



Europa-  
kommisjonen



Ekstern vurdering av  
sosial inkludering og  
sosial trygghet  
2012

Områdebasert innsats i urbane strøk:  
Hvordan fremme **gode levekår**  
for barn og unge

SYNTESERAPPORT

Norge, 13.–14. november 2012

*Denne publikasjonen er støttet av EUs program for sysselsetting og sosial solidaritet – PROGRESS (Programme for Employment and Social Solidarity)(2007–2013).*

*Programmet er iverksatt av Europakommisjonen. Det ble startet for å gi økonomisk støtte til å gjennomføre EUs målsettinger innen sysselsetting, sosialpolitikk og inkludering, og med det bidra til å nå målene i Europa 2020-strategien på disse områdene.*

*Det sjuårige programmet er rettet mot alle aktører som kan bidra til å forme utviklingen av nødvendig og virkningsfull sosial lovgivning og politikk i EU, EFTA-EØS-landene og land med EU-kandidatstatus og potensiell kandidatstatus.*

*For mer informasjon, se <http://ec.europa.eu/progress>.*

Områdebasert innsats i urbane strøk:  
Hvordan fremme **gode levekår**  
for barn og unge

MARY DALY

UNIVERSITETET I OXFORD

**SYNTESERAPPORT**

**Europakommisjonen**

Generaldirektoratet for sysselsetting, sosialpolitikk og inkludering  
Manuskript ferdig i januar 2013

Denne publikasjonen er utarbeidet for Europakommisjonen av



© Forsideillustrasjon: Den europeiske union

Verken Europakommisjonen eller personer som opptrer på kommisjonens vegne, kan holdes ansvarlig for bruken av informasjonen i denne publikasjonen.

Du finner mer informasjon om eksterne vurderinger (Peer Reviews) på:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>.

*Europe Direct er en tjeneste som hjelper deg å finne svar  
på spørsmål om Den europeiske union*

*Gratis nummer (\*):*

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Enkelte mobiloperatører gir ikke tilgang til 800-numre, eller fakturerer samtalen etter egne satser.

Du finner mer informasjon om Den europeiske union på Internett (<http://europa.eu>).  
Du finner katalogdata til slutt i denne publikasjonen.

Luxembourg: Den europeiske unions publikasjonskontor, 2013

ISBN 978-92-79-28641-4

doi: 10.2767/1691

© Den europeiske union, 2013

Gjengivelse er tillatt med kildeangivelse.

# Innhold

Sammendrag	5
A. Politisk kontekst i europeisk sammenheng	8
B. Vurdering av vertsnasjonens politikk /god praksis	11
C. Politikk og erfaringer i de evaluerende landene og synspunkter fra europeiske interesseorganisasjoner	14
D. De viktigste punktene som ble drøftet på møtet	17
E. Konklusjon og viktig lærdom	20
F. Vurderingens bidrag til Europa 2020	22
Referanser	23





## Sammendrag

Den eksterne vurderingen tar for seg temaet områdebasert innsats for å fremme gode levekår for barn og ungdom. Vurderingsmøtet, en såkalt Peer Review, ble holdt i Oslo 13.–14. november 2012. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) var vertskap for vurderingsmøtet. I tillegg til deltakere fra vertslandets offentlige etater, institusjoner og organisasjoner, var seks evaluerende land representert: Belgia, Danmark, Finland, Hellas, Romania og Tyskland. Disse fikk følge av interesseparter fra Eurocities og det europeiske nettverket for fattigdomsbekjempelse (EAPN) samt fagekspert Mary Daly fra universitetet i Oxford. Fra Europakommisjonen deltok en representant fra generaldirektoratet for sysselsetting, sosialpolitikk og inkludering. Tematisk sett var denne vurderingen tett knyttet til vurderingsmøtet om bekjempelse av barnefattigdom som nylig ble arrangert i Belgia.<sup>1</sup>

Det norske eksempelet som omtales her, består av en støtteordning og en vidtfavnende strategi for å løse problemer forbundet med fattigdom og sosial ekskludering i et lavinntektsområde i Oslo kommune. Barn og ungdom som står i fare for å bli rammet av fattigdom, herunder særlig barn og unge med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, er hovedmålgruppen. Strategien benytter en områdebasert tilnærming til fattigdom og sosial ekskludering. Den delen av strategien som den eksterne vurderingen tar for seg, er et av de mest omfattende tiltakene i sitt slag i Norge. Den har en bred, men samtidig enhetlig tilnærming til fattigdom blant barn og unge, og har fokus på barns første utviklingsår, helsetilbud, tjenester for ungdom samt hvor engasjerte innvandrerbarn og foreldrene deres er i norsk språk og kultur.

Både de ulike drøftingsdokumentene og presentasjonene førte til omfattende diskusjoner. Diskusjonene hadde fokus på seks hovedtemaer.

Den relative nytteverdien av og **forholdet mellom universelle og målrettede ordninger** var et av de viktigste diskusjonstemaene. De karakteristiske trekkene ved henholdsvis en universell og en målrettet ordning, og nytteverdien og resultatene av hver av dem i en usikker økonomi, ble også gjenstand for mye diskusjon. Den norske tilnærmingen er både universell og målrettet, men har hovedfokus på det universelle. Den er hovedsakelig forebyggende, søker å favne så bredt som mulig og skal bidra til å redusere faren for stigmatisering og sosial ekskludering av dem som mottar støtten. Det ble fremholdt at det å bygge broer mellom universelle og målrettede tiltak gjør at tiltakene fungerer bedre for sårbare grupper og kan gi økt nytenkning i politikken på området. Gratis kjernetid i barnehagen er et eksempel på en slik bro, ettersom det er et tilbud som introduserer barna for barnehagen og gir dem erfaring derfra. Foreldrene kan dessuten velge å la barna tilbringe ytterligere tid i barnehagen ved å betale for ekstra timer.

Et annet tema var **hvilken betydning de områdespesifikke tiltakene hadde** og hvordan de kunne bakes inn i eksisterende støtteordninger. Med sitt strategiske rammeverk for fattigdomsbekjempelse har Norge innført en områdespesifikk, nedenfra-og-opp-tilnærming til inkludering i nært samarbeid med lokale interesseparter. Fordelene ved en slik tilnærming er mange. Bedre levekår kan styrke følelsen av å være en del av et større fellesskap. Sosialboliger er en viktig faktor for å sikre fattigdomsrammede mennesker et egnet sted

<sup>1</sup> “Combating child poverty through measures promoting the socio-cultural participation of clients of the Public Centres of Social Action/Welfare” arrangert i Brussel (Belgia) 20.–21. september 2012 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>)



å bo. Når det gjelder rollen til eksisterende tjenesteytere, dreide mye av diskusjonen seg om mulighetene for samarbeid mellom ulike aktører og nivåer. Det ble satt særlig fokus på betydningen av lokale offentlige tjenesteytere og deres potensielle rolle som arbeidsgivere og tilretteleggere for integrering.

**Barnefattigdom** var et tredje viktig diskusjonstema. Her reflekterte deltakerne over både viktig lærdom og erfaringer og hvordan barnefattigdommen arter seg i ulike land. I diskusjonene kom det klart frem at alvorlighetsgraden av barnefattigdommen varierer fra medlemsland til medlemsland. Det ble også påpekt at de medlemslandene som har minst fattigdom blant barn og unge, alle er nordiske, og at de alle bruker en universell tilnærming ledsaget av enkelte målrettede tilleggstiltak. Andre variasjoner var i hvor stor grad barn er målgruppen for tiltakene. Selv om forskjellene landene imellom var store, var man enige om verdien av barnepass og tilstrekkelig grunnopplæring som forebyggende tiltak mot barnefattigdom.

