

## Artikkel 6

Av Tone Fløtten

# Den norske modellen i et oppvekstperspektiv



## Sammendrag

Norge og de andre nordiske landene er, sammenlignet med andre land, svært gode steder å vokse opp for barn og unge. Andelen barn som vokser opp i risiko for fattigdom er betraktelig lavere i Norge enn i resten av Europa, og Norge skårer godt på de fleste relevante indikatorer.

Den norske modellen har med andre ord fungert svært godt i et oppvekstperspektiv. Kombinasjonen av en godt styrt fordelingspolitikk og en god sosial investeringspolitikk har vært sentrale faktorer. Svangerskapsordninger, et utdanningssystem med fokus på likhet og en inkluderende arbeidsmarkedspolitikk er viktige eksempler på dette.

Norge utmerker seg samtidig ikke positivt på alle områder. Det er for eksempel godt kjent at andelen barn i lavinntektsfamilier øker. Norge gjør det gjennomgående middels bra i PISA-undersøkelsene, og vi har utfordringer når det gjelder ulike helseindikatorer.

Den kanskje viktigste forklaringen på at en del oppvekstproblemer vedvarer og er vanskelige å løse, er at problemene er sammensatte. Mange barn opplever ikke bare ett problem, de opplever flere samtidig. En annen forklaring finner vi paradoksalt nok i den norske modellens suksess. Med en høy lavinntektsgrense, som er et resultat av høy arbeidsintensitet i gjennomsnittsfamilien, sliter familier med lav arbeidsintensitet med å få inntekt over lavinntektsgrensen.

Samtidig har den norske modellen vist seg bedre rustet enn andre samfunnsmodeller til å redusere en del oppvekstproblemer. Lavinntekt og utenforskap er mindre utbredt i Norge enn i de fleste andre land. Dette kan ikke forklares ved ett virkemiddel eller innsatsen på ett politikkområde alene. Men for å være godt rustet også i fremtiden må modellen hele tiden vedlikeholdes og fornyes. Vi kan ikke overse at ulikhetene øker også i Norge og at modellen ikke skaper trygghet for alle.

## Tall og fakta

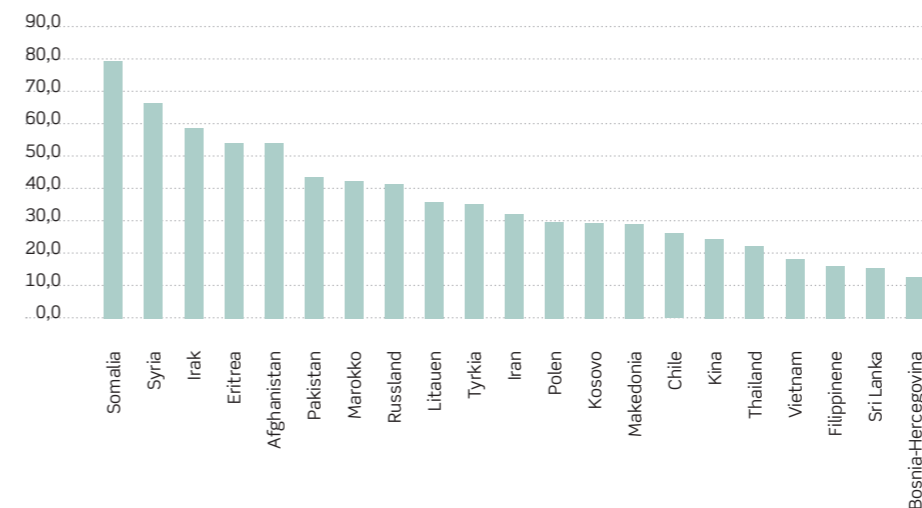
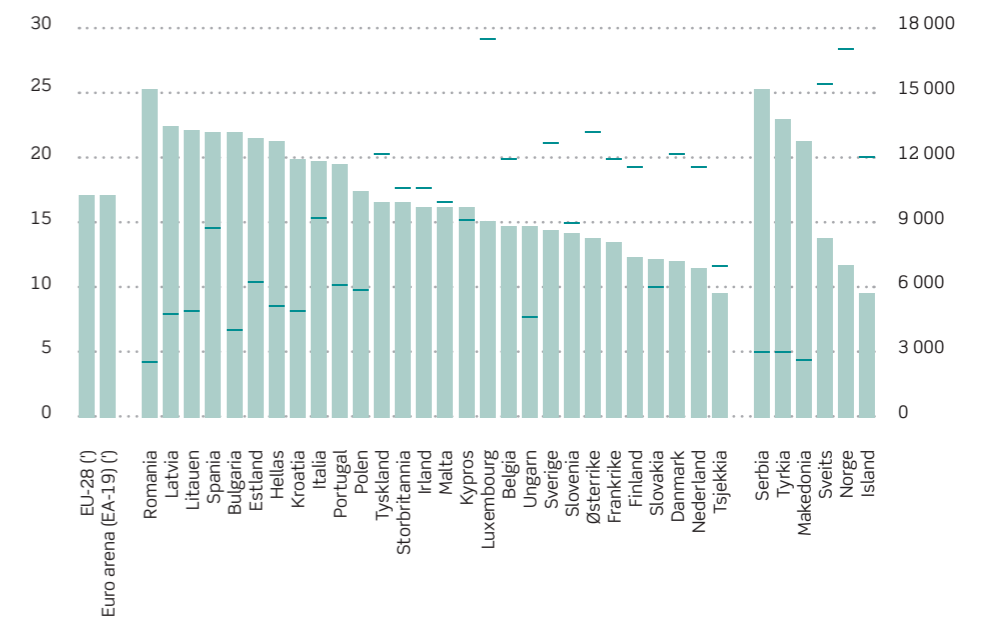
Norge og de andre nordiske landene rangeres høyt i internasjonale sammenligninger for barns velferd

