especially immigrants. Digital invitation in 4 languages was sent to parents of the primary school children. The outcome of this course was measured by the increase in the number of children paying for their participation in leisure activities with the Leisure card.

The *Dental health* (tannheilsa) involves cooperation between Breiðholt (city), Directorate of Health (national authority) and the kindergardens in the neighbourhood.

¹² Information was provided by the staff at the social service centre of Breiðholt and the city of Reykjavík

Each partner finances its involvement in the project. This is an on-going information campaign directed at parents living in the neighbourhood to inform them about their rights to be reimbursed for dental costs of their children. A leaflet in 4 languages is distributed to parents by Breiðholt. The Directorate of Health and the kindergardens have organised together activities where parents are taught to brush the teeth of their children. Moreover, the staff at some of the kindergardens in the neighbourhood have integrated teeth brushing into their activities. The Directorate of Health follows up the results of this project by examining the dental health of the children in the neighbourhood and its evaluation shows positive results.

Residential parliament (Íbúaþing) is financed and administrated by Breiðholt. The Residential parliament has, so far, taken place 3 times and each time a different topic was discussed. One of the meetings was for parents to discuss issues related to parenthood, schools and leisure activities in the neighbourhood. The aim was to stimulate civic empowerment through participation in workshop activities such as presentations and team working. No formal evaluation was undertaken as this activity involves giving parents in the neighbourhood an opportunity to voice their needs and concerns. The city service center in Breiðholt plans to hold 2 residential meetings each year.

Concluding remarks

Contrary to expectations, the poverty rate did not increase in Iceland during the crisis but improved slightly. An important explanation was a downward shift in disposable income for all income groups that left everyone poorer but not relative to other groups. Political efforts to protect children from negative effects of the crisis involved more income targeted child benefits benefiting low income families at the cost of families with higher income. In addition, the income tax was changed such that the tax burden of low income families was reduced and the tax burden of high income families increased.

So far, the benefit system supporting families with children in Iceland focuses more on differentiating between various family types than on ensuring that all families attain a certain minimum income or are able to cover some minimum cost of living. Hence, there is a constant need for additional financial support to families with children to cover extra or unexpected costs, especially during economic crisis. Moreover, the financial difficulties of immigrants, especially single parents have not receive sufficient attention, although help organizations have reported a growing number of immigrants seeking emergency assistance. An integrated approach was implemented when the Welfare Watch (WW) was established to ensure that social consequences of the financial crisis were tackled by the relevant authority at an early stage.

Area-based measures to assist low-income families have become more common in the city of Reykjavík. These measures involve a combination of universal (all parents) and targeted activities (families with foreign background). Moreover, the city authorities seek to activate the most vulnerable families in the neighbourhood by cooperating with the multi-cultural team of Breiðholt when implementing measures. The residents are

also given an opportunity to voice their opinions by organizing the Residential Parliaments. However, activities are missing that enable the children of Breiðholt to voice their concerns and wishes. Finally, evaluation of neighbourhood activities needs to involve more than one indicator as, for example, interviews with the children about their use of the Leisure Card or inability to do so.

References

Andersen, T, K. Hougaard and S. Ólafsson. (2011). *Assessment of the Labour Market in Iceland*. A report for the European Commission. Copenhagen: Danish Technological Institute.

Gunnarsson, G. Ö. (2012) *Börn af erlendu bergi brotin og íþróttir*. BSc ritgerð við Háskólinn í Reykjavík.

Icelandic Red Cross (2010). *The Most Vulnerable Groups in Iceland*. A summary report. Reykjavík: Icelandic Red Cross. <http://hdl.handle.net/1946/12466>.

Jónsdóttir, H.K. (2012). *Fátækar barnafjölskyldur á Íslandi. Umfjöllun á Íslandi á árunum 2001 til 2012*. BA ritgerð við Háskóla Íslands. <http://hdl.handle.net/1946/11507>

Ministry of Social Affairs and Social Security (2010). *The Welfare Watch*. Report to the Althingi. Reykjavík: Ministry of Social Affairs and Social Security

OECD (2010). *Health at a Glance*. Paris: OECD.

Samstarfshópur um enn betra samfélag (2012). *Farsæld. Baráttan gegn fátækt á Íslandi*. Reykjavík: Hjúlpstarf kirkjunnar og Rauði krossinn í Reykjavík.

Statistics Iceland (2012) *Lágtekjumörk og tekjudreifing 2011*. Risk of poverty and income distribution 2011. <http://www.statice.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=13784>

Welfare Watch (2011a). *Áfangaskýrsla Velferðarvaktarinnar*. Reykjavík: Ministry of Welfare.

Welfare Watch. (2011b). *Stöðuskýrsla vinnubóps um fjárbagsvanda heimilanna*. Reykjavík: Ministry of Welfare.

A Note on Child Poverty in Denmark

Peder J. Pedersen
Department of Economics and Business
Aarhus University

Introduction

The main purpose in this note is to present a number of facts regarding child poverty in Denmark in a setting of policy and debate. Child poverty is still at a low level in a cross-country context, but it has been increasing since the onset of the great recession in 2008. Especially, persistent child poverty has been increasing. In the sections below follows first some data on the measurement of, the level of and the trend in child poverty in Denmark in recent years. Next, follows some indicators of the attention child poverty as a challenge has received in the media and in parliament. This is followed by a summary of relevant policy changes and reforms during the most recent 10 – 15 years with an impact – intended or not – on child poverty.

The national poverty situation

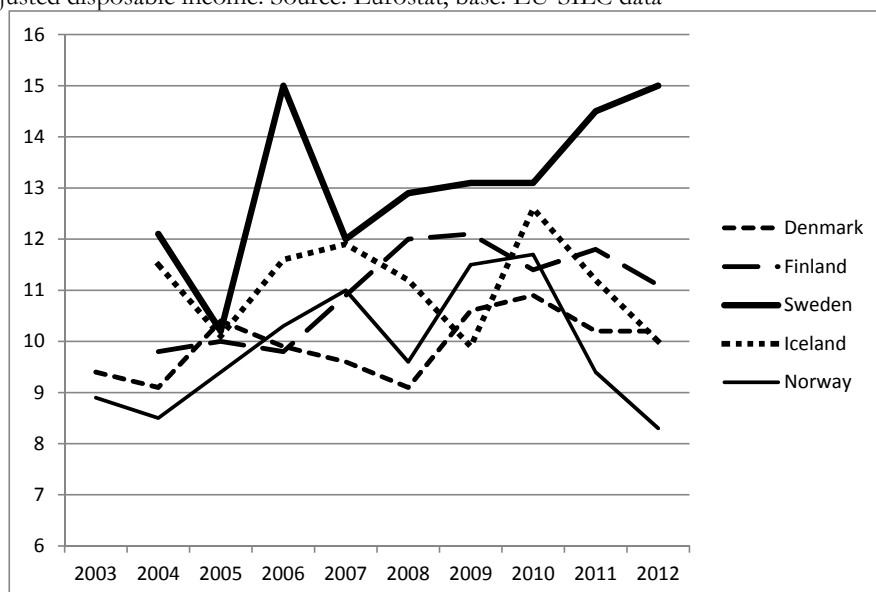
In the majority of analyses in Denmark child poverty is measured in economic terms. Household income is standardized using an equivalence scale and a relative poverty line is set at 50 percent of the median income. In a number of studies this measure is supplemented with results from surveys including broader measures of social exclusion or deprivation. Most recently an Expert Commission (2013) has recommended a national poverty line defined by the following criteria:

- adjusted disposable income in 3 consecutive years below 50 percent of the median
- wealth in the family below 100.000 DKK per adult
- excluding students

In a cross-country setting the dominant approach in the EU is to use 60 percent of the median as cutoff point in studies with a more narrow economic approach to poverty. Many EU studies use a broader concept of being “at risk of poverty or social exclusion”. The argument used by the Expert Commission (2013) for recommending 50 and not 60 as cutoff point in the criteria for a national poverty line is the fact that the high level of equality in the distribution of disposable incomes in Denmark results in quite many people located in the decile between 50 and 60 percent. The commission argues that most of these people will not be considered as “poor” and consequently use of the 60 percent cutoff would create a risk of the concept of poverty losing credibility.

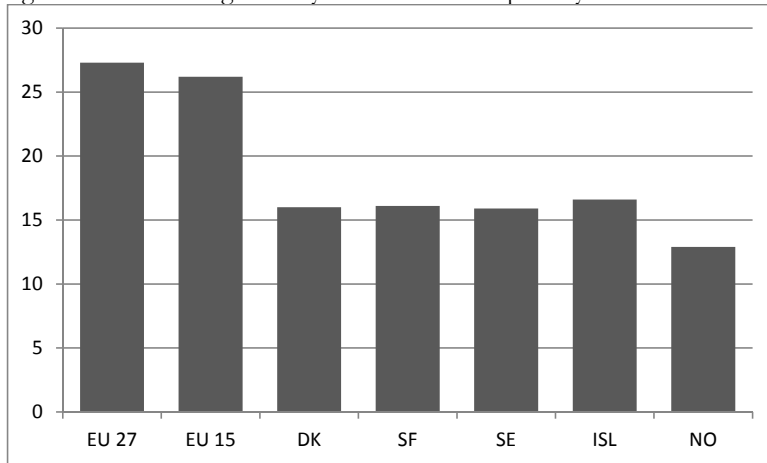
The big difference between national and EU estimates of child poverty is illustrated in the following. Figure 1 shows the most recent Eurostat measure of child poverty, based on EU-SILC data, in the Nordic countries with focus on income only, using the 60 percent cutoff. In Denmark the level appears to be fairly stationary around 10 percent, although slightly higher after 2008.

Figure 1. Share among those younger than 19 below 60 percent of equivalence scale adjusted disposable income. Source. Eurostat, base: EU-SILC data



Next, Figure 2 illustrates the level of child poverty using the broader concept of being “at risk of poverty and social exclusion?”. The level in Denmark in 2011 increases with 5 percentage points compared with Figure 1. It is interesting to notice the fairly equal and significantly lower level in the Nordic countries than in the EU overall.

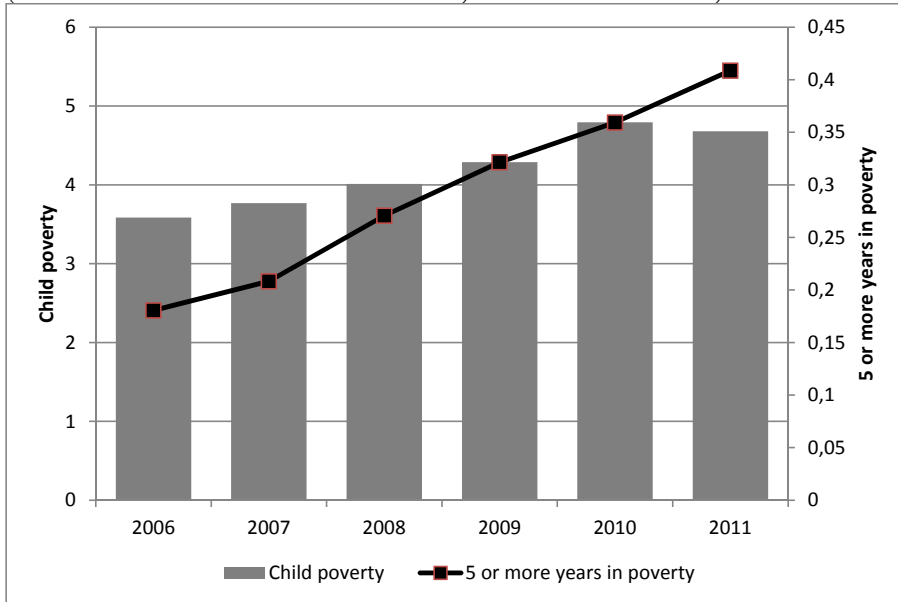
Figure 2. Share among 0 – 17 years old at risk of poverty or social exclusion



In national studies in Denmark using the 50 percent cutoff the level of child poverty is much lower. The trend in the poverty share during the last quarter of a century has been a decline from the late 1980s to the mid-1990s, a fairly stationary level until 2004, and increasing child poverty since then.