Også **effektene av tiltakene på lang sikt** ble diskutert. Deltakerne var av den mening at fremtiden til dette og andre programmer etter at den opprinnelige økonomiske støtten er opphørt, kan sikres på ulike måter. Programmet kan for eksempel gjøres langsiktig ved at det funderes på nasjonal lovgivning. En rekke andre faktorer kan også bidra til å gi et program eller tiltak lengre varighet. Klare beviser på at investeringer på lokalt nivå har gitt økonomiske fordeler (for eksempel ved å redusere behovet for sosialhjelp) eller identifiserbare forbedringer for mottakerne, er en slik faktor. En annen er evnen til å skille mellom tjenesteytere og lokale administratorer som vil fortsette å engasjere seg i prosjektet, og dem som kanskje ikke vil det. Disse og andre faktorer som er relevante for langsiktighet, bør tas med i betraktningen når et prosjekt skal iverksettes. Det å etablere samarbeid på tvers av ulike sektorer kan også bidra til å gjøre prosjektet mer langsiktig.

6

Underveis i diskusjonen ble det også understreket hvor viktig det er å **kommunisere direkte med de mest sårbare**. Det ble påpekt at det å rådføre seg med representanter for målgruppene for å avdekke hvilke tilbud de har behov for og vurdere ytelsen til eksisterende tilbud er avgjørende for å kunne utarbeide og lansere relevante tiltak. Deltakerne diskuterte ulike metoder og former for slik kommunikasjon. Metodene omfattet spørreundersøkelser, brukerpaneler, konferanser og andre typer møter for å kommunisere med innbyggerne. Fordelene med å gi folk insentiver for å delta ble også diskutert. Gratis barnepass er et åpent insentiv i Groruddalssatsingen.

Andre diskusjonstemaer var **lokalpatriotisme og lokal forankring** samt **balansen mellom prosjektforvaltning på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå**. Personer som får fordeler gjennom et program, bør få en følelse av eierskap og innflytelse. Dette kan oppnås ved å involvere mottakerne i utformingen av programmet, og spørre dem om hva slags behov de har, i stedet for at dette fastsettes på et høyere myndighetsnivå. Prioriteringene bør foretas lokalt (og nasjonalt), og man bør bruke mange ulike metoder og virkemidler for å gjøre dette kjent blant og komme i kontakt med de aktuelle målgruppene. Man kan involvere tjenesteytere som har gruppens tillit, for eksempel helsesentre, lage lettforståelige brosjyrer på flere språk og ta direkte kontakt. Hvis man lykkes i å engasjere lokalsamfunnet, vil dette være en viktig drivkraft for å skape endring, samtidig som det er en god kilde til lokalkunnskap. Balansen mellom de ulike nivåene når det gjelder beslutningstaking, finansiering og tjenestetilbud ble fremhevet som et høyaktuelt tema i et politisk klima der det kuttes i kommuneøkonomien samtidig som lokale tjenesteytere får større ansvar, og en utfordrende økonomisk situasjon gjør at det lokale støttebehovet øker.





## A. Politisk kontekst i europeisk sammenheng

Grovdalssatsingen er basert på mange av temaene som er sentrale i sosialpolitikken i EU. Det er særlig fem viktige elementer som er i tråd med EUs politikk og institusjonelle rammeverk.

1. Et første element er fokus på barns rettigheter, særlig slik de er uttrykt i EUs charter om barns grunnleggende rettigheter og publikasjonen "Towards an EU Strategy on the Rights of the Child" (Mot en EU-strategi for ivaretagelsen av barns rettigheter, Europakommisjonen, 2006). Charteret (artikkel 24) anerkjenner at barn har rett til beskyttelse og omsorg som ivaretar barnevelferden og gjør barnets beste til førsteprioritet i alle prosesser som angår barn. 2006-publikasjonen hadde som mål å utarbeide en felles strategi for ivaretagelse av barns rettigheter. Et av tiltakene som kom ut av dette arbeidet, var European Forum on the Rights of the Child (Europeisk forum for barns rettigheter), som skal fremme barns rettigheter og barnevelferd i og utenfor EU. Også en annen publikasjon fra 2011 ga uttrykk for EUs ønske om å styrke engasjementet i alle EU-institusjoner og alle medlemsland for å fremme, beskytte og oppfylle barns rettigheter i all relevant EU-politikk og omsette dette engasjementet i konkrete tiltak (Europakommisjonen 2011a).
2. Problematikk knyttet til fattigdom blant barn og unge har blitt noe EU prioriterer høyt og som preger EUs politikk på mange ulike områder. Kampen mot barnefattigdom er et viktig fokusområde i EUs sosialpolitikk og var et av de viktigste satsingsområdene for både det belgiske presidentskapet i 2010 og det kypriotiske i 2012. I tillegg står bekjempelse av barnefattigdom høyt på dagsordenen i EU-landenes samarbeid om sosiale problemer – særlig gjennom Europeisk plattform mot fattigdom og sosial ekskludering. Barnefattigdom var tema for en rekke konklusjoner fra Europarådet (særlig fra juni 2011) og er også tema for en kommende anbefaling om barnefattigdom og sosial ekskludering som er en del av Europeisk plattform mot fattigdom og sosial ekskludering.
3. Et tredje element og fokusområde for EUs engasjement er unges rettigheter, velferd og deltakelse. I 2009 støttet Europarådet et fornyet rammeverk for europeisk samarbeid på ungdomsfeltet (2010–2018). Også Europa 2020s fem viktigste målsettinger dreier seg om ungdom (reduksjon av antall unge som ikke fullfører skolen, og økning i antall unge som tar høyere utdanning). To andre viktige målsettinger har også en ungdomsdimensjon – nemlig å redusere faren for fattigdom og øke sysselsettingen. Flaggskipet blant tiltakene, "Unge på vei" skal fremme mobilitet blant unge, og ungdom er også fokus for ytterligere to viktige tiltak: "Agenda for New Skills and Jobs" (Agenda for ny kompetanse og nye jobber) og "Platform against Poverty and Social Exclusion" (Plattform mot fattigdom og sosial ekskludering).
4. Et fjerde relevant aspekt av EU-politikken er sosial tilhørighet, herunder særlig integrering av minoriteter og innvandrere. Når det gjelder minoriteter, finnes det elementer i EUs romfolk-politikk som er relevante for denne eksterne vurderingen (selv om Grovdalen har tilflyttere med mange ulike bakgrunner, og satsingen ikke prioriterer romfolk over andre grupper). Den 5. april 2011 vedtok Europakommisjonen et rammeverk for integreringstiltak for romfolk som skal gjelde frem til 2020. Medlemslandene ble opp-

fordret til å utarbeide eller revidere sine integreringsstrategier for denne gruppen, slik at utfordringene med sosial inkludering av romfolk kan forseres på en mer effektiv måte og med mer konkrete tiltak innen utgangen av inneværende tiårsperiode (Europa-kommisjonen 2011b). Innenfor EU har man dessuten jobbet for å komme til enighet om en grunnleggende politikk for kulturell integrering, og i 2004 vedtok Europarådet å etablere et sett felles grunnprinsipper for integrering av innvandrere (Europarådet 2004).

5. Det femte området som er relevant i EUs arbeid, er tilgang på tjenester. Dette er et svært viktig element i EUs sosialpolitikk som sammen med sikring av minsteinntekt og tilgang til sosiale ytelser regnes som nøkkelen til å komme seg ut av fattigdom og sosial ekskludering. Utviklingen av tjenester der full deltakelse for barn og unge er målet, faller sammen med EUs økende fokus – både gjennom Lisboa- og EU 2020-strategien og tidligere innsats – på hvor viktig tilgang på kvalitetstjenester er for å bekjempe fattigdom og arbeidsledighet. Barnepass og tiltak rettet spesielt mot ungdom er særlig relevant i denne sammenhengen.