UNICEFs indeks for barns velferd		Helhetlige levekår	Materielle levekår	Helse og trygghet	Utdanning	Atferd og risiko	Boforhold og nærmiljø
		Rangering	Rangering	Rangering	Rangering	Rangering	Rangering
1	Nederland	2.4	1	5	1	1	4
2	Norge	4.6	3	7	6	4	3
3	Island	5	4	1	10	3	7
4	Finland	5.4	2	3	4	12	6
5	Sverige	6.2	5	2	11	5	8
6	Tyskland	9	11	12	3	6	13
7	Luxemburg	9.2	6	4	22	9	5
8	Sveits	9.6	9	11	16	11	1
9	Belgia	11.2	13	13	2	14	14
10	Irland	11.6	17	15	17	7	2
11	Danmark	11.8	12	23	7	2	15
12	Slovenia	12	8	6	5	21	20
13	Frankrike	12.8	10	10	15	13	16
14	Tsjekkia	15.2	16	8	12	22	18
15	Portugal	15.6	21	14	18	8	17
16	Storbritannia	15.8	14	16	24	15	10
17	Canada	16.6	15	27	14	16	11
18	Østerrike	17	7	26	23	17	12
19	Spania	17.6	24	9	26	20	9
20	Ungarn	18.4	18	20	8	24	22
21	Polen	18.8	22	18	9	19	26
22	Italia	19.2	23	17	25	10	21
23	Estland	20.8	19	22	13	26	24
23	Slovakia	20.8	25	21	21	18	19
25	Hellas	23.4	20	19	28	25	25
26	USA	24.8	26	25	27	23	23
27	Litauen	25.2	27	24	19	29	27
28	Latvia	26.4	28	28	20	28	28
29	Romania	28.6	29	29	29	27	29

Andel personer med lav inntekt, og lavinntektsgrensene i Europa

Norge har en av de høyeste lavinntektsgrensene i Europa, også justert etter kjøpekraft. Dette skyldes blant annet en høy sysselsetting og høy arbeidsintensitet i gjennomsnittsfamiliene. (Eurostat, 2016).

■ Andel personer med lav inntekt (venstre akse)  
 — Lavinntektsgrense, justert etter kjøpekraft (PPS - Euro) (høyre akse)



**Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt (2013-2015). Etter landbakgrunn**  
 Barn med innvandrebakgrunn har høyere risiko for å være i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Men det er store variasjoner, avhengig av landbakgrunn. (SSB Inntekts- og formuesstatistikken).



### Tone Fløtten

Fløtten (dr. polit. Universitetet i Oslo) er daglig leder for Fafo. Hun har jobbet med velferdsforskning i en årrekke, og hun har særlig konsentrert seg om forskning på fattigdom og ulikhet, den nordiske modellen og komparativ sosialpolitikk. Hun har en lang rekke med publikasjoner, som Barnefattigdom (red.) (2009, Gyldendal Akademisk), Barnefattigdom i Norge – hvordan måles det? (2013, Voksne for barn) og The Nordic model towards 2030: A new chapter? (2015, Fafo).

Fløtten er blant annet medlem i Strategic Advisory Board for Dansk Sosialforskning (SFI), hun sitter i Divisjonsstyret for Vitenskap i Norges Forskningsråd, og hun er medlem av Nasjonalt utvalg for gransking av redelighet i forskning. Hun var også medlem i Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) og av det danske Ekspertutvalget om fattigdom.