An indicator from the most recent study of child poverty (EA, Economic Council of the Labor movement, 2013) is shown in Figure 3. The level is fairly low, increasing with about 1 percentage point to 4,5 % in the most recent years for which register data are available. While overall child poverty shows a stabilization – or even a small decline – from 2010 to 2011, the other indicator in Figure 3, share of children spending 5 or more years in poverty, shows a doubling in relative terms to a level of 0,4 percent of the children.

Figure 3. Register based indicators of child poverty in Denmark. Annual share of children below 50 percent of median income and with net wealth in family below 100.000 DKK. Excl. students. (Source: calculations on Brief (2013) from AE (Economic Council of the Labor movement) and Statistics Denmark)

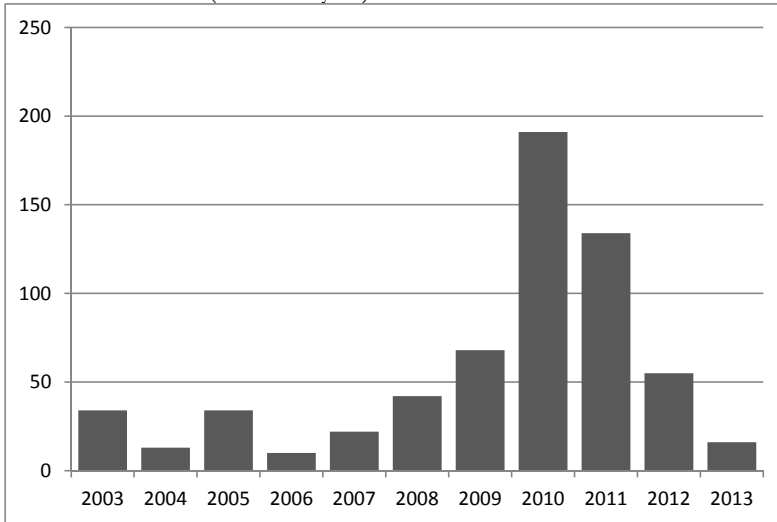


Children at the highest risk of poverty are living in families with a single parent, with no or low attachment to the labor market, or with many children in the family. The risk is especially high for children in families consisting of immigrants from low income countries or refugees.

Analyses and public debate

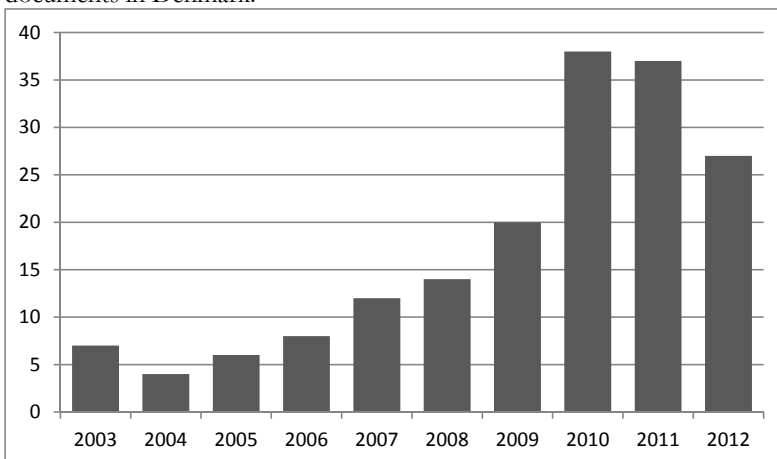
It is not quite easy to find indicators of the attention given to child poverty in the public debate. Figure 4 is a simple indicator showing how many times the word “child poverty” is found in Danish media. The change over time in the indicator seems to be more relevant than the absolute level. It is obvious that the level of “attention” is low and trendless until the big jump up at the onset of the great recession. It is, however, also interesting to notice the rapid decline in the indicator after the peak in 2010.

Figure 4. Number of times the word “child poverty” is found in all media in Denmark. Source: Infomedia. (2013 mid-year)



Another indicator in Figure 5 shows in the same way the number of hits with “child poverty” in parliamentary documents. Overall, the profile looks like the one in Figure 4, although the decline after 2010 is not so rapid as in Figure 4.

Figure 5. Number of times the word “child poverty” is found in parliamentary documents in Denmark.



Relevant policy measures

Child poverty does not figure very prominently in public/policy debates. There is a general recognition of the major importance of labor market attachment, especially for immigrants from low income countries. In a way, impacts on child poverty is seen as a derived effect from success or failure in the area of labor market and integration policy. There has been quite a lot of discussion of the political problem of finding a balance between incentives and poverty risk. Policies where welfare benefits are designed to create stronger incentives for taking a job obviously increases the risk of falling into or remaining in poverty for those who do not succeed in finding a job. This conflict or trade-off is discussed in a bit more detail below.

Overall, there is consensus about the importance of labor force attachment and education for poverty in general and for child poverty. Especially, regarding child poverty, one point emphasized in debates is the very high coverage with child care institutions in Denmark for the 1 – 6 years old. Regarding where an optimum lies between economic incentives and the risk of poverty there is no such consensus.

A national action plan to fight against poverty and social exclusion was decided by government back in 2001. However, this was not followed by a broad program under this title combining instruments from different areas. Anyway, the conclusion in a study on poverty, Economic Council (2006), was that the general welfare policy in Denmark in many ways is parallel to the more conscious, target-oriented programs in Norway.

A final recent example of a contribution to the policy debate is a detailed suggestion for a national plan of action to fight child poverty that was submitted to a parliamentary committee in 2011. The plan of action suggested a comprehensive combination of instruments from many areas and institutions. It was written and submitted as a co-operation between 17 NGO's including Save the Children.

Some specific policy measures

Moving on to some specific, relevant policy instruments a number of reforms and changes took place around the turn of the century. The relevance of these instruments in the present context is that they have had a negative impact on child poverty, cf. the discussion above of the conflict between incentives and poverty risk. In 2002 the so-called "Start Help" program was introduced which implied benefits 35 % lower than standard welfare benefits for people who had not been residents in Denmark for at least 7 out of the most recent 8 years. Another benefit related policy change was the introduction in 2004 of a maximum ceiling on how much recipients of welfare benefits could receive in total of benefits, housing subsidies and specific support. Finally, a so-called 450 hours rule was introduced stipulating that a wife and husband receiving welfare benefits have to work a minimum of 225 hours annually, each of them, to remain eligible for continued welfare benefits.

The focus in these policy changes was on incentives and there was an obvious side effect increasing the risk of poverty for those who did not find employment. The focus was not explicitly on immigrants but in practice it turned out that a great majority of those affected by the policy changes were immigrants from low income countries. As

immigrant families from low income countries typically have more children than natives, the impact on child poverty was presumably even bigger than the average poverty impact. The policies – termed “poverty benefits” unofficially, were abolished when a left-center government took over from a liberal coalition government in late 2011. As the most recent register data on incomes are for the year 2011, it is too early for conclusions regarding the impact on child poverty. The prior expectation is a reduction in child poverty rates.

Another recent policy change expected to have a negative impact on child poverty is a reform of cash benefits for families with children. Beginning from 2011, annual savings are phased in along with the setting of an absolute ceiling on the amount a family can receive. This will obviously increase the risk of poverty for families with many children, especially a number of immigrant and refugee families.

Initiatives in municipalities – including the family

Nearly all municipalities have a coherent policy regarding children and the young. These policies may not be explicit in mentioning child poverty as the main challenge. They are broader in their approach towards children and young persons with a vulnerable social background. In that sense, the correlation with the children having a significant poverty risk is presumably high. More detail about a major research project in this area can be found in Mehlbye et al. (2009). The topic in the project is socially disadvantaged children in day care – intervention and effect. To my knowledge there is no systematic evaluation processes relative to programs in municipalities with explicit focus on reduction of (the risk of) child poverty.

The Expert Commission on a national poverty line (2013) includes in their report a section on the choice of poverty lines and policy initiatives in municipalities in relation to local poverty. So far, poverty lines have been set up and municipal poverty shares measured along these lines in Copenhagen and in two other big municipalities. In Copenhagen the choice was to use the budget method to set up an absolute poverty line. In the two other municipalities the choice was a 50 percent cutoff at the median in the municipal distribution of incomes. Explicit municipal programs against child poverty seems to be in a build-up phase, beginning with regular, ongoing monitoring of the local poverty situation. In Copenhagen free meals in schools have been introduced for children from poor families. Finally, specific social policy funding has been decided for the period 2012-2015 in a number of areas, with explicit fight against poverty and social exclusion as one of the priority areas. (www.sm.dk/data/./2011/aftaetekst.doc.pdf)

Some concluding comments

Overall, child poverty in Denmark is still at a fairly low level in a cross-country context. However, the trend has been an increase over the last decade. Especially since the onset of the great recession persistent child poverty has increased even more.

Specific policy measures have been few over the last 10 – 15 years. Actually, until the most recent years policy reforms and changes seem to have given higher priority to incentives and fiscal savings than to the poverty risk.

There seems to be a lack of consistent annual child poverty measurement, subdividing the poverty risk on relevant groups and on the duration of time spent in poverty. Further, it seems highly relevant to introduce programs (including evaluations of the effects) where focus is not only on children but on the whole family background. While higher employment may be difficult to achieve in the short or medium term, reduction of child poverty is a major objective when focus is on the success or failure regarding employment for the next generation.

References.

Ekspertudvalg om fattigdom (2013). *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. København.

AE Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013). *Fordobling af børn, der har været fattige i mindst 5 år*. København.

Det økonomiske råd (2006). *Dansk økonomi forår 2006. (Kap. 2 Fattigdom i Danmark)*. København.

Mehlbye, J. et al. (2009). *Socialt udsatte børn i dagtilbud – indsats og effekt*. AKF. København.

Finnish report on (family inclusive) child poverty measures

Katja Forssén
Department of Social Research
University of Turku, Finland

Introduction

Anti-poverty measures directed towards children and their families have always been constrained by tensions between the interests of the state and the rights and responsibilities of the parent. Children are particularly vulnerable to changes in family policies. Poverty in families with children may have severe consequences for the individuals living under such circumstances, not only in the short run but also in the longer perspective. Families can experience poverty in many different subjective ways. However, there is a strong connection between subjective experience of poverty and well-being (Duncan & Brooks-Gunn 2000). Socio-economic status is not necessarily connected with child's problems at the present moment, but for example poor economic position can predispose to problems in the later stages of child's life (Fergusson, Horwood & Lawton 1990: see Ferrarini & Forssén 2005).

All welfare states acknowledge a child's right to a reasonable standard of living. However there are different kinds of measures how countries try to reach this goal. In Finland the aim of family policy is to guarantee a safe growth environment for children and to provide parents with the material and psychological means to have and raise children. Another important aim is to provide everybody with equal opportunities. For example, all children and young adults should have equal opportunities to education and safety environment.

Main aims of the Finnish family policy are to reconcile employment and family life, to ensure an adequate level of income for families with children and to strengthen parent(father)hood. The main elements of the Finnish family policy is financial support, services and family leave (time off) (STM 2013.) Hiiamo's (2008) review of policies promoting the welfare of children and youth in the Nordic countries exposes a large variety of services and benefits targeted for them. However, according to the report there are clearly more similarities than dissimilarities across the Nordic countries.

There seems to be many challenges to fulfill family policy aims (see Deding & Forssén 2013; Björnberg & Ottosen 2013). In this background paper we will draw an overview on the recent trends on child poverty and on the policy measures which aim is to reduce child poverty and increase the well-being of families with children in Finland.