På EU-nivå er feltet som helhet således understøttet av både et mål om å redusere fattigdom blant barn og unge, og av et mål om å integrere barna og familiene deres, herunder særlig dem som er rammet av fattigdom og sosial ekskludering.

Når det gjelder medlemslandene, består barnepolitikken deres av flere grunnleggende elementer (Frazer og Marlier 2007). Det første handler om å sikre at barn vokser opp i familier der inntektsnivået er høyt nok til at barnas grunnleggende behov kan dekkes. Det andre dreier seg om å sørge for at barna under oppveksten har tilgang til tjenester og muligheter som vil sikre velferden deres både nå og i fremtiden, slik at de kan utvikle seg i henhold til sitt potensial, samt å sikre at barn i sårbare livssituasjoner får hjelp og beskyttelse. Før- og barneskoledeltakelse regnes som helt avgjørende i denne sammenhengen. Et tredje felles, om enn mindre utbredt element er det å sikre at barn deltar i det sosiale livet, herunder særlig i fritidsaktiviteter, idrett og kulturliv.

De fleste medlemslandene ser ut til å operere med en kombinasjon av universelle og målrettede, forebyggende tiltak. Balansen mellom de to varierer imidlertid med både situasjonen i hvert enkelt land og med landets politiske tradisjon. Frazer og Marlier (2007) påpeker at undersøkelser fra land med lite barnefattigdom (spesielt de nordiske landene) viser at det mest effektive når det gjelder å bekjempe barnefattigdom er målrettede, men universelt baserte tiltak for barn som befinner seg i risikosonen. Tilnærmingen de anbefaler, er en slags skreddersydd, rettighetsbasert universell politikk. Dette samsvarer godt med Groruddalssatsingen, som nettopp er en kombinasjon av målretting, universelle tiltak og lokal forankring.

En annen relevant tematikk i medlemslandenes politikk er sosial inkludering av ungdom. Når det gjelder sosial inkludering av ungdom med minoritetsbakgrunn, varierer politikken betydelig på tvers av medlemslandene. Like fullt er dette et av kjerneelementene i EUs ungdomsstrategi og et viktig fokusområde for programmet Aktiv ungdom. Programmet ga i 2010 og 2011 støtte til over 7100 prosjekter i medlemslandene tilsvarende nesten 105 millioner euro. Prosjektene omfattet over 150 000 ungdommer, hvorav mer enn en tredjedel var ungdom med begrensede muligheter (Europakommisjonen 2012: 42).



Et tredje aktuelt tema er urban utvikling og bymiljøer i endring. For beslutningstakerne er hovedspørsmålet hvordan urban utvikling kan forvaltes og samtidig utnyttes til sosiale formål, og hva slags utforming og finansiering tjenester med kommunal tilknytning skal ha. Forskning antyder at byer er dynamiske områder i konstant endring, og at innvandring er noe av det som påvirker bylivet i Europa i størst grad (Eurocities 2012). Ulike byer har ulike tilnærminger og prosjekter, men de mest progressive prioriterer utvikling av områdebaserte løsninger, støtte til familier og brukerbaserte sosialtjenester og benytter en enhetlig og koordinert tilnærming med tydelig fokus på forebygging.



## B. Vurdering av vertsnasjonens politikk /god praksis

To større norske tiltak er tema for den eksterne vurderingen. Det ene er **statsstøtte til å bekjempe fattigdom blant barn og unge** i større bysamfunn fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (støtteordningen startet i 2003). I 2009 ble det for eksempel satt av 31,5 millioner kroner – om lag 4,3 millioner euro – til dette formålet. Tilskuddsordningen er ment å være et virkemiddel for å utligne og forebygge dårlige levekår blant barn og unge voksne. Følgende programtyper kvalifiserer for tilskudd: (i) fritidstilbud (ferie- og fritidsaktiviteter); (ii) kvalifiseringstiltak for ungdom; (iii) langsiktige og samordnede tiltak for å motvirke marginalisering av barn og unge som berøres av fattigdomsproblemer. Blant de viktigste målgruppene er barn med innvandrerbakgrunn, barn med arbeidsledige foreldre, samt barn og unge som har falt ut av skolen. Eksempler på prosjekter er blant annet ungdomsklubber, ferietilbud, turer ute i skog og mark, leksehjelp, aktiviteter for elever som har falt ut av skolen, medlemskap i fotballklubber, danseundervisning og andre kulturaktiviteter som besøk i fornøyelsesparker osv.

Det andre, **Groruddalssatsingen**, er et samarbeid mellom Miljøverndepartementet og byrådet i Oslo kommune. Prosjektet begynte i 2007 og skal pågå til 2016. Formålet med Groruddalssatsingen er å legge til rette for langsiktig urban utvikling, få i stand synlige miljøforbedringer og oppnå en høyere bostandard og bedre levekår i området som dekkes av satsingen. Arbeidet foregår i tett samarbeid med innbyggere, organisasjoner, naboforeninger, borettslag, bydeler og offentlige institusjoner. Per 2012 er det iverksatt anslagsvis 200 prosjekter og overført 100 millioner kroner i statlig støtte hvert år. Innen slutten av prosjektperioden vil man ha investert om lag én milliard kroner (125 millioner euro) i området.

10

Satsingen er delt opp i fire programområder. Det området som den eksterne vurderingen tar for seg, dreier seg om barn og ungdom, skoler, levekår, kulturelle aktiviteter og inkludering. Dette området har seks underområder med særlig fokus på førskole og andre tiltak for barn, større likhet i folkehelsen, bedre og flere aktiviteter for ungdom og utviklingen av et variert og inkluderende kulturliv. Et viktig underliggende prinsipp for satsingen er at man ønsker å fremme integrering gjennom frivillig innsats og ved å få enkeltpersoner til å delta og engasjere seg. Blant tiltakene som den eksterne vurderingen tok for seg var:

- **Gratis kjernetid i barnehager:** Inntil fire timers gratis kjernetid i barnehagen tilbys alle barn mellom fire og fem år i området. Tanken bak dette tiltaket er at barn som går i barnehage, er bedre forberedt når de begynner på skolen i den forstand at de har bedre norskkompetanse og bedre sosiale ferdigheter. Et annet formål med tiltaket er å bevisstgjøre foreldrene på viktigheten av det å mestre det norske språket. Derfor har barnehagene lansert en rekke tjenester for foreldre, som for eksempel foreldreveiledning og lavterskeltilbud der man kan lære seg norsk gjennom praktiske oppgaver.
- **Språkløftet:** Formålet med "nasjonal strategi for å fremme språklig og sosial kompetanse hos unge minoritetsspråklige" var å lette overgangen fra barnehage til skole for barn som i utgangspunktet hadde begrensede språkferdigheter. Tiltaket omfattet både barnehager og skoler, og la vekt på språkutvikling, norskkunnskaper og sosiale ferdigheter blant barn i førskolealder. Barnas foresatte, først og fremst mødrene, ble også tilbudt norskkurs.