### INNLEDNING

land over hele verden framheves den nordiske og den norske samfunnsmodellen som særlig vellykket. Modellen har blitt kalt et globalt varemerke, og The Economist ba i februar 2013 politikere fra både høyre- og venstresiden om å se til Norden for å lære.

Det er mye som går bra i Norge og de andre nordiske landene. Velstanden er stor, fattigdomsandelene er relativt lave, det er høy sysselsetting, likestillingen har kommet langt, levekårene er gode og folk har stor tillit til hverandre og til samfunnets institusjoner. Flere internasjonale sammenlikninger har vist at de nordiske landene også skårer høyt når det gjelder barns levekår (OECD, 2009), og den nordiske modellen blir også trukket fram som et eksempel til etterfølgelse i et oppvekstperspektiv (The Irish Times, 9/6 2011). I denne artikkelen skal jeg se nærmere på noen elementer i den norske modellen som kan antas å ha særlig stor betydning for å sikre en god og inkluderende oppvekst.

### BARNES LEVEKÅR I NORGE – DET STORE BILDET

I internasjonale sammenlikninger av hvordan barn har det, ligger Norge og de andre nordiske landene gjerne høyt opp på rangeringslistene. Ett eksempel på dette finner vi i sammenlikninger av fattigdomsrisiko. I EU lever i

gjennomsnitt mer enn ett av fem barn i en familie som karakteriseres som å være i risikosonen for fattigdom. I de nordiske landene gjelder dette om lag ett av ti barn. Et annet eksempel er andelen barn som har ulike former for materielle problemer. I gjennomsnitt mangler hvert femte europeiske barn minst tre av ni viktige materielle goder. Ser vi på de norske tallene synker denne andelen til hvert tjuende barn (tall fra Eurostats statistikkbank).

FNs forskningsinstitutt Innocenti har gitt ut mange rapporter om barns levekår, og uansett om man ser på materielle levekår, økonomiske levekår, psykosomatisk helse eller tilfredshet kommer norske barn godt ut i sammenlikningene (Unicef, 2012, 2013, 2014).

På samme måte konkluderer en OECD-rapport med at norske barn ligger på topp når det gjelder materiell velferd (høyt inntektsnivå, lite fattigdom og tilgang til goder som er grunnleggende for skolegangen). Norske barn ligger også på topp i sammenlikninger av bosituasjon, det vil si at det er få som bor trangt og få som bor i boliger eller har nærmiljøer av dårlig kvalitet (støy, forurensning, kriminalitet mv). Norske barn trives dessuten godt på skolen og rapporterer i mindre grad enn barn i de fleste andre land at de blir mobbet.

De to områdene der barn i Norge ikke utmerker seg positivt, er utdanningsvelferd og helse- og sikkerhet. Middels resultater i PISA-

undersøkelsen og ulikhet i leseferdigheter er de to indikatorene som trekker ned utdanningsvelferden. På helse- og sikkerhetsindikatorer er det den andelen som ikke har gjennomført vaksinasjonsprogrammer, andelen barn som ikke har fysisk aktivitet på nivå med anbefalingene og andel unge som begår selvmord som forklarer hvorfor Norge ikke kommer ut på topp (OECD, 2009).

Sett under ett skårer imidlertid Norge godt i de internasjonale sammenlikningene, og vi kan konkludere med at norske barn har gode levekår.

### HVA ER DET MED NORDEN?

Spørsmålet er hva som kan forklare den fordelaktige posisjonen til Norge og de nordiske landene. Da The Economist viet et helt nummer til den nordiske modellen i 2013, ble ulike faktorer trukket fram som forklaring på at så mye går bra i Norden. Det ble blant annet framhevet at offentlig sektor er effektiv, at den økonomiske politikken har sørget for balanse i budsjettene og at velferdsstatene er sjenerøse (The Economist, 2/2 2013). Men for å forstå situasjonen man må gå et skritt bak dette igjen, og spørre hvordan de nordiske landene har klart å innføre og vedlikeholde en politikk som har resultert i stor grad av likhet og gode levekår. Man må se på de ulike elementene i samfunnsmodellen og på hvordan sammenhengen mellom mål, ►

## «Målet om jevn fordeling har vært sentralt på mange politikkområder»

- ▶ institusjoner og virkemidler bidrar til de gode resultatene (Dølvik, Fløtten, Hippe og Jordfald 2014: 143).