Brief description of Finnish family policy

In Finland families with children are supported not only through income transfers but also through comprehensive social services. Finnish family policy is based mainly on universal support. Families receive direct financial assistance from society. **Maternity and parental cash benefits** represent a compensation for the cost arising from childbirth. After **parental leave** there is two alternative policy options available for families with children under 3 years of age. **Publicly provided day care** is organized mainly by local authorities. Every child has a subjective right for public day care and there is no day care fees for low income families. The other alternative is **the child home care allowance**. It is paid for a parent who stays at home to take care of the children. **Universal child allowance** is paid for every child under 17 years of age. The allowance is higher for children in single parent household. The **maintenance allowance** ensures child support payment for to single parents in the absence of the other parent or other parent's failure to fulfil the maintenance obligation. **Housing benefits** are income tested and are not subject to income tax. The housing benefit covers most of the housing costs when there is only one parent in the family. Other benefits are **unemployment benefits and social assistance**. **Taxation** used to be one family policy measure earlier in Finland. In 1976 Finland moved from joint to independent income taxation. The abolishment (in the 1990s) of family-based tax deductions simplified and clarified taxation. During the 2000s there has been made several reforms in family policy legislation (STM 2013):

- Local authorities are given a statutory obligation to provide free preschool education for children age 6 (2001).
- The provision of pupil welfare in primary and secondary schools becomes statutory (2003).
- Provision on before-school and after-school activities for first- and second-year pupils are added to the Basic Education Act (2004).
- The Office of the Ombudsman for Children is established (2005)
- The provision of antenatal screening becomes statutory.
- The Act on Assisted Fertility Treatments is passed (2006).
- Adoptive fathers are given the same rights to paternity allowance and the so-called daddy month as biological fathers (2007).
- Same-sex couples are given the right to adoption within the family (2009).
- Child benefits, child home care allowance, private day care allowance and minimum rate parental allowance are linked to the National Pension Index (2011).
- Comprehensive health examinations are introduced for families (2011).
- The basic amount of social assistance available to single parents is increased (2012).
- The number of days of leave reserved exclusively for the father is raised to 54 working days (2013).

Child poverty in Finland

Here we present a brief outline of the child poverty trends in Finland during the last 25 year period, between 1987 and 2011. Data is driven from Statistics Finland Income

distribution survey micro-data. In line with EU definitions, we set the poverty threshold at 60% of current equivalent¹³ national median disposable income. In other words, to reach the equivalent disposable income of one adult, a household consisting of two adults and two under school age children needs to have a disposable income 2.1 times higher. We also present how reciprocity of last resort social assistance (families receiving social assistance) has evolved in a same period.

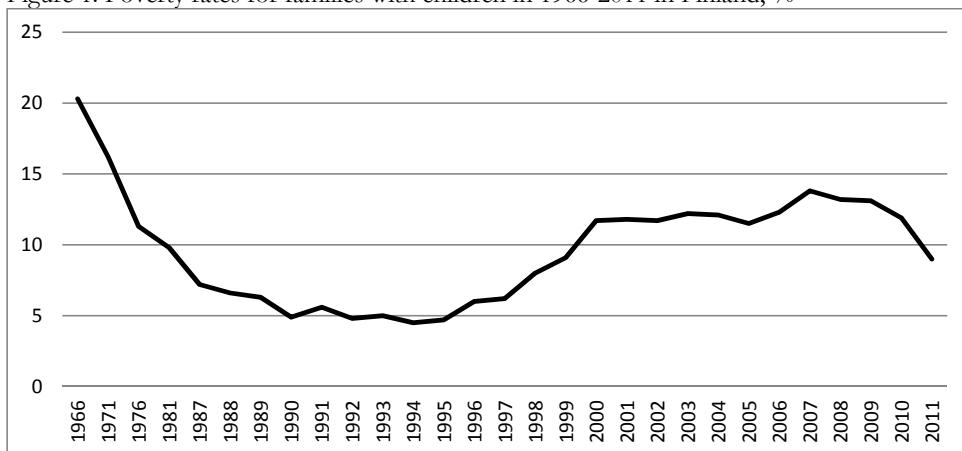
Finland was a latecomer to a group of Scandinavian welfare states. Finland was relatively poor and agrarian to the late 1950's. In 1960's the growth of institutional and universal welfare state really started and the pace of development was really fast. Social insurance schemes, social services, as well as national health care, education system as a whole and whole infrastructure of a country was renewed. One of the hallmarks of the renovations was social equality. Period from the early 1960's to the end of 1980's is often called as a golden era of a welfare state. Gross national income was continuously and strongly increasing, unemployment rate was constantly very low, tact of urbanisation was very high, employment structure changed to be much more industrial, dual earner family model became a norm, family sizes became lower. Together with introduction of new and generous family and old-age benefits these changes resulted to a society where (child) poverty rates and income inequality was historically low and also lowest in international comparison.

Global political and economic changes hit Finland dramatically in early 1990's. In a collapse of Soviet Union Finland lost a great part of its foreign trade "in a on day". At the same time western markets were doing badly as well. In a conditions of very high interest rates this all resulted in a huge number of bankruptcies of smaller and bigger companies. Unemployment rate skyrocketed from 3% to 18% of labour force from 1991 to 1993. Economic decline continued to the mid 1990's, which means that the country and its citizens had to live in a very serious conditions a half a decade. Hundreds of thousands of Finns witnessed the most serious forms of the social consequences of the economic depression in a form of unemployment and poverty. All this change affected also to a (socio)political climate. Growth of the welfare state ended and attitude to social policy became more economic terms driven. Key concepts in social policy making were now incentives, marketization and recalibration. Basic security benefits were frozen so that when economic growth began in mid-1990s the cleavage between median incomes and minimum benefits started to rise. Relatively speaking the purchasing power of minimum benefits started to deteriorate (see Nelsson & Kuivalainen 2012). Unemployment rate remained in a high level also after the depression. Social exclusion became a new social problem. Wage disparities increased sharply in late 1990s during the Nokia-boom. All this resulted in a strong increase in income inequality together with increase in income poverty. If child poverty rate was

¹³ The modified OECD scale, which sets a weight of 1.0 for the first adult, of 0.5 for any additional person aged 14 or older, and of 0.3 for children under the age of 14.

5% at the early of 1990s it was 12% in the early 21st century (in absolute terms the increase was more than 70 000, from 60 000 to 132 000 children).

Figure 1. Poverty rates for families with children in 1966-2011 in Finland, %

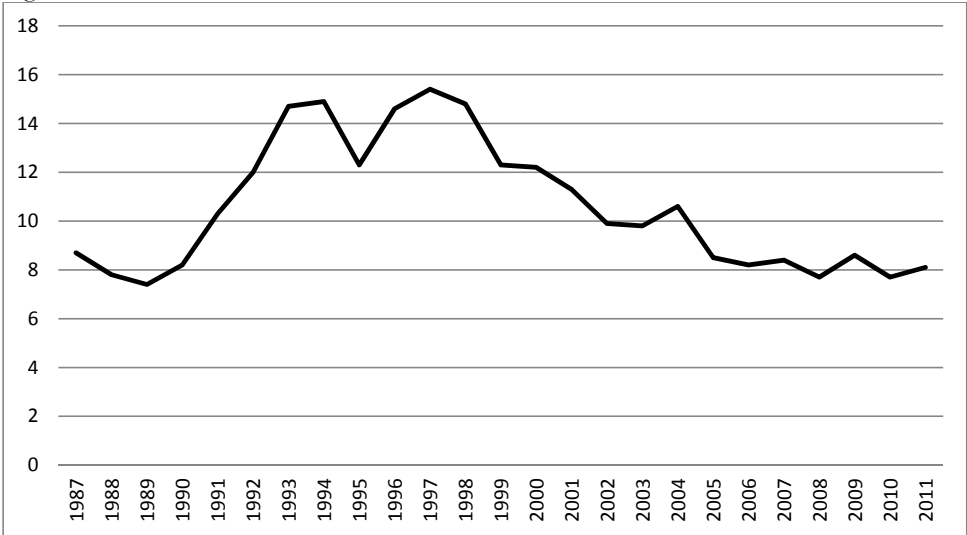


Strong economic growth continued to 2007 but child poverty remained to a relatively high level. Interesting enough is that during the current economic downturn child poverty has slightly decreased. This may be an artefact. It is well reported that during the strong fluctuations in economy the relative income poverty measure may produce confusing, even misleading outcomes.

As presented above the level of social assistance was frozen during the economic crisis in early 1990's. Since then the generosity and relative purchasing power of social assistance has deteriorated. This affects to the numbers of people having right for social assistance. During the early 1990's the huge growth of child families in social assistance reciprocity certainly reflects the increase in child poverty at that time, particularly if we understand poverty in a sense of great economic stress and burden, economic hardship. From 1989 to 1994 social assistance reciprocity of child families doubled from 7,4% to 14,9%. It is noteworthy that at the same time income poverty indicator didn't react at all to the social disaster at that time.

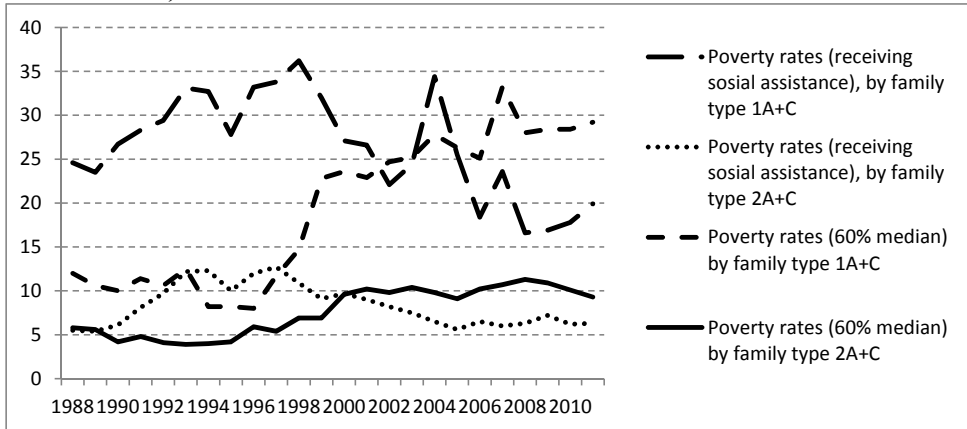
According to social assistance reciprocity, child poverty reached its top at 1997 and since then change has been slowly but continuously towards the figures of early 1990s. As noticed, this observation hides the fact that nowadays the eligibility rights of social assistance are tighter than 20 years ago.

Figure 2. Social assistance rates for all families with children at 1987-2011 in Finland, %



It is well known that economic hardship is much more common among single parents than two parent families. In 1987-2011 social assistance resipiency of single parents varied between 20 and 35%. While variation in dual parent child families was between 5 and 13%. Particularly strong has been the increase of income poverty among children living in single parent families. Their risk of poverty in mid-1990's was 8%, while the latest figure from 2011 is 29%. Among children living in dual parent family income poverty rate has doubled after mid-1990's (5% vs. 10). However it has to be noticed that in a whole poor child population only one third was living in single parent families. Most of the poor children (two of three) live in a family with two parents.

Figure 3. Social assistance rates and poverty rates (60 %/median) by family type in 197-2011 in Finland, %



In 2011 one fifth of children living in single parent family were income poor (60 % line) while the corresponding figure for children living in dual parent family was 6 %. However it has to be noticed that in whole poor child population only one third is living in single parent families. Most of the poor children (two of three) live in a family with two parents.

Child poverty is also strongly associated with number of children in a family. In large families (3 or more children) the risk of poverty and also reciprocity of social assistance is two-fold compared to smaller families. One third of children live in a large families, while of the poor children half live in a large family. It can be concluded that family policies have been largely impotent to even the costs of children in Finland.

Public debate

There has been increasing public debate on child poverty. In general level people argue that the discussion on child poverty blames the victims meaning that the main reasons for poverty is based on individuals own choices. At the government level all the parties agree that more policy measures should be introduced to reduce poverty rates. At governmental level the main document is the Programme of Prime Minister Jyrki Katainen's Government (22.6.2011). There were three priority areas in the programme:

1.1. Reduction of poverty, inequality and social exclusion

- Work is the best form of social security
- The cycle of poverty and social exclusion being passed down from one generation to the next must be broken
- The Government will narrow the disparities in income levels, wellbeing and the state of health. Basic public services will be strengthened and reformed, the high school drop out rate will be addressed. The government will introduce a wide-ranging action plan to reduce poverty, inequality and social exclusion.