- **Norskoffensiv:** Dette programmet består av en rekke kurs for voksne med svært begrensede norskkunnskaper. Tilbudet startet i 2008, og siden den gang har det kontinuerlig blitt arrangert kurs i alle bydeler som omfattes av satsingen. Deltakerne er dels nykommere og dels innvandrere som har bodd lenge i Norge. Kursene er gratis.
- **Stork Groruddalen:** Dette prosjektet er et folkehelseiltak som skal fremme bedre helse og sunnere livsstil blant gravide og nybakte mødre. Deltakerne rekrutteres via helsestasjonene. Alle bydeler som har innført Stork, tilbyr nå et program for økt fysisk aktivitet blant nybakte mødre (Smart Start). Siden 2010 har et tilsvarende program blitt tilbudt gravide.
- **Tiltak rettet mot frivillighet, idrett og kultur:** Her var ungdomstiltakene de viktigste. Blant disse er de såkalte ungdomsfyrtårnene, som har ulik karakter fra bydel til bydel, men som alle har mer eller mindre de samme grunnsteinene: kurs, grupper og workshoper som på slutten av året har resultert i fremføringer, utstillinger eller konserter. Et annet tiltak er Nysirkus Bjerke (<http://www.nysirkusbjerke.com>).

Groruddalssatsingen som helhet har flere unike trekk. For det første har den basis i en bred tilnærming til og forståelse av begrepet integrering. Ved å være progressive i arbeidet med å gi barn og voksne som er rammet av fattigdom og ekskludering, mulighet til å involvere seg i en rekke ulike utdanningsaktiviteter, utvikler man en annerledes aktiviseringsmodell som anerkjenner at det er en sterk forbindelse mellom integrering og sysselsetting. Her skjer integreringen i barnehager og relaterte tjenestetilbud snarere enn på kommersielle og arbeidsmarkedsrelaterte arenaer, og satsingen har som formål å hjelpe barn og voksne med innvandrerbakgrunn med å utvikle bedre basiskunnskaper, særlig om norsk språk og kultur. Når det gjelder barn, skal tiltak som gratis kjernetid i barnehagen og Språkløftet gi barna en mulighet til å delta i læringstilbudet for små barn og dermed også bidra til at de får bedre utviklingsmuligheter senere i livet. Disse og flere andre trekk ved satsingen har et sterkt fokus på forebygging og sosiale investeringer. Satsingen bygger også på en helhetlig filosofi der målet er at behovene til både barn og andre befolkningsgrupper skal tilgodeses.

Andre unike egenskaper ved satsingen er:

- Variasjonen i tjenestetilbudet;
- Anerkjennelsen av betydningen av lokalt forankrede tilbud og viktigheten av den rollen kommunen og andre lokale offentlige og private aktører spiller;
- Det at politikken på mange måter er et svar på et krav som kommer fra grasrota;
- Fokuset på det å utarbeide en enhetlig politikk på nasjonalt nivå og støtten til det kontinuerlige arbeidet med å utvikle nye tjenestetilbud og prosedyrer.

---

Imidlertid byr satsingen også på utfordringer. De evalueringene som er gjort (omtalt i del II av vertsnasjonsrapporten<sup>2</sup>), setter fokus på noen viktige problemstillinger:

- Behovet for kontinuerlig å bedre kapasiteten når det gjelder å nå sårbare grupper, herunder særlig foreldrene til barn og unge som risikerer å bli rammet av ekskludering;
- Behovet for å finne en balanse mellom nasjonalt og kommunalt nivå når det gjelder eierskap og kontroll;
- Behovet for å skape samarbeidsløsninger for utviklingen av programmene på tvers av bydeler;
- Behovet for å unngå stigmatisering;
- Behovet for å få på plass en godt utviklet kunnskapsbase.

---

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1396&moreDocuments=yes&tableName=news>



## C. Politikk og erfaringer i de evaluerende landene og synspunkter fra europeiske interesseorganisasjoner

I **Belgia** har regjeringen gjort kampen mot sosial ekskludering av barn og unge til et av de viktigste elementene i sin politikk for å redusere fattigdom, både på føderalt og regionalt nivå. Sammen med regionale myndigheter planlegger regjeringen å redusere barnefattigdom gjennom en rekke tiltak på ulike områder som berører barn og familiene deres (tilgang til en tilstrekkelig minsteinntekt og støtteordninger for husholdninger, tilgang til tjenester av god kvalitet og barns deltakelse). Dette gjenspeiler en overbevisning om at fattigdom bør håndteres innenfor et rammeverk med flere dimensjoner og nivåer. En universell tilnærming dominerer politikken, sammen med mer målrettede tiltak ved behov. Det er imidlertid store regionale forskjeller. I Flandern er den sosiale integreringspolitikken hovedsakelig rettet mot innvandrere og andre særgrupper som romfolk, flyktninger og ulovlige innvandrere, mens tilnærmingen i de franske områdene er mer universell. Behovet for å fokusere på den urbane dimensjonen er til stede på alle nivåer i Belgia, men kanskje spesielt på lokalt nivå. Dermed omfatter regjeringens overordnede politikk kun vidtfaavnende målsettinger, som bedre sosial inkludering i utsatte strøk, redusert miljøavtrykk og styrking av byen og de urbane nabolagenes renommé. Bypolitikken har vært rettet mot fattigdom og sosial ekskludering (og andre problemer) som rammer barn og unge, gjennom Bærekraftig by-avtalene (Sustainable City contracts), der 17 byer og bykommuner deltar.

Av de evaluerende landene er det **Finland** som har en tilnærming som likner mest på den norske. Begge land har iverksatt hovedsakelig universelle tiltak for å bekjempe barnefattigdom, men mens det i Norge gis områdebasert statsstøtte, opererer man i Finland med behovsjusterte statlige overføringer til lokale myndigheter over hele landet. Tiltak for å bekjempe barnefattigdom og bedre levekårene for barn og unge er innlemmet i det finske regjeringens programmet og iverksatt gjennom en bred handlingsplan som skal redusere sosial ekskludering av ungdom. I dag er statsstøttede tiltak mot barnefattigdom og sosial ekskludering av ungdom organisert i to større programmer. Det første er en vidtfaavnende handlingsplan som har som mål å redusere sosial ekskludering av ungdom, og er koordinert av det finske arbeidsdepartementet. Dette programmet omfatter en sosial garanti for ungdom der alle ungdommer under 25 år samt nyutdannede under 30 år innen tre måneder etter at de ble arbeidsledige, skal få tilbud om jobb, arbeidstrening, studieplass, eller en plass ved et arbeidsverksted eller rehabiliteringssenter. Det andre programmet organiseres av lokale myndigheter gjennom Kaste, en nasjonal utviklingsplan for sosial velferd og helse, som koordineres av det finske sosial- og helsedepartementet. Programmets hovedmål er å ruste opp tjenestene for barn og familier. Inneværende fase av programmet retter seg mot tre områder: tilbudet ved servicesentrene for familier, helsetilbud for skoleelever og studenter og velferdstjenester for barn. Det alle disse områdene har til felles, er et ønske om en mer forebyggende tilnærming, særlig gjennom tidlige tiltak.

I **Tyskland** er tiltaket "Den sosiale byen: Å investere i nabolaget" svært relevant. Dette tiltaket er i all hovedsak et program for urban utvikling som siden det ble igangsatt i 1999, har kanalisert støtte til over 600 tyske nabolag. Programmet er et samarbeid mellom regjeringen og delstatene, og gir støtte til lokale myndigheter slik at de kan stabilisere og ruste

opp økonomisk og sosialt vanskeligstilte nabolag. De tilhørende tiltakene er rettet mot å forbedre den lokale infrastrukturen, men er svært varierte, ettersom et av programmets grunnleggende prinsipper er å respondere på lokale behov med skreddersydde prosjekter. I noen tilfeller bruker de lokale myndighetene støtten de får, til å forbedre boforhold og ruste opp utearealene i boligområder. Andre steder kan tiltakene være rettet mot å øke innbyggernes engasjement i lokalsamfunnet, bedre nabolagets omdømme eller fremme sosial inkludering. Sammen med boligtiltak omfatter programmet støtte til utdanning, opplæring, sysselsetting, integrering i lokalsamfunnet, helsetilbud og styrking av den lokale økonomien. Gjennom disse og andre tiltak søker Den sosiale byen å fremme lokalutvikling som en del av en områdebasert tilnærming. Programmet bygger på prinsipper om enhetlig utvikling, samarbeid på tvers av departementene og engasjement fra lokale aktører.