Kort oppsummert kan man for det første ikke forklare den sosiale likheten uten å vektlegge at likhetstankegangen har stått sentralt i nordisk politikk. Landene har en lang tradisjon for å sette ambisiøse politiske mål om å sikre god levestandard for hele befolkningen. For det andre er den nordiske modellen kjennetegnet ved at ulike politikkområder ses i sammenheng. Den såkalte triangelmodellen (Dølvik, 2013:47) illustrerer hvordan økonomisk politikk, arbeidslivspolitik og velferdspolitik henger sammen, og hvordan sentrale samfunnsaktører (myndigheter, politiske partier og arbeidslivets parter) samarbeider for å koordinere politikkområdene. For det tredje er det etablert en rekke institusjoner og beslutningssystemer der aktørene samarbeider for å sikre at ulike gruppers interesser blir ivaretatt. Maktbalanse og formaliserte konfliktløsningsmekanismer smører dette samarbeidet. For det fjerde har de nordiske landene innført en rekke virkemidler for å sikre en jevn fordeling av økonomiske ressurser og levekår (Dølvik mfl., 2014).

Ett eksempel for å illustrere modellens særtrekk kan være den lave økonomiske ulikheten: Målet om jevn fordeling har vært sentralt på mange politikkområder. Videre har institusjoner, som den koordinerte lønnsdannelsen, skapt en sammenpresset lønnsstruktur. Den koordinerte

lønnsdannelsen er muliggjort ved at arbeidslivets aktører har hatt forhandlingsvilje og -styrke til å sikre koordineringen. Dermed har virkemidler som trygdeordninger og skattesystem bidratt til å utjevne forskjellene som skapes i arbeidslivet, og resultatet er at Norden kommer ut med langt lavere inntektsulikhet enn de fleste andre land.

### FORDELING OG SOSIAL INVESTERING

De nevnte særtrekkene ved den norske eller nordiske modellen er viktige forklaringer på modellens generelle suksess. Men hva er det ved politikken som er spesielt gunstig i et oppvekstperspektiv? For å belyse dette er det nyttig å se på kombinasjonen av fordelingspolitikk og sosial investeringspolitikk (Hansen mfl. 2008, NOU 2009:11:284).

På en lang rekke politikkområder vil man finne mer eller mindre eksplisitte fordelingsambisjoner. Allerede i svangerskapet møtes den vordende moren med offentlige tiltak som skal sikre at barnet har best mulig forutsetninger når det fødes. Hun tilbys gratis helsetjenester, og helsekontrollene har også til hensikt å avklare om moren vil trenge spesiell oppfølging i forbindelse med svangerskapet eller etter at hun har født. Når barnet er født vil det jevnlig bli fulgt opp i helsekontroller, og helsevesenet bidrar til å utjevne helseforskjeller som kan være konsekvens av ulike oppvekstvilkår.

I utdanningspolitikken er det helt fra barnehagenivå en ambisjon å sikre at barn har mest mulig like betingelser for læring, uavhengig av familiebakgrunn (Utdanningsdirektoratet, 2015). Prinsippet om tidlig innsats blir stadig sterkere vektlagt, (St.meld. nr. 16 (2006–2007), Meld. St. 18 (2010–2011), Mogstad & Rege, 2013) og kombinasjonen av tidlig innsats, enhetsskole og så å si gratis utdanning helt opp til universitets- og høyskolenivå bidrar til en jevn fordeling av menneskelige ressurser.

De sosiale investeringene gjennom oppvekst- og utdanningspolitikken legger et viktig grunnlag for overgangen til arbeidslivet, men unge mennesker vil like fullt entre arbeidslivet med ulike forutsetninger. De vil ha ulike formelle og uformelle kvalifikasjoner, noen vil slite med å komme i jobb og inntektsevnen vil variere. Arbeidsmarkedspolitikken bidrar imidlertid til å kompensere for dette, og de sosiale investeringene fortsetter gjennom for eksempel arbeidsmarkedstiltak og livslang læring. Den koordinerte lønnsdannelsen sørger for at det er relativt små lønnsforskjeller i det norske arbeidsmarkedet, og familiepolitikken sørger for at det skal være mulig å kombinere arbeid og omsorg. Gode betingelser for toinntektsfamilier bidrar til det generelt høye velstandsnivået i norske husholdninger.

De sosiale forskjellene som likevel følger av ulike tilknytninger til arbeidslivet og ulike lønnsnivåer, utjevnes til en viss grad av det

progressive skattesystemet. I tillegg har de som er uten mulighet til å forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid rett på sosiale overføringer. Den ulikheten som fremdeles gjenstår blir ytterligere redusert ved at det offentlige påvirker forbruket av enkelte goder og tjenester for eksempel gjennom boligsubsidier eller gratis helse- og omsorgstjenester.

Gjennomgangen illustrerer betydningen av den offentlige fordelings- og sosiale investeringspolitikken. Gjennom hele livsløpet bidrar denne politikken til å sikre at personer med ulikt sosialt utgangspunkt, ulik oppvekstsituasjon og ulike forutsetninger - blant annet når det gjelder helse og andre ressurser - ender opp med likere inntekt og mindre levekårsforskjeller i Norge enn i nesten noe annet land.