1.2. Consolidation of public finances

1.3. Enhancing sustainable economic growth, employment and competitiveness

“According to the programme the Government will take a determined approach to improving the basic structures of the welfare society. The entire country will be developed, while respecting unique local characteristics.”

Some policy reports (connected to Katainen’s Government):

Youth guarantee: The Ministry of Employment and the Economy appointed a working group (September 2011)

To prepare proposals for the realization of the youth guarantee. The youth guarantee requires that each person under 25 years and each recent graduate under 30 years of age be offered work, a traineeship, or a study, workshop or labour market rehabilitation place within three months of becoming unemployed. The government has allocated 60 million euros in annual to the social guarantee. Working group’s proposals:

- Special attention will be paid to the completion of education and the transition phases from one form of education to the next and into working life. It is important to guarantee the regional availability of education.
- The significance of guidance and counselling services within the provision of social, youth and health services are great and resources for them need to be significantly increased.
- The aim is to offer teaching support and pupil welfare services to pupils in need of support at an early stage of the occurrence of problems. The implementation of corrective measures is more expensive and less effective compared to well-targeted preventive services.
- Increasing apprenticeship training and on-the-job learning
- Financial incentives for young people to pursue a qualification and participate in active labour market measures.
- Rehabilitation and employment services (for example psychotherapy services).
- Stakeholder participation in the enforcement of the social guarantee.

National Strategy Report on Social Protection and social Inclusion 2008-2011 (STM 2008:39).

The European Union Member States prepared national reports for the promotion of social inclusion (reports are a part of EU open method of coordination). Two of the key messages of the report can be summarized as: 1) A general overview of the social situation is positive and 2) low income and problem prevention pose challenges to the strengthening of social inclusion. *One of the good practices described in the report was Cross-sectoral welfare policy programme on children and youth in the City of Turku.* (There is no evaluation made on it!). The report

highlighted that the life situation of families with children must be examined as a whole. All psychosocial and health aspects of welfare must be taken into account. Preventative work supports the ability to transfer successfully from one life situation to another.

One suggestion of the above mentioned report was to increase scientific research on the area of childhood. The Academy of Finland announced a separate research programme called Health and Welfare of children and young people. The programme was concerned to study health and welfare risks, risk management and environments of childhood growth. One of the aims was to support and encourage interdisciplinary and multidisciplinary research cooperation. The programme had three research themes: environment of childhood growth, service system and challenges for children's health and the promotion of health.

An overview of existing research on the relevant measures targeted at parents and children in poor families

The 1987 Finnish Birth Cohort – study shows how the youth of today's Finland are doing (Paananen, Ristikari, Merikukka, Rämä & Gissler 2012).

The study follows all approximately 60 000 persons born in the year 1987 from the early childhood period through the year 2008 using official registers. The study aims at providing information about which preventative and corrective efforts should be emphasized. The results show that at the age of 20 one fifth has received specialized psychiatric care or medication for mental health problems. 18 % has completed only primary education. Social assistance (income support) has been received by 23 % of the cohort. The birth cohort grew up- and was raised during the recession of the 1990s. Changes in family social policy during that time have an impact still today.

Hakovirta, Mia & Rantalaiho, Minna (2012): Taloudellinen eriarvoisuus lasten arjessa [Economic Inequality in children's everyday life]. The Social Insurance Institution of Finland, Studies in Social Security and Health 124. Helsinki.

The study examines economic inequality from the perspective of children's everyday life. The study describes primary school children's (fifth and eight grade) experiences and thoughts. The research illustrates how the differences between children in resource consumption create inequality, which may define children's social status and peer group acceptance. Economic inequality, at the worst, can lead to peer discrimination, exclusion and bullying. The study also shows how children actively construct different strategies to cope with situations where economic inequality is obvious.

Forssen, Katja : The study on trends of economic stress and wellbeing among Finnish families with children during the period of 1995-2010. In: Forssen, K., Roivainen, I., Ylinen, S., & Heinonen, J. Eds. (2012): Does social work face poverty?

The aim of the study is to describe the changes in wellbeing of Finnish families with children during the past 15 years. The study is based on 4 different survey-data collected in 1995, 2000, 2005 and 2010. Especially the situation of those families living on basic security has become worse during the past 20 years (see Kuivalainen and Nelson 2012). Although

their disposable income has increased their incomes after housing costs has declined. **The concept of structural ignorance:** In general and government level there is a deep concern on the situation of families with children living in poverty. But there are difficulties to create actual policy actions which could answer these concerns.

Jäntti, Markus: About child poverty in Finland. In: Hämäläinen, U. & Kangas, O. (eds): Perhepiirissä. KELAn tutkimusosasto (2012).

Although child poverty is at a low level in Finland from the international point of view the amount of low income families increased rapidly in recent years. There is a high poverty risk among single parent households, among households with low educated parents and among households where the parents are outside the labour market. In Finland young adults' and their parents' income correlation is 0,27, in USA the correlation is 0,4. The positive income correlations mean that there is a risk for social heritage between generations.

Kaikkonen, Mäki, Hakulinen-Viitanen et al. (EDS.) Health and well-being inequalities among children and their families. National Institute for Health and Welfare (THL) Report 16/2012.

The majority of parents assessed their child's health as good or very good. More educated mothers' assessment was more often rated as very good compared with the families with less educated mothers. In Finland free vaccination programmes are available for everyone. The survey shows that if the families have to pay for vaccinations themselves, vaccinations do not distribute equally to all. The Finnish society has shown the potential to reduce health inequalities by eliminating the differences between social groups.

Some concluding comments

There are not many family-inclusive child poverty measures implemented in Finland. Most family policy measures take into account the whole family. New legislation of child welfare (2008) includes some family-inclusive measures (for example, the whole family can be placed outside their homes to get special support etc). In Finland the main measures or policies to reduce child poverty are based on universal family policy support. Child allowances, housing benefits and low or none existing service fees work as a shelter against poverty. The role of private and third sector is growing. There are increasing numbers of third sector organizations which deliver material and psychosocial support for children and their parents.

Sources

Academy of Finland. <http://www.aka.fi/en-GB/A/Programmes>.

Björneberg, U. & Ottosen M. H (Eds.): Challenges for future family policies in the Nordic countries. SFI 2013:38.

Deding, M. & Forssén, K. Child Welfare. In Björneberg, U. & Ottosen M. H (Eds.): Challenges for future family policies in the Nordic countries. SFI 2013:38. 99-131.

Ferrarini, T. & Forssén, K. (2005): Family policy and Cross-National Patterns of Poverty. IN: Kangas, O. & Palme, J. (eds.) Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries. UNRISD, Palgrave, Macmillan, 118-146

Forssen, Katja : The study on trends of economic stress and wellbeing among Finnish families with children during the period of 1995-2010. In: Forssen, K., Roivainen, I., Ylinen, S., & Heinonen, J. Eds. (2012): Does social work face poverty?

Hilamo, H. (2008): Promoting Children's Welfare in the Nordic Countries. Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2008: 15.

Kaikkonen, R. – Mäki, P. – Hakulinen-Viitanen, T. – Markkula, J. – Wikström, K. – Ovaskainen, M-L. – Virtanen, S. & Laatikainen, T. (toim.): Lasten ja lapsiperheiden terveys- ja hyvinvointierot. THL Raportteja 16/2012.

Kuivalainen, S. & Nelson, K. (2012). Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance. In: Kvist, J. – Fritzell, J. – Hvinden, B. & Kangas, O. (Eds.): Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century. The Policy Press, Bristol. 69-88.

Paananen, R., Ristikari, T., Merikukka, M., Rämö, A. & Gissler M. (2012): Children's and youth's well-being in light of the 1987 Finnish Birth Cohort study. National Institute for health and Welfare.

Reivinen, J. & Vähäkylä, L. (toim.) Ketä kiinnostaa? Lasten ja nuorten hyvinvointi ja syrjäytyminen. Gaudeamus, Helsinki.

STM 2008. National Strategy Report on Social Protection and Social inclusion 2008-2011. Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2008:39.

STM 2013. Child and family policy in Finland. Ministry of Social Affairs and Health. www.stm.fi/en/publications.

2014-02-06

Barn- och familjepolitik med relevans för barnfattigdom

Nationell rapport från Sverige

Tapio Salonen, professor i socialt arbete

Malmö Högskola, Sverige

Tapio.salonen@mah.se

Inledning

Denna rapport diskuterar på vilket sätt som barnfattigdomsfrågan har uppmärksammats i opinionsbildning, policyresponser och forskning i Sverige under senare år.

Den snabba och internationellt uppmärksammade välfärdsutvecklingen i Sverige efter andra världskriget innebar att den klassiska fattigdomsfrågan sågs som något obsolet och tillhörande en förgången tidsperiod. Under 1960- till 1980-talen fanns en dominerande föreställning att fattigdom och social utsatthet med en inneboende logik skulle minska och försvinna som en effekt av de breda välfärdsordningar som successivt infördes. Erfarenheten från dessa rekordår var att fattigdom bekämpas bäst genom generella reformer inom samhällslivets olika områden som arbete, utbildning och bostäder.

Men den ekonomiska utsattheten bland bl.a. barnfamiljer uppmärksammades som en effekt av den ekonomiska kris som inleddes i början av 1990-talet och som ledde till en snabbt ökad ekonomisk sårbarhet bland svenska hushåll, vilket bl.a. noterades i ett markant ökat behov av kommunalt försörjningsstöd (tidigare benämnt socialbidrag) i mitten av 1990-talet (SOU 2001:55, Socialdepartementet 2004, Socialstyrelsen 2010).

Som denna rapport kommer visa utgör själva frågan om det finns ”barnfattigdom” i ett välrenommerat välfärdsland som Sverige en känslig och omdiskuterad fråga under de allra senaste åren. Från att ha varit en icke-fråga har den under de allra senaste åren rönt växande uppmärksamhet i den svenska samhällsdebatten. Diskussioner om såväl dess existens och karaktär som bakomliggande orsaker och konsekvenser för barnfamiljer har intensifierats i början av 2010-talet.

I denna redogörelse presenteras översiktligt de huvuddrag som framträtt i den svenska belysningen av barnfattigdom i ett överflödssamhälle som Sverige. Sammanfattningsvis visar detta:

- Det finns inte en entydig definition av ett så komplext samhällsfenomen som ekonomisk utsatthet bland barn och deras familjer. Olika definitioner och mätmetoder förmår fånga endast partiellt dess dynamiska och föränderliga karaktär.
- Frågan har kommit att placera sig centralt i den svenska samhällsdebatten 2011-2013.

- Opinionsmässigt tycks det finnas ett starkt stöd för långtgående insatser för att bekämpa barnfattigdomen i Sverige.
- Det råder en övergripande konsensus om att barnfattigdom bekämpas effektivast genom breda insatser för minska föräldrars förmåga till självförsörjning genom tillgång till arbete och bättre hälsa.
- Strategier för att bekämpa barnfattigdom måste inbegripa insatser och reformer på såväl nationell, regional och lokal nivå.
- Policyåtgärder måste adressera både behov av att mildra konsekvenser av ekonomisk utsatthet som att angripa dess bakomliggande orsaker.

Definitioner och mätning av barnfattigdom

Den svenska forskningen kring fattigdom och i synnerhet kring barns och deras familjers fattigdom är tämligen överens om att det inte finns ett självklart sätt att försöka mäta fenomenet utan det beror på vilka aspekter och perspektiv som står i fokus. Även med den klassiska uppdelningen mellan absolut och relativ definition av fattigdom finns det glidande innebörder och begränsningar i metoder att försöka mäta det på. Inte sällan kommer man fram till att det behövs flera olika mått som kan spegla komplexiteten i fattigdomsfenomenet (Halleröd 1995, Rauhut 2011, Rauhut 2013, Unicef 2013). I Sverige finns inte någon officiellt antagen definition för ekonomisk fattigdom bland hushåll.