I **Hellas** utbetales det ikke barnetrygd, og det finnes heller ingen garanti som skal sikre familier en minimumsinntekt. Fattige barn har rett på en begrenset pengestøtte bare dersom familien deres tilfredsstillende bestemte krav, som gjerne er svært strenge. Støtteordningen for vanskeligstilte barn er en månedlig utbetaling tilsvarende 44 euro per barn for barn i ettbarnsfamilier og familier som tar seg av foreldreløse barn. Støtten gis bare til familier med en årsinntekt under 3000 euro. I tillegg gir kommunene behovsjustert sosialhjelp til fattige barn som ikke har krav på annen støtte. I Hellas råder det som kjent en økonomisk og sosial krisesituasjon, og landet har derfor lansert en rekke tiltak rettet mot fattigdom og sosial ekskludering på regionalt nivå. Et av disse tiltakene er et prøveprosjekt i fire byområder der barnefattigdom er utbredt. Prosjektet tilbyr tjenester til fattige barnefamilier. Målet er å garantere barn og deres foreldre et grunnleggende tjenestetilbud gjennom lokale hjelpesentre. Tjenestene som tilbys, er blant annet hjemmehjelpstjenester, foreldrerådgivning og informasjons- og opplæringstjenester for foreldre. Et annet tiltak er TOPEKO-prosjektet, som skal mobilisere lokale aktører til å skape arbeidsplasser og tilby opplæring og arbeidstrening til utsatte sosiale grupper med liten eller ingen utdanning. Tiltaket bygger på en nedenfra-og-opp-filosofi og skal fremme samarbeidsbasert utvikling. Så langt er 132 handlingsplaner som omfatter 12 000 mottakere blitt godkjent eller er på vei til å bli det.

**Romania** har et ambisiøst mål om å redusere barnefattigdom, og fortsetter gjennom sin handlingsplan mot fattigdom og sosial ekskludering å reformere systemet for inntektssikring og sosialhjelpstjenester. Når det gjelder barn, har myndighetene iverksatt både universelle og målrettede tiltak. For eksempel utbetales det barnetrygd til alle barn opp til 18 års alder, uansett hvor høy inntekt foreldrene har (i dag ligger denne på 10 euro per barn per måned). Det finnes også en behovsprøvd støtteordning for familier som justeres etter foreldrenes inntekt og barnas skoledeltakelse. I tillegg utbetales det foreldrepenger til foreldre i permisjon frem til barnet fyller to år. Tjenestetilbudet for barn i vanskeligstilte familier er dessuten inne i en utviklings- og oppgraderingsprosess. Dette skjer i takt med at landets tradisjon med å plassere vanskeligstilte barn på institusjon er i ferd med å bli erstattet av en praksis der man i stedet har fokus på tilgang til offentlige tjenester og barns rettigheter.

Det europeiske nettverket for fattigdomsbekjempelse (EAPN) understreker at den norske studien er et positivt eksempel på en enhetlig tilnærming til det å bedre levekårene for barn og unge gjennom strategisk lokal utvikling basert på samarbeid. Nettverket påpeker at planen ikke bare representerer en iverksetting av rikspolitiske prioriteringer, men også har som mål å være en nyttig øvelse i samfunnsplanlegging på lokalt nivå. Dagens politiske klima er preget av et sterkt fokus på sparetiltak, og om kort tid kommer Europakommisjonen med sin anbefaling vedrørende barnefattigdom. I lys av dette mener nettverket at planen kom på





et gunstig tidspunkt ved at den har en forebyggende tilnærming til barn og unges utvikling som er basert på rettigheter, deltakelse og universelle prinsipper samt egner seg for støtte fra ulike strukturfond. EAPN ser positivt på fokuset på tilgang til rimelig barnepass som en del av innsatsen for integrering og inkludering av barn, og sier seg enig i at det er viktig å skape et "offentlig møtested" gjennom barnepass og andre tjenester for barn og unge og familiene deres. EAPN understreker at tilnærmingen som Groruddalssatsingen bygger på, riktignok også har utfordringer. En av disse er å etablere målsettinger som er spesifikke og konkrete nok samtidig som man åpner for lokale løsninger; en annen er behovet for å gjøre språkopplæring til en del av en enhetlig og individuelt tilpasset vei til inkludering. Videre er det en utfordring å opprettholde en kontinuerlig dialog med lokale aktører og allmenngjøre tiltakene i handlingsplanen slik at de kan holde frem også etter planens opphør. Etter EAPNs syn må arbeidet med å forbedre levekårene ha basis i et premiss der bruken av universelle tiltak kombinert med målrettede tiltak kan forsvares for å dekke behovene til særskilte grupper. Et annet viktig premiss er å begrense kutt i tjenester for barn og unge og prioritere innsatsen for å gjøre barn og unge til bevisste og aktive tjenestebrukere.

**Eurocities** peker på den økende segregeringen i europeiske byer, ikke bare mellom befolkningsgrupper, men også mellom velstående og fattige bystrøk. De understreker at forskning viser at nabolaget som sosial institusjon er svært viktig, særlig når det gjelder deltakelse og sosial mobilitet. God politisk forvaltning er avgjørende, og Eurocities påpeker at det i Groruddalssatsingen, som i mange tilsvarende handlingsplaner, er betydelige forvaltningsrelaterte utfordringer. Særlig ser de en tendens til at offentlige tjenester blir mer og mer spesialiserte, noe som krever en større samordningsinnsats innenfor og på tvers av de ulike enhetene samt på tvers av de ulike administrative ansvarsområdene. I denne sammenhengen henviste Eurocities til København. En viktig politisk målsetting for vanskeligstilte områder i København er å skape åpenhet om og god oversikt over tjenester og tiltak samt utgifter og inntekter for hvert enkelt område, slik at man kan samordne innsatsen på tvers av sektorer smartere i årene fremover og nå målene uten å overskride budsjettene. En annen utfordring er å involvere innbyggerne og andre aktører. Eurocities understreker at det er viktig å få med lokale aktører på å skape lokalt eierskap. En annen problemstilling handler om hvordan man skal involvere de vanskeligst stilte innbyggerne i arbeidet med å bedre levekårene for disse gruppene.

## D. De viktigste punktene som ble drøftet på møtet

På møtet drøftet man følgende sentrale spørsmål:

- Hva kan det norske eksempelet lære oss om balansen mellom universelle og målrettede tiltak?
- Hvilken rolle kan eksisterende tjenesteytere spille (skoler, ungdomsklubber og lignende)?
- Kan samme virkemidler brukes både for barnefattigdom og ungdomsfattigdom?
- Hvordan kan vi nå frem til barn og unge som lever isolert fra samfunnet og få dem til å delta i barnehage- og undervisningstilbud?
- Hvilken lærdom har vi fått når det gjelder de langsiktige effektene av prosjekter og tiltak?
- Hvordan kan vi best få med oss tjenestebrukere, og særlig de mest sårbare?
- Hvilke fordeler og utfordringer opplever kommunene når de skal utarbeide og implementere egne planer for fattigdomsbekjempelse? I hvilken grad er lokal forankring og områdespesifikke tiltak utprøvd og evaluert innenfor fattigdomsbekjempelse?