### ER ALT SÅRE VEL?

Så langt har jeg lagt vekt på å vise at norske barn har gjennomgående gode levekår, og at den norske modellen er rigget for å sikre en god fordeling av livssjanser og levekår. Med dette utgangspunktet kan det kanskje synes fristende å konkludere med at Norge er «i havn» og at det er begrenset behov for å gå barns levekår nærmere etter i sømmene. Men så enkelt er det selvfølgelig ikke. Det er ikke nok å være bedre enn andre. Det bør også kunne vises til en stabil eller en positiv utvikling. Politikkenes suksess må dessuten måles mot de mål som settes ▶

## «I 2014 var 71 000 unge i alderen 15-29 år verken under utdanning eller i jobb»

- nasjonalt, ikke mot situasjonen i andre land. Når det gjelder barn og unge, er det flere områder der utviklingen går i feil retning, eller der Norge ikke kan slå seg til ro med tingenes tilstand.

### Flere barn i lavinntektsfamilier

Det er for eksempel godt kjent at andelen barn i lavinntektsfamilier øker. De nyeste tallene fra Statistisk sentralbyrå viser at 10 prosent, eller 98 000 barn, opplevde vedvarende lavinntekt i 2013-2015. Andelen har økt kontinuerlig siden 2000 (Epland & Kirkeberg, 2017). Den kraftige økningen i andelen barn som opplever lavinntekt over flere år har funnet sted i en periode som delvis har vært preget av sterk økonomisk vekst og til tross for stor offentlig oppmerksomhet om lavinnteksproblemer i barnefamilier.

Lavinntektsrisikoen er særlig stor for barn i familier med bakgrunn fra land i Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika, og barna med slik bakgrunn har fire ganger så stor sannsynlighet for å være i risikogruppen som barn generelt. Barn med bakgrunn fra Afghanistan, Eritrea og Irak har fem til seks ganger så stor sannsynlighet for å være i risikogruppen, mens barn fra Somalia har nesten åtte ganger så stor (Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, tabell 09572).

### Utenfor arbeid og utdanning

Lavinntekt er ikke det eneste eksemplet på en utfordrende situasjon. Det er en utfordring for fordelingen og for unges nåværende og

framtidige levekår at en betydelig andel unge står helt utenfor arbeid og utdanning; at det er såkalte NEETs. I 2014 var 71 000 unge i alderen 15-29 år verken under utdanning eller i jobb. Dette utgjorde sju prosent av aldersgruppen. Sett i et internasjonalt perspektiv er dette den laveste andelen i Europa, hvor land som Hellas og Spania topper statistikken med hhv 26 og 29 prosent NEETs. Blant førstegenerasjons innvandrere i Norge er imidlertid andelen hele 25 prosent (Bø & Vigran, 2015).

Selv om ikke andelen NEETs øker, er situasjonen opplagt ikke i tråd med politiske målsettinger. Det er dessuten ekstra problematisk at innvandrerungdom er overrepresentert fordi det å stå utenfor arbeid og skole øker risikoen for marginalisering i en allerede sårbar gruppe. Nå viser riktignok flere studier at barn og unge er andregenerasjons innvandrere klarer seg betydelig bedre enn sine foreldre (Friberg, 2016, Hermansen, 2016), men det er opplagt en dårlig start på voksenlivet å være NEET. Analyser fra Statistisk sentralbyrå viser at selv om man er NEET bare ett år, har man større problemer enn andre med å komme inn i arbeidsmarkedet. At en så stor del av de førstegenerasjons innvandrere er NEET, er derfor en indikasjon på at vi i denne gruppen finner mange med risiko for et langvarig utenforskap.

### Dårlig psykisk helse

Et tredje eksempel på en krevende oppvekstsituasjon er den betydelige andelen

## 15-20 %

i alderen 3-18 år har nedsatt funksjons- evne på grunn av psykiske plager

barn og unge som har dårlig psykisk helse. 15-20 prosent i alderen 3-18 år har nedsatt funksjonsevne på grunn av psykiske plager, og ca. 8 prosent av alle barn/unge har så alvorlige problemer at det kan karakteriseres som en psykisk lidelse. For mange er de psykiske problemene en forbigående situasjon, men hos en del er de langvarige. Det er også vanlig at barn har flere psykiske lidelser samtidig. Sett over tid ser det dessuten ut til at forekomsten av depresjonsplager øker (Folkehelseinstituttet, 2014: 161).