Oavsett vilken definition som används för att försöka fånga barnfattigdom i överflödssamhällen som de nordiska länderna tvingas dessa upprätta förenklade uppdelningar mellan icke-fattiga och fattiga hushåll. Vardagsvillkoren bakom s.k. fattigstreck kan variera högst avsevärt beroende på bl.a. hur länge ett barnhushåll tvingas leva under ekonomisk press. I de flesta studierna mäts dock barnfattigdom på ett sådant sätt att varaktigheten i ekonomisk utsatthet inte kan fångas upp. Internationella studier om barnfattigdomens karaktär har uppmärksammat dess dynamiska och föränderliga karaktär (Bane & Ellwood 1986, Bradbury et al. 2001, Vleminckx & Smeeding 2001, Unicef 2013). De flesta barnfamiljer i ekonomisk utsatthet förändrar sin situation till det bättre över tid. Få barn växer upp i fattigdom under hela sin uppväxt. Fattigdomsriskerna är generellt större bland yngre barn, vilket i stort hänger samman med föräldrars lägre etableringsgrad på arbetsmarknaden.

Under senare år har ett flertal jämförande studier av OECD och EU bekräftat att inkomstjämlighet och ekonomisk fattigdom ökar i många länder, däribland Sverige (OECD 2008, Eurostat 2010, OECD 2011, SCB 2012, Unicef 2013). Den svenska regeringen (2013) har i sin senaste årliga fördelningspolitiska redogörelse utgått ifrån tre olika mått för att spegla utvecklingen av ekonomiskt utsatta hushåll i Sverige. Utifrån ett *relativt* inkomstmått (i enlighet med EU-definitionen; högst 60 procent av medianinkomsten i landet) har andelen ökat drastiskt från knappt 10 procent till drygt 14 procent mellan 2005 till 2011. Under samma period har dock andelen fattiga utifrån en *absolut* låginkomstgräns (i detta fall beräknat som högst 60 procent av 1991 års prisjusterade medianinkomst) legat stilla kring drygt 5 procent (a.a. s. 21). I linje med EU:s nya rekommendationer (EU 2013) presenteras också ett tredje mått; andelen som

lever med en ”*låg materiell standard*” (mätt som avsaknad av minst fyra nödvändiga förnödenheter). Enligt denna direkta indikator har andelen minskat i Sverige från 2,3 till 1,2 procent mellan 2005 och 2011 (a.a. s. 22).

Hur kan en definition på barnfattigdom förstås i ett land som Sverige som jämförelsevis med andra EU-länder uppvisar en låg nivå och tillhör de länder med allra lägst barnfattigdom inom EU? De europeiska frivilligorganisationernas sätt att definiera barnfattigdom anknyter på ett rimligt vis till Barnkonventionens artikel 27 som uttrycker varje barns rätt till en skälig levnadsstandard.

I det följande resonemanget presenteras en sammansatt definition av barnfattigdom som utvecklats inom ramen för Rädda Barnens årliga barnfattigdomsrapporter (Salonen 2002, 2013a). Barn anses enligt denna definition finnas i hushåll med ekonomisk utsatthet ifall åtminstone något av delmätten *låg inkomststandard* eller *förekomst av försörjningsstöd* förekommit i barnets hushåll under aktuellt år. Denna definition utgör ett försök att utkristallisera ett sammansatt mått som ligger nära de vardagliga förhållanden som präglar barnfamiljer med en uppenbar utsatt hushållsekonomi. Denna definition på ekonomisk utsatthet bland barn i Sverige kan anses fånga in barns och deras familjer ekonomiska utsatthet på ett relevant vis i Sverige då den både täcker barnhushållens inkomstsituation för att klara nödvändiga hushållsutgifter samtidigt som den även inkluderar alla barnhushåll som beviljats försörjningsstöd under ett år. Till skillnad från EU-definitionen av relativ inkomstfattigdom på högst 60 procent av medianinkomsten i landet uttrycker måttet *låg inkomststandard* en mer vardagsrealistisk och skarp nivå på vad som barnhushåll behöver i inkomster för att klara en lägsta nödvändig inkomstnivå. Måttet *låg inkomststandard* har utvecklats av Statistiska centralbyrån i Sverige och baseras på årliga uppföljningar av hushållens nödvändiga utgifter, hänsyn tagen t.ex. till varierande boendekostnader i olika delar av landet. Medan EU:s definition av inkomstfattigdom mer speglar ojämlig fördelning av hushållens inkomster är *låg inkomststandard* ett balansmått som relaterar hushållens disponibla inkomster (d.v.s. vad hushållen faktiskt förfogar över, inräknat bidrag och andra överföringar) till en reell lägsta utgiftsnivå. Det är motivet varför Rädda Barnens årliga index utgår från måttet *låg inkomststandard* och inte det ofta använda EU-måttet relativ inkomstfattigdom. Till skillnad från EU:s inkomstdefinition som är föränderlig efter medianinkomstens utveckling över tid relateras *låg inkomststandard* till faktiska kostnader för nödvändiga utgifter för hushållen.

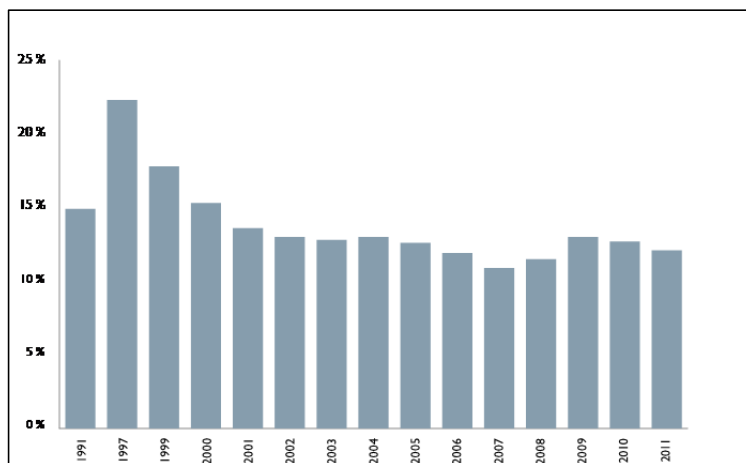
I den svenska diskussionen om barnfattigdomens utbredning på senare år har inte sällan Rädda Barnens årliga index felaktigt tolkats som en relativ definition av fenomenet vilket således är en misstolkning. Genom att definiera barns ekonomiska utsatthet utifrån måtten *låg inkomststandard* och/eller *förekomst av försörjningsstöd* har detta index i själva verket utgått från en tämligen strikt och stram tolkning av hur Barnkonventionens formulering om en skälig levnadsstandard bör förstås i ett land där de allra flesta barn har det ekonomiskt väl ställt.

Detta förstärks av att bidragsnivån på försörjningsstödet under senare år legat relativt stilla och att riksnormen numera knappast lever upp till sociallagstiftningens ambitioner att bidraget tillförsäkrar en skälig levnadsnivå (Socialstyrelsen 2012). I en lokal studie

visas att en majoritet av en kommuns intervjuade handläggare och chefer inte anser att nuvarande normer lever upp till lagens krav om en skäligen levnadsnivå (Hjort 2012).

Andel barn i ekonomiskt utsatta hushåll ökade dramatiskt under mitten av 1990-talet som en följd av den ekonomiska krisen men också av en kraftig flyktinginvandring. Under 2000-talets första årtionde har andelen legat relativt stabilt kring 11-13 procent eller närmare en kvarts miljon av totalt två miljoner barn i Sverige (se vidare Salonen 2013b).

Diagram 4. Andel barn i hushåll med ekonomisk utsatthet i Sverige 1991-2011.



Källa: Salonen 2013a.

Den ekonomiska utsattheten bland barnfamiljer i Sverige återfinns till stora delar bland föräldrar med svaga eller obefintliga anknytningar till såväl en snabbt föränderlig arbetsmarknad med höjda utbildnings- och språkliga krav som offentliga trygghetssystem som allt sämre förmår leva upp till sina universella anspråk. Nu som då är det således arbetslöshet och ohälsa som mestadels som ligger bakom fattigdomen, oftast i en sammansatt och över tiden föränderlig process. Ibland är det ohälsa som leder till arbetslöshet medan det för andra är arbetslöshetsperioder som triggar sjukdomsförlopp, inte sällan numera av psykisk natur (Rostila & Toivanen 2012).

I aktuell forskning om ekonomisk utsatthet bland barn och deras familjer i Sverige märks tydligt en polarisering av barnfamiljernas ekonomiska situation (Socialstyrelsen 2010, Gustafsson & Österberg 2011, Wiklund & Stranz 2011, Salonen 2012). Även om den ekonomiska utsattheten generellt inte ökar bland barnfamiljerna så tycks olika demografiska och familjemässiga skillnader öka under senare år. Det tycks ske en koncentration av ekonomisk utsatthet för de grupper som redan tidigare haft en oproportionellt hög utsatthet.

Risk för ekonomisk utsatthet för barn är betydligt större i hushåll där åtminstone en förälder är utrikesfödd. Jämfört med barn med svenskfödda föräldrar har differensen ökat från 2 till 3 gånger så hög ekonomisk utsatthet under 1990-talet till drygt 5 gånger

så hög risk under de senaste åren (Salonen 2013a). Med takt med att andelen barn med utländsk bakgrund, antingen själv född utanför Sverige eller åtminstone en förälder utrikesfödd, ökat i Sverige har också de ekonomiska skillnaderna accentuerats. 2010 var det drygt var fjärde barn (26,7 procent) i landet som hade någon utländsk bakgrund. 31 procent av dessa drygt halv miljon barn återfanns i hushåll med ekonomisk utsatthet vilket kan jämföras med 6 procent för barn med svenskfödda föräldrar. Ser vi till andelen av samtliga barn i hushåll med ekonomisk utsatthet har andelen barn med utländsk bakgrund ökat stadigt från 39 procent 1991, 54 procent 2002 till 66 procent år 2010. Däremot har betydelsen av relativt nyanlända barnfamiljers andel planat ut något under senare år. Av sammanlagt 242 000 barn i ekonomisk utsatthet återfanns drygt 52 000 i hushåll som vistats högst fem år i landet (a.a. s.32), vilket motsvarar 22 procent. Detta kan jämföras med 13 procent 1991.

Sammanfattningsvis kan ökade skillnader i ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer i Sverige noteras efter följande skiljelinjer:

- barn med svensk respektive utländsk bakgrund
- barn till ensamstående respektive sammanboende föräldrar
- barn i rikare och fattigare kommuner
- rikare och fattigare stadsdelar i storstäderna

Genomslag i opinionsbildningen

Under de allra senaste åren har barnfattighedsfrågan fått en särskild aktualitet då flera barnrättsorganisationer, däribland Rädda Barnen, Majblomman, Makalösa föräldrar och BRIS, uppmärksammat frågan utifrån Barnkonventionens artiklar om bl.a. barns rätt till en skälig levnadsstandard (Artikel 27). Särskilt har frågan kommit att aktualiseras i Sverige då barnfattigheden återigen börjat öka trots att barnfamiljerna i Sverige överlag samtidigt fått det ekonomiskt allt bättre (Salonen 2012). I många kommuner uppmärksammas frågan i samband med Rädda Barnens årliga lansering av barnfattigheds utveckling i landets kommuner.

Det är framför allt två medieuppmärksammade händelser under senare år som lyft barnfattighedsfrågan till den politiska debattens centrum. För det första lyfte den nyblivne partiledaren för Socialdemokraterna Håkan Juholt upp frågan redan i sitt installationstal våren 2011:

”Barnfattigheden är oacceptabel och ovärdig vårt moderna samhälle. Politiken ska kraftsamla för ett omfattande program mot barnfattigheden, som sträcker sig hela vägen från barnbidrag till fler människor i arbete. Barnfattigheden ska bekämpas varje dag och med alla till buds stående medel!” (ur Håkan Juholts tal vid socialdemokraternas partikongress 2011).

Flera andra partier hakade på under 2011 och barnfattighedsfrågan kom att diskuteras i många medier såväl nationellt som lokalt (Bengtsson & Laurén 2012).