16

Et av de sentrale spørsmålene i diskusjonen var de relative gevinstene av **målrettede versus universelle tiltak**. Groruddalssatsingen er en blanding av de to. Og det er nettopp blandingens egenart som er viktig. Det ble fremholdt at den norske tilnærmingen er dobbelt universell. For det første er den universell ved at ekstratiltakene for målgrupper som for eksempel barn med innvandrerbakgrunn er basert på et sett med universelt tilgjengelige støtteordninger og tjenester. For det andre innebærer den områdebaserte tilnærmingen at alle i et lokalsamfunn er potensielle mottakere av ekstratiltakene som sprøytes inn. Norge benytter generelt en universell, forebyggende tilnærming til fattigdom, med barnetrygd, gratis skole og gratis helsetilbud. Dersom noen grupper viser seg å falle utenfor sikkerhetsnettet, settes målrettede tiltak inn på toppen av de universelle. De språkrelaterte tiltakene i Groruddalssatsingen er et godt eksempel på måten spesifikke tiltak brukes i kombinasjon med en mer allmenn tilnærming.

Disse og flere andre eksempler viser at målrettede og universelle tiltak ikke nødvendigvis utelukker hverandre. Like fullt viser forskjellen mellom tiltakstypene at universelle metoder ofte er rettet mot forebygging og har et langsiktig preg, mens målrettede tiltak fokuserer på å håndtere mer akutte, enkeltstående problemstillinger og situasjoner. Universelle støtteordninger har mange fordeler – hvorav en av de viktigste kanskje er at de har en tendens til å bli brukt av mange og dermed skaper en følelse av felles eierskap. Det er også mulig at tjenester eller støtteordninger som kun har fokus på fattige, ikke nødvendigvis er av god kvalitet. Kostnadene som er forbundet med de ulike støtteordningene, ble også diskutert, noe som ikke er unaturlig i dagens økonomiske klima. Det å skulle tilby innbyggerne et sikkerhetsnett krever kontinuerlige investeringer, ikke bare til rene utbetalinger, men også til å utdanne og lønne sosialarbeidere og bygge opp tjenestenettverk. Blandingsforholdet



mellom universell og målrettet støtte ble også diskutert, og det samme ble spørsmålet om begge deler til enhver tid er nødvendig. Det kan hende at målrettede tiltak er mer nødvendige i dagens økonomiske situasjon. Det ble også foreslått at målrettede tiltak utarbeides med universelle tiltak og prinsipper som bakteppe. Dersom dette ikke blir gjort, risikerer man at mottakerne stigmatiseres. Nok en gang kan man se til den norske løsningen, som når det gjelder innvandring har en klar flerkulturell tilnærming. Det flerkulturelle aspektet og bruken av kultur som en inngangsport til integrering, kompetanseutvikling og identitetsbygging kom også tydelig frem i de prosjektene som ble evaluert i den eksterne vurderingen.

Når det gjelder rollen til eksisterende **tjenesteytere**, dreide mye av diskusjonen seg om mulighetene for samarbeid mellom ulike aktører og på tvers av forvaltningsnivåer. Diskusjonen handlet blant annet om hvordan beslutningsprosessen knyttet til ulike sider ved handlingsplanen foregikk – for eksempel om avgjørelsene ble tatt av sentrale myndigheter og kommunen, eller om beslutningene ble påvirket av innspill fra lokale foreninger, NGO-er og innbyggerne i området. Den opprinnelige drivkraften bak handlingsplanen var en politisk beslutning fra nasjonale og lokale myndigheter, men etter hvert som programmet utviklet seg, fikk man mange innspill fra lokalsamfunnet. Videre er det forskjeller mellom de fire elementene i Groruddalssatsingen. Noen prosjekter, som for eksempel barnehagetiltaket, er koordinert av departementet, mens andre er iverksatt av lokale innbyggere, særlig de i område tre av satsingen (boligtiltak og tiltak for lokalmiljøet), der ulike nabolag er involvert og finansieringen kommer fra sentralt hold. Det arrangeres regelmessige møter med innbyggere og frivillige for å kartlegge behovene deres, finne måter å bedre levekårene deres på samt videreutvikle tiltak som allerede er på plass.

Under diskusjonene rundt **ulikhetene mellom barne- og ungdomsfattigdom** lå fokus hovedsakelig på barnefattigdom. Her reflekterte deltakerne over hva man kunne lære av ulike lands håndtering av barnefattigdom – lærdom som er spesielt viktig ettersom barnefattigdom er et relativt nytt fokusområde i politikken i mange land. De ulike avskygningene av barnefattigdom i forskjellige land ble også diskutert. Diskusjonene under vurderingsmøtet dreide seg også om det faktum at alvorlighetsgraden og håndteringen av barnefattigdom varierer fra et medlemsland til et annet. I noen land handler det mest om å sørge for at barn får nok mat og får dekket andre grunnleggende behov, mens barnefattigdom i andre land snarere dreier seg om barns muligheter og fremtidsutsikter. Det ble også påpekt at de medlemslandene som har minst fattigdom blant barn og unge, alle er nordiske, og at de alle bruker en universell tilnærming ledsaget av enkelte målrettede tilleggstiltak. Andre variasjoner gikk på i hvor stor grad barn er målgruppen for tiltakene. Enkelte land betrakter barnet som hovedmottaker av støtten, noe som kan beskytte mot kutt i slike tjenester. Andre land velger å se på familien som en enhet og rette støttetiltakene mot denne. Selv om forskjellene landene imellom var store, var man enige om verdien av førskoletilbud og tilstrekkelig grunnopplæring som forebyggende tiltak mot barnefattigdom.

Et annet diskusjonstema var hvordan man kan **identifisere og nå frem til de vanskeligst stilte gruppene**. I forbindelse med dette ble det lansert to viktige problemstillinger. Den ene var hvorvidt etnisitet tillegges for mye vekt som en begrensende faktor og hvorvidt dette tar fokus vekk fra andre begrensende faktorer. Den andre var at man må være bevisste på at begrensende faktorer og ekskludering er i stadig endring, og at politikerne derfor må sørge for å holde seg oppdatert på eventuelle endringer i trekkene ved og forekomsten av de begrensende faktorene. Deltakerne diskuterte også utfordringen med å sikre deltakelse fra de aller vanskeligst stilte og mest tilbaketrukne gruppene. For å oppnå dette har

man i Groruddalssatsingen forsøkt med informasjonskampanjer på flere språk, identifisering av potensielle deltakere ved hjelp av registre, samarbeid med andre lokale tjenesteytere samt hjemmebesøk for å informere folk om tiltakene og oppmuntre dem til å delta.

Tiltakenes effekt på lengre sikt var et annet tema som ble diskutert, og man ble enige om flere viktige punkter. Det ble påpekt at begrepet langsiktighet kan og bør tolkes på flere ulike måter. For eksempel har vi institusjonell langsiktighet, der rettigheter garanteres gjennom lovgivning eller praksis. Institusjonell langsiktighet skiller seg fra økonomisk langsiktighet. Deltakerne ble også enige om at langsiktigheten for eksisterende tiltak i dagens økonomiske klima kan være vel så viktig som langsiktigheten for nye tiltak. Når det gjaldt nye tiltak, ble det påpekt at et prosjekts sjanser for å bli videreført også etter at den opprinnelige økonomiske støtten er opphørt, øker dersom prosjektet bakes inn i eksisterende organisasjonsmønstre. For å oppnå dette er samarbeid på tvers av ulike sektorer viktig. For eksempel vil tverrfaglige forbindelser til skoler, sosial- og arbeidskontorer og andre kunne styrke anti-fattigdomsprogrammer ved at programmene innlemmes i eksisterende tjenester, målsettinger og strukturer. For at dette skal være mulig, må eksisterende strukturer, systemer og funksjoner forberedes, slik at de kan tilpasse seg. Hvilke metoder som benyttes for å følge opp og vurdere resultatene av programmet er viktig, men også her kan man stille spørsmål ved effekten på sikt. Trusselen om kutt i budsjettene gjør at prosjekter som ikke kan bevise at de har livets rett, kan risikere å miste støtte. I enkelte av de evaluerende landene har myndighetene engasjert universitetene til å ivareta oppfølgingsrollen, da myndighetene selv ikke har ressurser til å gjøre det.