Selv om Folkehelse rapportens sammenstilling av norske og internasjonale studier viser at depresjonsplager blant unge og atferdslidelser blant barn er mindre vanlig i Norge enn i andre vestlige land (Folkehelseinstituttet, 2014), er både situasjonen i seg selv og økningen i forekomsten av psykiske problemer et uttrykk for oppvekstproblemer som må håndteres. De senere årene har det vært en kraftig økning i andelen unge som ender på uføretrygd på grunn av psykiske problemer (Brage & Thune, 2015). Dette illustrerer de alvorlige konsekvensene av psykiske problemer i oppveksten. Når vi i tillegg vet at risikoen for psykiske problemer i oppveksten ikke er tilfeldig fordelt i befolkningen, men tvert imot oftere forekommer hos barn i familier med lavere sosioøkonomisk status (Bøe mfl., 2012, Folkehelseinstituttet, 2014), framtrer et bilde av opphopning av levekårsproblemer i enkelte grupper.

### Sosial deltakelse

Det siste eksemplet på en uønsket oppvekst-situasjon, er at noen barn og unge står på siden av det sosiale fellesskapet med jevnaldrende. Barn og unges sosiale deltakelse er ikke bare viktig for livskvaliteten i oppvekstårene, det gir også en kompetanse som danner grunnlag for deres framtidige sosiale relasjoner. De aller fleste barn og unge har en eller annen gang vært med i en fritidsorganisasjon, men andelen synker (Ødegård, 2007).

Flere studier viser at deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter korrelerer positivt med for eksempel skoleprestasjoner (Bakken, Frøyland & Sletten 2016), og det er derfor grunn til å være oppmerksom på både at andelen som deltar synker, og at andelen som har deltatt i en eller flere organiserte fritidsaktiviteter varierer med sosial bakgrunn. Ungdataundersøkelsen viser at mens 70 prosent av ungdommene i den høyeste statusgruppen er med i en organisert aktivitet, er andelen i den laveste statusgruppen bare 50 prosent blant guttene og 40 prosent blant jentene (Bakken mfl., 2016).

I den mest utbredte forståelsen av fattigdom i vestlige land, knyttes fattigdomsfenomenet blant annet til manglende mulighet til samfunnsdeltakelse (Townsend, 1979). I diskusjonen om barnefattigdom er det stor bekymring for at barn som vokser opp i lavinntektsfamilier ikke skal kunne delta i samme aktiviteter som ►

## «Forskning viser at andelen barn som ikke deltar i aktiviteter av økonomiske årsaker er relativt liten, og at den er langt mindre i Norge enn i andre land»

- ▶ sine jevnaldrende (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015). Forskning viser at andelen barn som ikke deltar i aktiviteter av økonomiske årsaker er relativt liten, og at den er langt mindre i Norge enn i andre land (Unicef, 2013). Sannsynligheten for at økonomien hindrer deltakelse er imidlertid større jo lavere familiens inntekt er (Fløtten & Pedersen, 2009, Barstad & Sandvik, 2015). Studier har også vist at barn og unge med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn deltar langt mindre i organiserte fritidsaktiviteter enn andre barn (Fløtten & Kavli, 2009).

### HVORFOR HÅNDTERER IKKE SAMFUNNSMODELLEN OPPVEKSTPROBLEMENE BEDRE?

Siden den nordiske samfunnsmodellen har lyktes med å skape så gode levekår kan det synes overraskende at en del av oppvekstproblemene er så standhaftige. Er det selve modellen som svikter? Før jeg gir noen mulige forklaringer på hvorfor samfunnsmodellen ikke løser de nevnte oppvekstproblemene, må det understrekes at modellen tross alt gjør det bra i komparative sammenlikninger. Som det framgår av beskrivelsen foran, er situasjonen på de fire eksempelområdene verre i det fleste andre land enn i Norge. Men spørsmålet er hvorfor ikke samfunnsmodellen håndterer oppvekstproblemene bedre.

### Sammensatte problemer

Den kanskje viktigste forklaringen på at en del oppvekstproblemer varer ved, er at problemene er sammensatte. Mange barn opplever ikke bare ett problem, de opplever flere samtidig. Det finnes ikke kvantitative undersøkelser som forteller eksakt hvordan problemer hoper seg opp i bestemte barnegrupper, men en så enkel sammenstilling som gjennomgangen foran mer enn antyder at det er en opphopnings-effekt. På alle de fire problemområdene er barn i familier med lav sosioøkonomisk status, barn av foreldre med lav utdanning og barn av innvandrerforeldre i risikosonen. Skal situasjonen bli bedre kreves derfor innsats på mange områder samtidig, gjerne rettet inn mot alle familiemedlemmene. Denne erkjennelsen har etter hvert fått godt fotfeste i norsk sosial- og oppvekstpolitikk, og i mange kommuner pågår et interessant utviklingsarbeid for å sikre en systematisk og helhetlig oppfølging av vanskeligstilte familier.