För det andra fick ytterligare medial uppmärksamhet när SVT:s program Uppdrag granskning sände ett program om frågan i januari 2013. I dess efterföljande debatt under 2013 har såväl själva sakfrågan, om barnfattigdomens utbredning och karaktär i Sverige, som barnrättsorganisationernas kampanjstrategier stått i fokus. Frågan om ifrågasättande av barnorganisationernas kampanjstrategier kommer att påverka själva sakfrågan har debatterats (se t.ex. Nilsson 2013).

I en opinionsundersökning bland svenska folket 2011 angav 81 procent av de tillfrågade att barnfattigdom i Sverige är ett ”stort” eller ”mycket stort” problem (Bengtsson & Laurén 2012). 61 procent angav också att de kan tänka sig avstå från ytterligare skattesänkningar för att istället satsa på att bekämpa barnfattigdomen. Endast 20 procent svarade nekande och 19 procent ”vet inte”.

I den stora mängd artiklar och debattinlägg i olika medier det senaste året kan det konstateras att barnfattigdomsfrågan engagerar många. Det berör en fundamental aspekt av föreställningen av ett inkluderande modernt välfärdsamhälle. Oavsett vilka bakomliggande orsaker som pekas ut tycks de allra flesta vara överens om att fenomenet inte är förenligt med de ambitioner och principer som bl.a. FN:s barnkonvention formulerat om barns grundläggande rättigheter oavsett föräldrars eller offentliga aktörers förhållningssätt.

Det som talar för att barnfattigdomsfrågan även fortsatt kommer att uppmärksammas i Sverige är:

- underliggande tendenser till tilltagande ojämlikhet bland hushållen
- barnrättsorganisationernas mobilisering och uthållighet
- den nationella politikens tilltagande engagemang
- den lokala politikens förmåga att uppmärksamma och genomföra insatser

Den svenska välfärdsmodellens funktionsförmåga

Som nämndes redan i inledningen har den historiska lärdomen i svensk efterkrigstid varit att fattigdomsbekämpning är effektivast genom generella åtgärder inte riktade insatser. Riktade insatser för ekonomiskt utsatta barnfamiljer kan vara välmotiverade för att mildra utsattheten men det krävs breda inkluderande reformer för att komma åt bakomliggande strukturella orsaker till den moderna fattigdomen. Sverige har tidigare visat på ett internationellt uppmärksammat vis att kunna lyfta ut grupper från fattigdom och armod genom välfärdspolitiska reformer (Korpi & Palme 1998). Frågan är om dessa historiska erfarenheter är relevanta även under 2010-talets Sverige?

Bakom varje ekonomiskt utsatt barn finns föräldrar som har problem att klara hushållets nödvändiga försörjning och många av föräldrarna i dessa familjer har en svag eller obefintlig anknytning till arbetsmarknaden och eller har hälsoproblem som innebär att de tvingas förlita sig på sjukersättning eller andra offentliga ersättningar. Särskilt har ersättning och täckningsgrader vid arbetslöshet förändrats under senare år, bl.a. togs studerandevillkoret bort helt 2007. I en översiktsanalys för åren 2000-2011 visar Arbetsförmedlingen (2012) att täckningsgraden har minskat generellt under det senaste årtiondet och särskilt då för unga upp till 24 år och utrikes födda personer. Andelen

bland öppet arbetslösa eller deltagare i program med aktivitetsstöd som helt saknar ersättning var närmare 40 procent eller drygt 140 000 personer 2011 (a.a. s. 28). Därutöver är det många som inte uppfyller villkoren i A-kassan och som enbart får 223 SEK per dag i aktivitetsstöd. Detta är exempel på de förändringar som skett som givetvis också påverkar vuxna personer som är föräldrar och därigenom får svårt att klara egenförsörjning utan att behöva söka kompletterande hjälp hos kommunernas socialtjänst. När det gäller senaste årens förändringar av ekonomisk trygghet för arbetslösa personer eller i arbetsmarknadsåtgärder har detta även uppmärksammats internationellt. OECD har i sin senaste analys av Sverige föreslagit att utvidga täckningsgrader vid arbetslöshet och införa en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (OECD 2012).

Artikel 26 i Barnkonventionen reglerar barnets rätt till social trygghet, inklusive socialförsäkringar. Enligt Unicef:s handbok om Barnkonventionen innebär denna artikel att *"när de vuxna som har ansvaret för barnet inte kan försörja det, t.ex. på grund av arbetslöshet eller sjukdom, måste samhället garantera att barnet får någon form av ekonomiskt stöd som betalas ut antingen direkt till barnet eller via en ansvarig vuxen"*. I Sverige garanteras artikel 26 främst via skyddssystem inom den ekonomiska familjepolitiken. Konkret handlar det om bidrag och försäkringar som administreras av försäkringskassan; exempelvis barnbidrag, flerbarnstillägg, adoptionsbidrag, föräldrapenning, havandeskapspenning, efterlevandestöd till barn, bostadsbidrag och underhållsstöd. Syftet med dessa bidrag och försäkringar är att stärka barnfamiljers ekonomi och lyfta upp dem på en mer jämbördig nivå med familjer som inte har barn.

Flera studier visar att dessa familjepolitiska system sammantaget inte fungerar som det är tänkt (Salonen 2011, Försäkringskassan 2013). Förmågan att reducera fattigdom har avtagit och den utjämnande effekten mellan barnhushåll med sämre och bättre ekonomi har minskat under 2000-talet. Dessutom har träffsäkerheten för att de sociala skyddsneten verkligen fångar upp utsatta barnfamiljer avtagit. En annan aspekt som förstärker den systembetingade ekonomiska utsattheten är de gradvisa försämringar och restriktioner som skett inom olika socialförsäkringar sedan 1990-talet och som accentuerat under senare år (Salonen 2006, Ferrarini et al. 2012, Salonen 2013a). Detta kan spåras i höjda kvalifikationskrav in i trygghetssystemen (t.ex. strängare arbetsvillkor), striktare regler (t.ex. avskaffandet av studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen) och att inte indexreglera ersättningar vilket innebär en gradvis urholkad ersättningsnivå. Därutöver har även det kommunala försörjningsstödet över tid minskat i värde (Kuivalainen & Nelson K 2012).

Sammanfattningsvis har en rad förändringar skett i Sverige det senaste årtiondet som påverkar de offentliga trygghetssystemens förmåga att ekonomiskt skydda människor vid arbetslöshet, sjukdom, barnafödande och andra situationer. Detta hänger samman med demografiska och strukturella faktorer men också välfärdspolitiska beslut och ambitioner. Det märks en tydlig förskjutning mot riktade selektiva åtgärder vilket innebär att den tidigare svenska uppmärksammade omfördelningsparadoxen hamnat allt mer i bakgrunden i den svenska välfärdspolitiken.

Strategier för att bekämpa barnfattigdom på nationell nivå

I det följande diskuteras översiktligt vilka fattigdomsbekämpande strategier som kan skönjas på olika nivåer i Sverige. Inledningsvis kan konstateras att det politiska ansvaret för att bekämpa barnfattigdom är ett delat ansvar mellan den nationella och lokala nivån. Enligt Lingärde & Krantz (2013) kan man skönja tre reformprocesser på statlig nivå mot barnfattigdom: 1/ uppföljning av strategin för att implementera FN:s Barnkonvention, 2/ arbetet med hållbar utveckling och 3/ uppfyllandet av EU:s politik mot barnfattigdom (Lissabonprocessen och EU:s tillväxtstrategi Europa 2020).

När det gäller den första aspekten, implementering av Barnkonventionens artiklar och då i synnerhet artikel 27 om alla barns rätt till god levnadsstandard, har den svenska regeringen oftast presenterat statens insatser och bedömningar i samband med presentation av kommande statsbudget. I budgetpropositionen för 2014 anger t.ex. den svenska regeringen att barnhushåll med risk för ekonomisk utsatthet har fått förstärkning genom den ekonomiska familjepolitiken under senare år. Följande inslag har införts under senare år:

1. Från juli 2010 höjdes flerbarnstillägget i barnbidraget på motsvarande 700 mSEK.
2. Från 2012 höjdes det särskilda bidraget inom bostadsbidraget och för att ytterligare förstärka ekonomin sänktes den nedre gränsen för bostadskostnader vid vilken bidrag betalas ut. Reformen når alla de ca 233 000 hushåll som uppstår bostadsbidrag. För en tvåbarnsfamilj innebar detta en höjning av den disponibla inkomsten med 725 SEK i månaden. Bland samtliga ensamstående med barn berörs 35 procent.
3. Från 2013 höjdes grundnivån i föräldrapenningen för föräldrar med låg eller ingen inkomst, från 180 SEK om dagen till 225 kr SEK om dagen. Det ökar månadsbeloppet från 5 400 till 6 750 SEK, vilket motsvarar en höjning på 25 procent.
4. Från 2014 genomförs ytterligare förstärkning på 466 mSEK genom en höjning av bostadsbidraget i form av det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Detta beräknas öka antalet berättigade barnfamiljer med ytterligare 13 000 hushåll.

Dessa riktade statliga åtgärder kan samtliga ses som exempel ambitioner på att minska den ekonomiska utsattheten bland barnfamiljer. Detaljerade uppföljningar får framöver visa i vilken grad de får önskvärd effekt. Att särskilt höja miniminivåer i barn- och bostadsbidrag anses som effektiva fattigdomsbekämpande insatser. Å andra sidan saknas

en automatisk prisuppräknning i de sociala skydden i Sverige (Finanspolitiska rådet 2013, Konjunkturinstitutet 2013). Avsaknad av en inkomstindexering i de centrala bidragssystemen urholkar gradvis välfärdssystemens betydelse och förmåga att bekämpa fattigdom och skillnader i levnadsvillkor bland barnfamiljerna. Genom att hålla kvar t.ex. barnbidrag, föräldra- och arbetslöshetsförsäkring på oförändrade nivåer under en följd av år minskar deras betydelse och därmed ursprungliga syften. Ur ett fattigdomsbekämpande perspektiv kan dessa uteblivna indexuppräknningar inom barn- och familjepolitiken vara nog så viktiga som uppgradering av specifika riktade bidrag.

Den andra reformprocessen kring hållbar utveckling som bl.a. skrivits in i den svenska regeringsformen 2002 har alltmer kommit att formuleras utifrån perspektivet att social hållbarhet skall förenas med ekonomisk och ekologisk hållbarhet. I betoningen av social hållbarhet följer ambitioner och mål om social och hälsomässig jämlikhet för olika befolkningsgrupper. I linje med WHO:s globala rapport om att tackla ojämlikhet i hälsa och livsvillkor (WHO 2008) har flera länder i Europa utarbetat nationella strategier, däribland Storbritannien, Danmark och Norge. I Sverige har det funnits ett politiskt motstånd på nationell politisk nivå. Däremot har flera lokala och regionala initiativ märks i Marmotkommissionens anda (se t.ex. Malmökommissionen 2013). I dessa strategier lyfts barn och unga uppväxtvillkor upp och i synnerhet behovet av att implementera fattigdomsbekämpande lokala och regionala strategier.

Den tredje utvecklingslinjen på nationell nivå anknyter till EU:s Lissabonprocessen och den öppna samordningsmetoden med bl.a. handlingsplaner mot fattigdom och social exkludering. Ett av dess konkreta mål är att antalet människor som lever eller riskerar att leva i fattigdom och social exkludering ska ha minskat med minst 20 miljoner. I detta arbete förutsätts att samverkan sker mellan statliga och kommunala organ likväl med den ideella sektorn.

Lingärde och Krantz (2013) summerar att det finns en högst oklar och varierad politisk ansvarsfördelning i Sverige kring bekämpandet av barnfattigdom och att flera problem i relationer mellan stat och kommuner kan skönjas; 1/ ett starkt kommunalt självstyre försvårar implementering av nationella rekommendationer, 2/ sysselsättningspolitiken som har en central betydelse för social inkludering kan bara marginellt påverkas av kommunerna, 3/ kommuner och landsting har begränsade möjligheter att långsiktigt förbättra utbildning och hälsostatus för utsatta barn och deras familjer och 4/ kommunerna har begränsade möjligheter att stödja hushåll att bli oberoende av socialbidrag.