Underveis i diskusjonen ble det understreket hvor viktig det er å kommunisere direkte med de mest sårbare. Det ble påpekt at det å rådføre seg med representanter for målgruppene for å avdekke hvilke tilbud de har behov for, og vurdere ytelsen til eksisterende tilbud er avgjørende for å kunne utarbeide og lansere relevante tiltak. Deltakerne diskuterte ulike metoder og former for slik kommunikasjon. Metodene omfattet spørreundersøkelser, brukerpaneler, konferanser og andre typer møter for å kommunisere med innbyggerne. Skoler og lokale offentlige kontorer ble brukt for å informere folk om hvilke tilbud som finnes, og for å rådføre seg med dem om hva slags behov de har. Fordelene med å gi folk insentiver for å delta ble også diskutert. Gratis barnepass er et åpenbart insentiv i Groruddalssatsingen. Det kan se ut som om mange land velger å tilby folk insentiver for å delta. Etter å ha hørt erfaringer fra ulike land hvor insentiver brukes i ulik grad, ble dette vurdert å være en strategi som kan gi resultater, spesielt blant mottakere som har vist seg vanskelig å nå.

Lokal forankring og viktigheten av en god balanse mellom forvaltning på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå ble også diskutert. Selv om den kan være kostbar og innebære betydelig omorganisering, har en områdebasert tilnærming til fattigdom vist seg å være effektiv. For å kunne motvirke fattigdom må imidlertid slike tilnærminger omfatte tiltak som dekker mer enn én sektor, og de må innebære mer enn en fysisk oppgradering av et område (selv om dette også er viktig). Balansen mellom de ulike nivåene når det gjelder beslutningstaking, finansiering og tjenestetilbud ble fremhevet som et høyaktuelt tema i et politisk klima der det kuttes i kommuneøkonomien samtidig som lokale tjenesteytere får større ansvar og en utfordrende økonomisk situasjon gjør at det lokale støttebehovet øker. Lokale myndigheter spiller også en viktig rolle når det gjelder å gi prosjektene en lokal forankring ved å gjøre dem kjent i nærmiljøet og foreta prioriteringer. De lokale myndighetene er viktige som tjenesteytere, men også som arbeidsgivere. Aktører i privat sektor, herunder spesielt de som er lokale tilbydere av varer og tjenester, spiller også en ikke ubetydelig rolle i nærmiljøet.



## E. Konklusjon og viktig lærdom

- **Målrettede og universelle tiltak.** Forskning tyder på at de landene som har oppnådd størst suksess med å bekjempe fattigdom, i hovedsak har brukt en universell tilnæringsmåte støttet av målrettede og individuelle tiltak. Norge er et av landene der en slik kombinert tilnærming er brukt. Videre har Norge valgt en praksis som favner bredt og som søker å kombinere tiltak mot fattigdom med sysselsetting, boligtilbud, transport, utdanning og gratis helsetilbud. Dette er med på å redusere risikoen for stigmatisering og ytterligere sosial ekskludering av dem som mottar støtten. En tett forbindelse mellom universelle og målrettede ordninger øker den politiske aksepten for sistnevnte og gjør det enklere å forsvare dem i økonomisk vanskelige tider. Det å bygge broer mellom universelle og målrettede tiltak gjør at tiltakene fungerer bedre for sårbare grupper og kan gi opphav til økt nytenkning i politikken på området. Gratis kjernetid i barnehagen er et eksempel på en slik bro, ettersom det introduserer barna for barnehagen og gir dem erfaring derfra. Foreldrene kan dessuten velge å la barna tilbringe ytterligere tid i barnehagen ved å betale for ekstra timer.
- **En områdebasert og lokalt forankret tilnærming.** Med sitt strategiske rammeverk for fattigdomsbekjempelse har Norge innført en områdespesifikk, nedenfra-og-opp-tilnærming til inkludering i nært samarbeid med lokale interesseparter. Spesielle programmer for å utvikle svakerestilte områder kan minske sosiale ulikheter og fremme sosial inkludering. Bedre levekår kan styrke følelsen av å være en del av et større fellesskap. Sosialboliger er en viktig faktor for å sikre fattigdomsrammede mennesker et egnet sted å bo. Lokale offentlige tjenester kan spille en konstruktiv rolle som arbeidsgivere og tilretteleggere.
- **Barnefattigdom.** Det er ingen tvil om at den norske velferdsmodellen er vellykket. I Norge har man sett at tjenester rettet mot foreldre er populære, og at slike tjenester kan være en måte å nå frem til barna på. Graden av barnefattigdom og hvordan man måler den, varierer på tvers av Den europeiske union. I noen land mangler barna kanskje mat og klær, i andre land kan de viktigste basisbehovene være dekket. Som en følge av variasjonene i grad eller omfang av behov, er det avgjørende at ulike land tar i bruk ulike tilnærminger, og at synet på barnefattigdom gjenspeiler problemets art og omfang samt andre relevante faktorer.
- **Effekt på lang sikt.** Deltakerne var av den mening at fremtiden til dette og andre programmer etter at den opprinnelige økonomiske støtten er opphørt, kan sikres på ulike måter. For eksempel kan programmet gjøres mer langsiktig ved at det er fundert på nasjonal lovgivning. En rekke andre faktorer kan også bidra til å gi et program eller tiltak lengre varighet. Klare beviser på at investeringer på lokalt nivå har gitt økonomiske fordeler (for eksempel ved å redusere behovet for sosialhjelp) eller identifiserbare forbedringer for mottakerne, er en slik faktor. En annen er evnen til å skille mellom tjenesteytere og lokale administratorer som vil fortsette å engasjere seg i prosjektet, og dem som kanskje ikke vil det. Det å etablere samarbeid på tvers av ulike sektorer kan også bidra til å gjøre prosjektet langsiktig. Disse og andre faktorer som er relevante for langsiktighet, bør tas med i betraktningen når prosjektet skal videreføres.

- **Lokal forankring.** Personer som får fordeler gjennom et program, bør få en følelse av eierskap og innflytelse. Dette kan oppnås ved å involvere dem i utformingen av programmet, og spørre dem om hva slags behov de har, i stedet for at dette fastsettes på et høyere myndighetsnivå. Prioriteringene bør foretas lokalt (og nasjonalt), og man bør bruke mange ulike metoder og virkemidler for å gjøre dette kjent blant og komme i kontakt med de aktuelle målgruppene. Man kan involvere tjenesteytere som har gruppens tillit, for eksempel helsesentre, lage lettforståelige brosjyrer på flere språk og ta direkte kontakt. Hvis man lykkes i å engasjere lokalsamfunnet, vil dette være en viktig drivkraft for å skape endring, samtidig som det er en god kilde til lokalkunnskap.
- **Andre suksessfaktorer.** Diskusjonen konkluderte med at vellykkede programmer inneholder en rekke ingredienser: entusiasme blant de involverte, at man føler seg forpliktet til å delta, lite utskifting i personalet, et godt samarbeid mellom alle involverte parter (statlige og lokale myndigheter, NGO-er og andre samarbeidspartnere), praktiske måter å nå ut til mottakere som har vist seg vanskelig å nå, metoder for å engasjere barn/unge og deres familier som brukere og aktive partnere, tidlig innsats, tiltak innbakt i eksisterende tjenester, involvering av arbeidsgivere og privat sektor samt god oppfølging og evaluering.