### Politiske dilemmaer

En annen forklaring finner vi paradoksalt nok i selve modellens suksess, og på grunn av dilemmaer som denne suksessen skaper. Dette kan eksemplifiseres med lavinntektsproblemet. I Norge er sysselsettingen høy og i en gjennomsnittlig barnefamilie er 1,7 voksne sysselsatt (Epland & Kirkeberg, 2014). Dette bidrar til et høyt inntektsnivå. Så langt er alt bra, og dette

er en ønsket situasjon. Det høye inntektsnivået bidrar til at medianinntekten er høy, og dermed blir også lavinntektsgrensen høy. Selv kontrollert for kjøpekraftforskjeller har Norge den nest høyeste lavinntektsgrensen i Europa, kun forbigått av Luxembourg (Eurostat, 2017). Med en høy lavinntektsgrense, som er et resultat av høy arbeidsintensitet i gjennomsnittsfamilien, sliter familier med lav arbeidsintensitet med å få inntekt over lavinntektsgrensen. Når det samtidig er slik at mange av husholdene med lav arbeidsintensitet også har mange medlemmer, blir det å komme over lavinntektsgrensen enda vanskeligere. En samfunnsmodell som gir høy sysselsetting både blant kvinner og menn, og et tilhørende høyt inntektsnivå i husholdningene, skaper dermed en lavinntektsgrense som familier med et annet sysselsettingsmønster strever med å komme over.

Dernest oppstår et dilemma når det skal iverksettes en politikk for å løfte familiene med lav arbeidsintensitet over lavinntektsgrensa. Den foretrukne politikken er arbeidslinja. For det store flertallet av norske husholdninger har arbeidslinja fungert som den skal: sysselsettingen er høy. Men for en del personer er veien inn i arbeidslivet svært lang, om det nå skyldes manglende kompetanse, stort omsorgsansvar eller andre forhold. Sannsynligheten for at de skal kunne løfte familiens inntekt gjennom sysselsetting er lav. Det norske arbeidslivet er kompetansekrevede, og lønnsnivået deretter.

Kompetansehevende og arbeidsrettede tiltak hjelper et stykke på vei, men fremdeles blir mange stående utenfor arbeidslivet.

Kan man bøte på dette med å senke terskelen inn i arbeidslivet, for eksempel ved å redusere lønnsnivået? Om dette på den ene siden skulle øke sysselsettingen noe, ville det på den andre siden medføre et press nedover også på stønadsnivåene. Dermed vil lavinntektsandelen øke for mottakere som er helt uten mulighet til å komme i arbeid og som forsørgeres av stønader. Dessuten vil lavere lønninger kunne føre til en situasjon der mange i praksis må kombinere arbeid og stønad. En slik situasjon er et voksende problem for eksempel i Tyskland og England hvor arbeidende fattige kombinerer lavlønnsarbeid med offentlige stønader (Fløtten, Hermansen, Hippe & Lescher-Nuland, 2011). Dette illustrerer hvordan det å benytte et virkemiddel for å løse et problem, for eksempel å øke sysselsettingen ved å senke lønnsnivået, raskt kan skape andre problemer. Alternativt kunne man redusere lavinntektsproblemet ved å gi slipp på arbeidslinjeambisjonene og heller øke stønadsnivået. Da ville dette imidlertid kunne påvirke insentivene til å jobbe bli lavere i den delen av arbeidsmarkedet der lønningene er lave. Den enkeltes tilbud av arbeidskraft påvirkes av forholdet mellom faktisk stønad og den alternative arbeidsinntekten man kan oppnå. En høy stønad kan bli en felle som hindrer inntreden i arbeidsmarkedet (Fløtten mfl., 2011). ▶

«For å takle framtidige endringer i økonomien, arbeidslivet og befolkningens sammensetning, og for å sikre gode levekår også for kommende generasjoner av barn og unge, må modellen kontinuerlig vedlikeholdes og fornyes. Det kan ikke overses at ulikhetene øker også i Norge og at modellen ikke skaper trygghet for alle»