Innan vi vänder blicken åt den lokala nivån kan det vara intressant att översiktligt referera till de explicita mål och förslag till åtgärder mot barnfattigdom som de politiska partierna i Sverige anger på officiella hemsidor. Denna genomgång gör inte anspråk på att vara heltäckande utan mer ger prov på variation och skillnader i de politiska partiernas officiella hållningar i denna fråga.

Moderaterna anger att de ”vill bekämpa fattigdom med en aktiv jobbpolitik och ordning och reda i landets ekonomi. Vi har höjt barnbidragets flerbarnstillägg. Bostadsbidraget för barnfamiljer med svag ekonomi, varav de allra flesta ensamstående, har också höjts.” (www.moderaterna.se)

Centerpartiet anger följande punkter (www.centerpartiet.se):

- Att man ska utreda hur barns rättigheter enligt barnkonventionen kan föras in i svensk lag på ett sätt som stärker barns rättigheter.
- Intensifiera forskning och information om barn som far illa.
- Att man alltid ska tänka på vilka konsekvenser det får för barn innan man fattar ett politiskt beslut.
- Att misshandelsbrott mot barn ska särregleras i brottsbalkens bestämmelser och att brottet ska inkludera både fysisk och psykisk misshandel.
- Stärka barnens ställning när nya lagar stiftas – lagar ska inte bara ha ett vuxenperspektiv.
- Ge mer pengar till forskning om barns och ungas psykiska hälsa.
- Bekämpa barnfattigdom genom att göra det lättare för barnens föräldrar att få ett jobb.
- Att reglerna för de familjeekonomiska stöden anpassas till dagens familjebildning och boendemönster, till exempel behövs en översyn av underhållsstödet/bidraget.
- Driva på det förebyggande arbetet mot sexualbrott mot barn
- Verka för att barn och unga som utsatts för sexualbrott ska få hjälp och adekvat vård tidigare efter brottet
- Att utredningen Stärkt skydd för tvångsaktenskap och barnäktenskaps förslag genomförs snarast
- Verka för att en utredning tillsätts som undersöker förutsättningarna för en lag om förbud mot trakasserier och mobbing.

Kristdemokraterna anger följande (www.kristdemokraterna.se); ”För att värna ett samhälle som håller ihop är det viktigt att höja levnadsstandarden för dem som har de minsta marginalerna. Långsiktigt är jobbpolitiken det enskilt viktigaste för att minska risken för att barn ska leva i ekonomisk utsatthet. Men det behövs också insatser för dem som här och nu. Vi Kristdemokrater har därför arbetat för och fått igenom en höjning av barndelen i bostadsbidraget och en fritidspeng som gör det möjligt för alla barn att delta i fritidsaktiviteter. Det är två träffsäkra åtgärder för att stärka ekonomin för barn som lever i ekonomisk utsatthet. Vi har tidigare under mandatperioden också höjt golvet i föräldraförsäkringen till 225 kr och vi vill fortsätta höja den till 250 kr per dag.”

Folkpartiet anger att största anledningen till att en familj får det svårt ekonomiskt är att en eller båda föräldrarna blir av med sitt arbete och därmed förlorar sin inkomst (www.folkpartiet.se). Därför anger Fp att kampen mot barnfattigdomen alltid måste ta sin början i kampen mot arbetslösheten och för att få fler i arbete. *”Inga riktade bidrag i världen kan ersätta den trygghet som kommer av att mamma och pappa har ett arbete att gå till. Detta är viktigt inte bara för den ekonomiska tryggheten utan också för att barnen får se att det lönar sig att arbeta och att det är det som är grunden för den egna försörjningen.*

Därför fortsätter alliansen att arbeta utifrån arbetslinjen. Fortsätta skattesänkningar, främst riktade mot dem som har låga och medelstora inkomster, ger fler arbeten och större ekonomiska marginaler inte minst för de ensamstående föräldrar som allt för ofta är ensamförsörjare för sina barn.

De hitintills genomförda skattesänkningarna för de familjer som har låga inkomster har också, trots att det varit ekonomiskt tuffa tider, lett till att väsentligt färre barn i dag lever i familjer med inkomster under gränsen för att få försörjningsstöd från socialtjänsten, än vad som var fallet för fyra år

sedan. Detta visar att rätt genomförda skattesänkningar kan vara ett verktyg i kampen mot barnfattigdomen.”

Miljöpartiet vill att det tas fram en nationell handlingsplan som tar ett helhetsgrepp för att minska barnfattigdomen. De vill även att alla barnfamiljer har rimliga ekonomiska villkor, därför vill Mp bland annat göra särskilda insatser för ensamstående, att skolan ska vara avgiftsfri, att det finns tillgång till barnomsorg på obekvämt arbetstid, att alla barn som är i behov av det ska få glasögon och att det finns tillgång till kostnadsfria fritidsaktiviteter (Källa: Tio insatser för att alla barn skall få samma livschanser; www.mp.se).

Socialdemokraterna anger att barnfattigdomen kan avskaffas genom politisk vilja och prioriteringar. ”Vi ställer inte upp på en samhällsmodell som kräver att allt fler barn drabbas av fattigdom. Det är orättfärdigt ett rikt samhälle. Hela landet stärks om alla barn istället får chansen att växa upp och utvecklas efter sina förutsättningar.” (www.socialdemokraterna.se). Barnfattigdomen måste enligt socialdemokraterna bekämpas med två strategier:

1. Ett långsiktigt samhällsbygge som garanterar försörjningsmöjligheter för alla i Sverige. Gemensamt för barn i ekonomiskt utsatta familjer är att deras föräldrar ofta saknar jobb eller arbetar ofrivillig deltid. Därför är det viktigaste steget mot att avskaffa barnfattigdomen att se till att alla föräldrar får tillgång till ordentliga arbeten.

Det krävs en kunskapsbaserad ekonomi, med rätt till utbildning, så att människor kan matchas mot de jobb som finns och mot dem som växer fram. Det krävs att föräldrar som jobbar ofrivillig deltid får rätt till heltidsarbete och att personer med utländsk bakgrund får möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden.

Dessutom måste den generella välfärden stärkas med sociala investeringar. Det gäller trygghetsförsäkringarna som ska hindra sjuka och arbetslösa från att bli fattiga, och det gäller skola, sjukvård och bibliotek som ska ge oss ett rikare och tryggare liv.

2. En bred politik som ger goda uppväxtvillkor för alla barn. Idag hamnar många unga utanför på grund av höga avgifter för aktiviteter i skolan och på fritiden. I ett socialdemokratiskt Sverige ska inga barn stå utanför. Därför vill vi förbjuda avgifter i skolan, satsa på sommarjobb och skapa möjligheter till en rikare fritid för alla unga.

Konkreta förslag i socialdemokraternas budgetmotion 2013:

Rätt till heltid

Kvinnor och ungdomar används alltför ofta som flexibilitetsbuffertar på arbetsplatser. De anlitas vid behov och vid arbetstoppar – men slås ut lika snabbt som de kommer in. Kvinnor får i högre grad deltids- och tidsbegränsade anställningar istället för fasta jobb. Socialdemokraterna är beredda att lagstifta om rätt till heltid.

Barnomsorg på obekvämt tid

Många arbeten idag kräver att man kan arbeta kvällar och nätter. För många, inte minst ensamstående, kan det vara väldigt svårt att förena arbetsliv med föräldraskap.

Socialdemokraterna vill stimulera fler kommuner att tillhandahålla barnomsorg på obekvämtid och avsätter 200 miljoner kronor för detta 2012.

Fördela resurser utifrån elevernas behov

Resurser ska fördelas till skolorna utifrån elevernas behov. De flesta kommuner fördelar pengar till skolorna huvudsakligen utifrån hur många elever de har, utan att ta hänsyn till behoven i elevgruppen. Skolverket menar att det här systemet bidrar till att öka ojämlikheten i den svenska skolan.

Kultur- och musikskolan

Den svenska kultur- och musikskolan har skördat stora framgångar. Dels för att den erbjudit svenska barn möjligheter att utvecklas inom musik, teater och dans. Socialdemokraterna vill införa en stimulans till de kommuner som har sänkt eller sänker sina avgifter till maximalt 500 kr per termin inom musik- och kulturskolan.

Förstärkta trygghetssystem och bättre vardagsekonomi

De generella trygghetssystemen är viktiga för familjer med barn som drabbas av arbetslöshet eller långvarig sjukdom. Arbetslösa och sjukskrivna hör till de grupper som har de allra lägsta inkomsterna. För att förbättra för barnfamiljerna med de minsta marginalerna vill socialdemokraterna höja underhållsstödet med 100 kronor i månaden och avsätter 200 miljoner kronor till detta per år.

Vänsterpartiet anger att ökad barnfattigdom beror på att allt fler föräldrar lever under svåra ekonomiska förhållanden. En orsak till att den relativa fattigdomen ökar är den ökande arbetslösheten, som når allt högre nivåer under högerregeringens styre. Samtidigt har ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen försämrats. Nya regler gör dessutom att allt färre får ersättning från socialförsäkringarna. Klassklyftorna ökar och många barn drabbas av de allt större ekonomiska och sociala skillnaderna i samhället. En annan viktig orsak till att fler barnfamiljer får det sämre är att transfereringar och bidrag inte har följt med kostnads- eller löneutvecklingen. Det har drabbat barnfamiljer särskilt hårt eftersom de bidrag som riktas till dessa hushåll inte har höjts alls. Försäkringarna av välfärden har finansierat de gigantiska skattesänkningar som högerregeringen har genomfört. Pengar har omfördelats från fattig till rik.

Vänsterpartiets lösning på problemet med den ökande barnfattigdomen är satsningar på arbete åt alla och inte minst rätt till arbete på heltid. Arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen måste renoveras så att de utgör en trygghet för de människor som tvingas nyttja dem. Rätten till barnomsorg även på obekvämtid är en annan reform som skulle ha betydelse för att minska barnfattigdomen. Det ger fler ensamstående föräldrar möjlighet att arbeta.

Sverigedemokraterna har i olika officiella sammanhang angett att regeringen bör ta de oroväckande signalerna om barnfattigdom på allvar (se t.ex. anförande i Riksdagen, <http://myndighetsverket.se/sd/2012/2/22/anforanden-i-kammaren/barnfattigdom/>).

Det bör också nämnas att Sverige även fått kritik av FN:s barnrättskommitté på grund av allvarliga brister i efterlevnaden av barnkonventionen. Röster från olika partier har höjts att inrätta barnkonventionen som lag. Den svenske barnombudsmannen följer noga den kritik och de rekommendationer som FN:s barnrättskommitté i Genève riktar till Sverige om hur vi uppfyller de krav som barnkonventionen ställer (<http://www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/fns-barnrattskomite/>).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det föreligger ett förhöjt engagemang och aktivitet kring barnfattighedsfrågan på nationell nivå men att det saknas antagna handlingsplaner eller dokument från riksdag och regering. Det verkar finnas en konsensus bland de politiska partierna i Sverige att barnfattigdom bekämpas i första hand genom jobbskapande och hälsofrämjande åtgärder till deras föräldrar. Därutöver uppvisar det politiska fältet en brokig blandning av konkreta åtgärdsförslag.

Strategier för att bekämpa barnfattigdom på lokal nivå

För att långsiktigt kunna minska och eliminera barnfattigdomen i Sverige krävs ett brett och sammansatt reformarbete från många samhällsaktörer och nivåer. Barn- och familjepolitiken har i modern tid varit ett delat ansvar mellan den nationella och lokala nivån. Dessa måste fungera i växelverkan. På välfärdsstatlig nivå sätts ramarna för medborgarskapets villkor i form av rättigheter och skyldigheter för såväl individ som det offentliga samhället. I efterkrigstid har den nationella barn- och familjepolitiken skapat grundförutsättningar för försörjning och deltagande i samhällslivet. Men det är på den lokala nivån som många av de nära vardagsfrågorna avgörs; i form av omsorg, skola, fritid och kultur.