## F. Vurderingens bidrag til Europa 2020

Hovedpunktene i denne eksterne vurderingen av Groruddalssatsingen kan gi mange nyttige innspill til EUs vekststrategi Europa 2020. Satsingen kan tjene som et eksempel i arbeidet med å nå to av målsettingene i strategien. Det første målet – utdanning – er å redusere frafallet i skolen til under 10 prosent og sikre at minst 40 prosent av alle i aldersgruppen 30–34 år fullfører en universitets- eller høyskoleutdanning. Det andre målet – reduksjon av fattigdom / sosial ekskludering – er at minst 20 millioner mennesker som er rammet av, eller står i fare for å bli rammet av, fattigdom og sosial ekskludering, skal løftes opp og ut av denne kategorien.

Den eksterne vurderingen er også svært relevant for retningslinjene 9 og 10 i Europa 2020-strategien<sup>3</sup>. Den viser hvordan man kan forbedre resultatene i utdannings- og skolesystemet på alle nivåer, inkludert deltakelse i høyere utdanning, og fremme sosial inkludering og bekjempe fattigdom.

Diskusjonene ga stoff til ettertanke for den forestående anbefalingen om barnefattigdom. Denne vil legge vekt på at det å investere i barn og familier er av avgjørende betydning for et verdig samfunn og Europas økonomiske og sosiale fremtid. Den vil foreslå felles prinsipper innen temaer som førskole- og omsorgstilbud, helse, bolig, sosiale tjenester og barns deltakelse.

Blant elementene i Groruddalssatsingen som kan passe inn i anbefalingen, er gratis kjerretid i banehagen. Dette har vist seg å være et viktig bidrag i kampen mot barnefattigdom.

Mange av temaene som ble tatt opp, vil være relevante for sysselsettingspakken for unge, som blant annet inneholder to tiltak for ungdomsgaranti og kvalitetssikring av traineestillinger. Pakken skal være klar ved utgangen av 2012.

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>

## Referanser

Europarådet (2004): *Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the establishment of Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union.*

Europarådet (2011): *Council Conclusions Tackling Child Poverty and Promoting Child Well-being.* Møte om sysselsetting, sosialpolitikk, helse- og forbrukersaker i Luxembourg.

Eurocities (2012), *Demographic Change in European Cities City Practices for Active Inclusion.*

Europakommisjonen (2006): *Towards an EU Strategy on the Rights of the Child.* Publikasjon fra kommisjonen i Brussel: COM(2006) 367, siste versjon.

Europakommisjonen (2011a): *An EU Agenda for the Rights of the Child,* Brussel: COM(2011) 60, siste versjon.

Europakommisjonen (2011b): *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020,* Brussel: COM(2011) 173, siste versjon.

Europakommisjonen (2012), *Results of the First Cycle of the Open Method of Coordination in the Youth Field (2010–2012),* Brussel: COM(2012) 256, siste versjon.

22

Frazer, H. og Marlier, E. (2007), *Tackling Child Poverty and Promoting the Social Inclusion of Children in the EU Key Lessons, Synthesis Report Independent Overview Based on the 2007 First Semester National Reports of National Independent Experts on Social Inclusion,* Luxembourg: CEPS/INSTEAD.

Komiteen for sosial beskyttelse (2012), *SPC Advisory Report to the European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-being,* Brussel, SPC, 27. juni 2012.

TARKI (2010), *Child Poverty and Child Well-being in the European Union,* Rapport til Generaldirektoratet for sysselsetting, sosialpolitikk og inkludering (E.2), Europakommisjonen i Budapest: TARKI.





Europakommisjonen

## Områdebasert innsats i urbane strøk: Hvordan fremme gode levekår for barn og unge

Luxembourg: Den europeiske unions publikasjonskontor  
2013 — 22 pp. — 17.6×25 cm

ISBN 978-92-79-28641-4

doi: 10.2767/1691

Denne publikasjonen er tilgjengelig i elektronisk format og foreligger på engelsk, fransk, tysk og norsk.

### **SLIK FÅR DU TAK I EU-PUBLIKASJONER**

#### **Kostnadsfrie publikasjoner:**

- via EU-bokhandelen (<http://bookshop.europa.eu>);
- ved EU-kontorer eller -delegasjoner. Kontaktinformasjon for disse finner du på Internett (<http://ec.europa.eu>) eller ved å sende en faks +352 2929-42758.

#### **Kostnadsbelagte publikasjoner:**

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

#### **Kostnadsbelagte abonnements tjenester (f.eks. Den europeiske unions tidende og rapporter fra saker som er ført for EU-domstolen):**

- via underleverandører for den europeiske unions publikasjonskontor ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm)).

## Områdebasert innsats i urbane strøk: Hvordan fremme gode levekår for barn og unge

Vertsnasjon: **Norge**

Evaluerende land: **Belgia - Danmark - Finland - Hellas - Romania - Tyskland**

Interesseparter: **EAPN, Eurocities**

Dette vurderingsmøtet omhandler to eksisterende programmer i Norge og gir anledning til å ta for seg områdebaserte tiltak som skal fremme gode levekår for unge mennesker i vanskeligstilte områder. Problemene i disse urbane områdene er i høy grad relatert til sosioøkonomiske faktorer, og derfor er de fleste tiltakene rettet mot hele befolkningen, men man har også spesielle tiltak som er rettet mot innbyggere med innvandrerbakgrunn. Å bekjempe dårlig levestandard blant barn og unge samt fremme sosial mobilitet i urbane områder med dårlige levekår, er av avgjørende betydning for å hindre at begrensede muligheter og sosial ekskludering går i arv fra generasjon til generasjon.

Et omfattende fornyingsprosjekt i Groruddalen øst i Oslo som er et samarbeid mellom regjeringen og byrådet for Oslo kommune (2007–2016), har som mål å forbedre levekårene og oppgradere nærmiljøer og infrastruktur for transport. De tiltakene som var mest relevante for vurderingsmøtet, er tiltak som retter seg mot barn og unge. Et særlig vellykket tiltak har vært gratis kjernetid i barnehagen for fire- og femåringer, som har gitt bedre skolerestultater målt i tiende klasse og gjort at færre dropper ut av skolen. Gratis kjernetid gir barn av innvandrere muligheten til å tilegne seg de språkkunnskapene de trenger for å kunne dra nytte av grunnskoleutdanningen, og senere komme seg inn på arbeidsmarkedet; begge deler helt avgjørende for å unngå varig sosial ekskludering.

En mer allmenn støtteordning innført av regjeringen i 2003 gir støtte til barn og unge i fattigdomsutsatte urbane områder over hele landet. Ordningen gir lokale myndigheter frihet til å skreddersy sine programmer til lokale behov. Ett av disse programmene har fokus på å gi barn muligheten til å delta på fritidsaktiviteter utenfor skoletiden uansett hvilke økonomisk situasjon foreldrene er i, og et annet på å hjelpe ungdom med få eller ingen formelle kvalifikasjoner inn på arbeidsmarkedet. Disse programmene er eksempler på sosiale investeringer som lønner seg, ettersom kostnadene veies opp av de langsiktige fordelene for både barna og samfunnet. Slike programmer er også i tråd med målsettingene i Europa 2020-strategien (reduere fattigdom, oppnå tilstrekkelig deltakelse og kvalitet i før- og grunnskole, redusere antall unge som ikke fullfører skolen, og øke sysselsettingen).



**Publikasjonskontoret**

ISBN 978-92-79-28641-4



9 789279 286414