► **Vellykket – tross alt**

Som diskutert i denne artikkelen har den norske modellen vist seg bedre rustet enn andre samfunnsmodeller til å redusere en del oppvekstproblemer. Særtrekk ved modellen gjør at for eksempel lavinntekt og utenforskap tross alt er mindre utbredt i Norge enn i de fleste andre land. Den komparativt sett fordelaktige situasjonen kan ikke forklares ved ett virkemiddel eller innsatsen på ett politikkområde alene. Tvert imot består modellens suksess i å samordne politikkområder og å se mål,

virkemidler og institusjoner i sammenheng for å skape de ønskede resultatene. Det er imidlertid ingen automatikk i at modellen bidrar til bedre levekår enn andre samfunnsmodeller (Dølvik mfl., 2014). For å takle framtidige endringer i økonomien, arbeidslivet og befolkningens sammensetning, og for å sikre gode levekår også for kommende generasjoner av barn og unge, må modellen kontinuerlig vedlikeholdes og fornyes. Det kan ikke overses at ulikhetene øker også i Norge og at modellen ikke skaper trygghet for alle. ●

## Referanser

### B

Bakken, A., Frøyland, L. R. & Sletten, M. (2016). *Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene?* NOVA-rapport nr 3/16. Oslo: Nova.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015). *Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi mot barnefattigdom 2015 – 2017.*

Barstad, A. & Sandvik, L. (2015). *Deltaking, støtte, tillit og tilhørighet.* Rapporter 2015/51. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Brage, S. & Thune, O. (2015). *Ung uførhet og psykisk sykdom. Arbeid og velferd nr.1-2015.* Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bø, T. P. & Vigran, Å. (2015). *Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning. Samfunnsspeilet 1/15.* Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Bøe, T., Øverland, A., Lundervold, J. & Hysing, M. (2012). Socioeconomic status and children's mental health: results from the Bergen Child Study. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 47(10): 1557-1566.

### D

Dølvik, J. E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene: Tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling.* NordMod-rapport 1. Fafo-rapport 2013:13. Oslo: Fafo.

Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M., & Jordfald, B. (2014). *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Nordmod2030 sluttrapport. Fafo-rapport 2014: 46. Oslo: Fafo.

### E

Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2014). *Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt.* ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnfamilier-med-lavinntekt.

Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2017). *Ett av ti barn tilhører en husholdning med vedvarende lavinntekt.* ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ett-av-ti-barn-tilhorer-en-husholdning-med-vedvarende-lavinntekt.

Eurostat (2017). *Income distribution statistics.* [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics#At-risk-of-poverty\\_rate\\_and\\_threshold](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution_statistics#At-risk-of-poverty_rate_and_threshold)

### F

Fløtten, T. & Kavli, H. C. (2009). *Barnefattigdom og sosial deltakelse.* I: Fløtten, T. (red): *Barnefattigdom.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Fløtten, T. & A. W. Pedersen (2009). *Når kan barn kalles fattige. En opinionsbasert tilnærming.* I: Fløtten, T. (red): *Barnefattigdom.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Fløtten, T., Hermansen, Å., Hippe, J. M. & Lescher-Nuland, B. (2011). *Innmeldt, utmeldt eller påmeldt?* Et annet bilde av utenforskap i Norge. Fafo-rapport 2011:13. Oslo: Fafo

Folkehelseinstituttet (2014). *Folkehelse rapporten.* Rapport 2014:4. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Friberg, J. H. (2016). *Assimilering på norsk. Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn.* Fafo-rapport 2016:43. Oslo: Fafo.

### H

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.

Hermansen, A. S. (2016). *Moving Up or Falling Behind? Intergenerational Socioeconomic Transmission among Children of Immigrants in Norway.* *European Sociological Review*, 32(5), 675–689. DOI: <https://doi.org/10.1093/esr/jcw024>

### M

Meld. St. 18 (2010–2011). *Læring og fellesskap.*

Mogstad, M. & Rege, M. (2013). *Barnehagens betydning for vanskeligstilte barn.* *Oppvekstrapporten 2013.* Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

### N

NOU 2009:11. *Fordelingsutvalget.*

### S

St.meld. nr. 16 (2006–2007) *... og ingen sto igjen.*

### T

The Economist 2. Februar 2013.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom.* London: Penguin Books.

### U

Unicef (2012). *Measuring child poverty. New league tables of child poverty in the world's rich countries.* Innocenti Report Card 10. Florence: Unicef.

Unicef (2013). *Child well-being in rich countries. A comparative overview.* Innocenti Report Card 1x. Florence: Unicef.

Unicef (2014). *Fairness for Children. A league table of inequality in child well-being in rich countries.* Innocenti Report Card 13. Florence: Unicef.

Utdanningsdirektoratet (2015). *Rammeplan for barnehagenes innhold og oppgaver.*

### Ø

Ødegård, G. (2007). *Troløs ungdom. Endringer i ungdoms deltakelse i frivillige organisasjoner fra 1992 til 2002.* I: Strandbu, Å. & Øia, T. (red): *Ung i Norge. Skole, fritid og ungdomskultur.* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.