I allt fler kommuner uppmärksammas barnfamiljernas ekonomiska utsatthet och kommunala strategier och målsättningar formuleras (se t.ex. Angelin & Salonen 2012). I **Majblommans** senaste årliga enkät till Sveriges 290 kommuner framgår att 29 kommuner har antagit eller planerar att anta en plan för bekämpning av barnfattigdomen (Majblomman 2013). Gränsöverskridande samarbeten mellan olika kommunala förvaltningar och med andra samhällsaktörer anges som nyckel till framgång i det lokala fattighedsbekämpande arbetet.

Rädda Barnen (2013) har i en aktuell sammanställning lyft fram ett 15-tal kommuners lokala insatser mot barnfattigdom. Rädda Barnen säger sig se positiva tecken på att frågan fått en tydligare prioritet av landets kommunpolitiker och att centrala komponenter i ett lokalt arbete är ”*handlingsplan, samverkan och tvärsektorielt arbete*” (a.a. s.5).

Lokala exempel (refereras i Rädda Barnen 2013):

Örebro kommun har antagit en blocköverskridande handlingsplan för att halvera barnfattigdomen till 2020. I detta arbete har man utmejslat sex delmål som skall vara uppfyllda till 2020:

1. Sysselsättning: Arbetslösheten i gruppen ekonomiskt utsatta hushåll med barn ska halveras.

2. Den socioekonomiska segregationen mellan Örebro bostadsområden ska minska.
3. Förskola och skola ska ha vidtagit åtgärder för att aktivt minska effekterna av barnfattigdom.
4. Alla barn ska ha förutsättningar för en meningsfull och hälsofrämjande fritid.
5. Alla barn ska känna sig delaktiga och trygga i sin vardag.
6. Forskning om barn i ekonomiskt utsatta hushåll och dess effekter ska vara en del av Örebro kommuns strategier för forskning, innovationer och utveckling.

Uppsala kommun har under 2013 kartlagt barnfattigdomen i kommunen och identifierat vilka brister man har i arbetet med barn i ekonomisk utsatthet.

I **Norrköpings** kommun vräks inte längre några barn och deras familjer. Framgångsfaktorer som lyfts fram är en kommunövergripande bostadssamordnare och nära samarbete med berörda parter som socialtjänsten, fastighetsägare och inkassobolag.

Några kommuner har sänkt sina avgifter för barnomsorgen för låginkomsttagare. I t.ex. **Haparanda** kommun har man sedan 2007 haft en avgiftsfri barnomsorg.

Vissa kommuner har infört helgförskola och nattis för att underlätta för föräldrar med obehövliga arbetstider.

I allt fler kommuner uppmärksammas värdet av kostnadsfria fritidsaktiviteter för barn. I t.ex. **Forshaga, Umeå och Botkyrka** kommuner är detta en uttalad policy.

I allt fler kommuner inrättas sociala investeringsfonder som gör kopplingen tydlig mellan förebyggande arbete och långsiktig ekonomisk bärkraftighet.

Rädda Barnens rekommendationer till kommuner för att stötta barn i ekonomisk utsatthet (a.a. s.70):

- Kartlägg situationen i kommunen.
- Ta fram en kommunal handlingsplan med mål att inga barn ska diskrimineras på grund av sin ekonomiska situation.
- Säkerställ att hanteringen av försörjningsstödet har barnperspektiv.
- Arbeta förebyggande så att inga barnfamiljer vräks från sina bostäder.
- Säkerställ att skolan är avgiftsfri och fri från extra kostnader för utflykter, friluftsdagar och resor.
- Ge alla elever tillgång till minst två timmars lärläxa per vecka.
- Erbjud förskola på obehövligt arbetstid.
- Erbjud avgiftsfria fritidsaktiviteter, under terminer samt under skollov.
- Se till att alla ungdomar har tillgång till fritidsgårdar i sin närhet
- Gör barnkonsekvensanalyser inför varje beslut som rör barn.

Avslutningsvis kan konstateras att åtgärder för att minska barnfattigdomen i Sverige är ett politiskt delat ansvar på nationell, regional och lokal nivå. I linje med Lingärde & Krantz (2013) innebär detta splittrade ansvar för barn- och familjepolitiken att åtgärder

måste identifieras på alla dessa nivåer. Det starka kommunala självstyret i Sverige kan göra det svårt att implementera t.ex. EU:s inriktningsdokument och rikspolitiska utfästelser. När det gäller mer långsiktiga och strukturella förändringar ligger dock fortfarande ett huvudansvar på den nationella nivån. Uppmärksamhet måste också riktas på möjligheter för de berörda hushållen, såväl barn som deras föräldrar, att göra sina röster hörda gentemot olika myndigheter och arenor (Näsman 2012, Fernqvist 2013).

Referenser:

Angelin A. & T. Salonen 2012. *Lokala handlingsstrategier mot barnfattigdom*. Rapport för kommissionen för ett socialt hållbart Malmö. Malmö stad.

Arbetsförmedlingen 2012. *Underlagspromemoria om andelen av öppet arbetslösa och deltagare i program som får ersättning*. PM till Socialförsäkringsutredningen S 2010:04.

Bane M. & Ellwood D. (1986). 'Slipping into and out of poverty: the dynamics of spells', *Journal of Human Resources*, 21:1-23.

Bengtsson J. & M. Laurén. 2012. *Arenagruppens rapport om barnfattigdom*. Stockholm: Arena.

Bradbury B, Jenkins S. & Micklewright J. (2001). *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*. Florence: UNICEF.

EU 2013. *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*. Commission Recommendation of 20.2.2013. Brussels.

Eurostat 2010. *Income poverty and material deprivation in European countries*. Luxembourg.

Fernqvist S. 2013. *En erfarenhet rikare? En kvalitativ studie av barns strategier och barnfattigdomens villkor i välfärdsstaten*. Dissertation No. 85, Faculty of Social Sciences, Uppsala University.

Ferrarini T., Nelson K., Sjöberg, O. & Palme J. 2012. *Sveriges Socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringar i 18 OECD-länder 1930 till 2010*. Stockholm: Socialdepartementet.

Finanspolitiska rådet 2013. *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2013*. Stockholm.

Försäkringskassan 2013. *Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken*. Stockholm.

Gustafsson B. & T. Österberg 2011. Barnfattigdom i storstäderna. *Socionomens Forsknings supplement* Nr 30 s. 18-30.

Halleröd B. 1995. 'Making Ends Meet: Perceptions of Poverty in Sweden', i *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 4:174-89.

Harju A. & A.B. Thoröd 2011. Child Poverty in a Scandinavian Welfare Context—From Children's Point of View. *Child Indicators Research*, 4, 283-299.

Hjort T. 2012. *Skälig levnadsnivå i Malmö. Om handläggning och bedömning av socialbidragsärenden*. Rapport till Malmökommissionen, Malmö stad.

- Konjunkturinstitutet 2013. *Effekter på inkomstfördelning och arbetsutbud av olika regelförändringar simulerade med FASIT*. Studier i finanspolitik 2013/3. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Korpi W. & Palme J. 1998. 'The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and the Poverty in the western Countries', in *American Sociological Review*, Vol. 63 No. 5, pp. 661-687.
- Kuivalainen S. & Nelson K. 2012. Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance, in: Kvist, J. Fritzell J., Hvinden B. & Kangas O. (eds.), *Changing Social Equality. The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, pp. 69-87. Bristol: Policy Press.
- Lindquist M. & G. Sjögren Lindquist 2008. *The Dynamics of Child Poverty in Sweden*. Working paper 4/2008 Stockholm: SOFI.
- Lingärde S. & O. Krantz 2013. 'Barnfattigdom – vems ansvar?', i Rauhut, D. (red.) *Barnfattigdom*. Lund: Studentlitteratur.
- Majblomman 2013. *Det som är bra för barnen är bra för kommunen*. Majblommans Riksförbund.
- Malmökommissionen 2013. *Malmö väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa*. Malmö stad.
- Nilsson B. 2013. Uppdrag förvanskning – om barnfattigdomen i Sverige. *Pockettidningen R* nr 1-2 2013.
- Näsman E. 2012. *Barnfattigdom – om bemötande och metoder ur ett barnperspektiv*. Stockholm: Gothia Förlag.
- OECD 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.
- OECD 2011. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*.
- Rauhut, D. 2011. *Den besvärliga fattigdomen*. Lund: Studentlitteratur.
- Rauhut D. (red.) 2013. *Barnfattigdom*. Lund: Studentlitteratur.
- Rostila M. & Toivanen S. 2012. *Den orättvisa hälsan. Om socioekonomiska skillnader i hälsa och livslängd*. Stockholm: Liber.
- Rädda Barnen 2013. *På dagordningen. Reportage om lokala insatser mot barnfattigdom*. Stockholm.

- Salonen T. 2002. *Barns ekonomiska utsatthet under 1990-talet. Bidrag till ett kommunalt barnindex*. Stockholm: Rädda barnen.
- Salonen T. 2006. 'Socialt arbete med arbetslösa', i Denvall V. & Vinnerljung B. (red.) *Nytta och fördärr. Socialt arbete i kritisk behysning*. Stockholm: [Natur och Kultur](#).
- Salonen T. 2011. *Välfärd, inte för alla. Den ekonomiska familjepolitikens betydelse för barnfattigdomen i Sverige*. Stockholm: Rädda Barnen.
- Salonen T. 2013a. *Barnfattigdom i Sverige. Årsrapport 2013*. Stockholm: Rädda Barnen.
- Salonen T. 2013b. 'Hur förstå ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer i Norden?', i *Fokus på barnfattigdom*. Stockholm: Nordens Välfärdscenter.
- Salonen T. & A. Angelin 2013. 'Barnfattigdomens betydelse för barns och ungas hälsa', i Bramhagen A-C. & A. Carlsson (red.) *Hälsofrämjande arbete för barn och ungdomar*. Lund: Studentlitteratur.
- SCB 2012. *Levnadsstandard i Europa. Levnadsförhållanden rapport 124*. Stockholm.
- Socialdemokraterna 2011. *Handbok mot barnfattigdom*. Stockholm.
- Socialdepartementet 2004. *Ekonomiskt utsatta barn*. Ds 2004:41. Stockholm.
- Socialstyrelsen 2010. *Social rapport 2010*. Stockholm.
- Socialstyrelsen 2012. *Kartläggning om skälig levnadsnivå. Överensstämmelse mellan SOFS 2003:5 och kommunala styrdokument för ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2001:55. *Barns och ungas välfärd*. Antologi från kommittén välfärdsbokslut. Stockholm: Socialdepartementet.
- UNICEF 2013. *Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*. Innocenti Report Card 10, Innocenti Research Centre, Florence.
- Vleminckx K. & Smeeding M. (eds.) 2001. *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations*. Bristol: The Policy Press.
- WHO 2008. *Closing the gap in a generation – health equity through action on the social determinants of health*. Final report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization.

Helhetlige tiltak mot barnefattigdom

Det er iverksatt en rekke tiltak for å bekjempe barnefattigdom og dens konsekvenser i Norge. Noen av tiltakene kalles «helhetlige», noe som betyr at oppfølgingen omfatter samtlige familiemedlemmer, at eventuelle tiltak kan rettes mot ulike livsområder og at de som følger opp familien koordinerer sin innsats. I denne rapporten er det samlet informasjon om evalueringer av helhetlige tiltak fra alle de nordiske landene, samt Storbritannia. Siktemålet med prosjektet var å undersøke om noen modeller og metoder peker seg ut som særlig vellykkede i oppfølgingen av barnefamilier med lav inntekt. Rapporten konkluderer med at det jobbes på mange fronter i Europa for å utvikle gode prosjekter, og for å spre de gode ideene videre, men at de evalueringene som er foretatt ikke gjør det mulig å peke ut et bestemt tiltaksdesign som særskilt vellykket.



Fafo

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

Fafo-rapport 2014:18
ISBN 978-82-324-0110-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20365