
Fattigdom og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2017

© NAV November 2017

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0130 Oslo

Rapporten kan bestilles per e-post: arbeid.og.velferd@nav.no

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no/analyser

ISBN 978-82-551-2453-5

Fattigdom og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2017

Av Stein Langeland, Jorunn Furuberg og
Ivar Andreas Åsland Lima

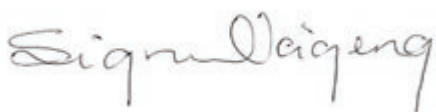
FORORD

Som fagdirektorat for de sosiale tjenester innenfor arbeids- og velferdspolitikken skal direktoratet følge med på og vurdere forhold som påvirker levekår for utsatte grupper og utviklingen i de sosiale tjenestene. Vi utarbeider derfor hvert år på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet denne rapporten om tilstanden på fattigdoms- og levekårsområdet i Norge. I årets rapport har vi oppdatert analysen av fattigdomsutviklingen basert på utvalgte oppdateringer av SSBs inntektsstatistikk etter skatteoppgjøret for 2015. Analysene er hentet fra SSBs statistikkbank og utvalgte statistikkjøringer fra SSB. I tillegg har vi gitt en presentasjon av utviklingen i levekårsutfordringene knyttet til helsesituasjonen i befolkningen og befolkningens boforhold og bomiljø. Dette kapitlet er i hovedsak basert på levekårsundersøkelsene som er utarbeidet og publisert av SSB. Som ved tidligere år har vi også gjennomført analyser av sosialstatistikken basert på de nye KOSTRA-dataene fra 2016. Ved siden av levekårsdataene bygger rapporten i stor grad på litteraturoversikter og forskningsresultater som løpende publiseres fra ulike forskningsmiljøer. Årets rapport har et eget temakapitel om effekter av kommunenes praktisering av vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere. Vi har også laget en utdypende drøfting av definisjons- og måleutfordringer knyttet til fattigdomsbegrepet.

Rapporten er utarbeidet ved Kunnskapsavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Stein Langeland har hatt ansvaret for publikasjonen, mens Jorunn Furuberg har gjennomført analysene fra inntekts- og sosialstatistikken. Ivar Andreas Åsland Lima har skrevet årets teamakapitel, drøftingen av fattigdomsbegrepet og kommet med innspill til øvrige deler av rapporten. Arbeids- og tjenesteavdelingen har kommet med nyttige kommentarer og egne tekstinnspill til rapporten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet

November 2017



Sigrun Vågeng

Arbeids- og velferdsdirektør

SAMMENDRAG

Levekår og fattigdom

Høy økonomisk vekst har gjennom de siste ti-årene gitt en betydelig økning i realinntekten for de fleste innbyggerne, og det store flertallet av befolkningen har høy levestandard og gode levekår. Flere internasjonale sammenligninger viser at Norge er ett av landene med minst ulikheter i verden. Over tid har ulikhetene likevel økt, og de siste tre årene har de med lavest inntekt ikke tatt del i inntektsveksten. Økningen i ulikhet mellom husholdningene skyldes et svakere arbeidsmarked og at formuesinntektene, som ofte tilfaller de med høyest inntekt i utgangspunktet, har økt.

Andelen med lavinntekt har økt de siste årene. Dette må sees i sammenheng med en svakere konjunkturutvikling og høy innvandring. Når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt, det vil si gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode, har andelen med lavinntekt økt fra 7,7 prosent i 2011 til 9,3 prosent i 2015, når vi benytter EUs lavinntektsgrense (EU-60).

Mange innvandrergupper har lavere yrkesdeltakelse enn den øvrige befolkningen, og økningen i andelen med lavinntekt har sammenheng med økt innvandring. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 28,5 prosent i 2015, en økning på 0,8 prosentpoeng fra 2014.

Ulik utvikling mellom gruppene

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men dette har endret seg. I Norge har andelen med lavinntekt blant de over 67 år falt de siste årene. I 2015 var andelen med lavinntekt i denne aldersgruppen på nivå med gjennomsnittet i befolkningen. I alle aldersgrupper under 67 år har det vært en økning de siste fire årene. Økningen har vært størst blant unge voksne i alderen 18–34 år.

Ser vi bare på 2015, har økningen vært størst blant barn under 18 år og blant voksne i alderen 35–49 år.

Nedgangen i andelen med lavinntekt blant eldre skyldes flere forhold. Nye alderspensjonister har de senere årene et høyere pensjonsgrunnlag enn tidligere årskull. En økning av minste pensjonsnivå har også bidratt til en nedgang i andelen med lavinntekt blant de eldre.

Lavinntekt i aldersgruppen 18–34 år knyttes ofte til manglende videregående utdanning. En del unge under 30 år står utenfor arbeidslivet og utdannings-systemet. Andelen arbeidssøkere har gått ned i denne aldersgruppen, mens det har vært en økning i andelen som mottar helserelaterte ytelser.

Andelen med lavinntekt har økt blant enslige forsørgere og blant mottakere av ulike korttidsytelser fra NAV. Mottakere av økonomisk sosialhjelp, enslige forsørgere og husholdninger med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant lavinntektsgruppene.

I 2015 bodde 98 200 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, 6 100 flere enn i 2014. Av disse kom 53 prosent fra innvandrerfamilier. Økt innvandring står for mye av veksten, men det har også vært en økning i antall barn i lavinntektsfamilier i husholdninger uten innvandrerbakgrunn. Det er store regionale forskjeller i forekomsten av lavinntekt i barnefamilier. Andelen er høyest i Oslo og lavest i Rogaland.

Arbeid og lavinntekt

Utviklingen i lavinntekt og fattigdom har nær sammenheng med den økonomiske utviklingen og situasjonen på arbeidsmarkedet. Risikoen for vedvarende lavinntekt er fem ganger så høy i husholdninger uten en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, sammenlignet med befolkningen for øvrig. Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsmarkedet utvikler den enkeltes kompetanse og muligheter for høyere lønn. Samtidig er barns og ungdoms oppvekst og utdanning helt avgjørende for den «human kapital» de skal ha med seg inn i arbeidsmarkedet.

Høy sysselsetting og lav ledighet er derfor viktig for å sikre små forskjeller i levekår.

Lavinntektsgrupper har dårligere helse og opplever materielle og sosiale mangler

Norge har et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel viser levekårsundersøkelsene at lav husholdningsinntekt bidrar til materielle og sosiale mangler. Personer med lavinntekt har oftere dårlig helse, bor oftere alene og har mindre sosial kontakt enn de som ligger over lavinntektsgrensen. Barn i lavinntektsfamilier deltar i mindre grad enn andre i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter. Dette svekker deres mulighet for utvikling av språkforståelse og sosiale ferdigheter som er viktig for å kunne delta i utdanning og arbeid, når de blir eldre.

Når lav inntekt systematisk faller sammen med andre negative levekårsvariable, er det grunn til bekymring. Inntekt er inngangen til forbruk av materielle goder, bolig og sosial kontakt. Samtidig viser levekårsforskningen at det er en nær sammenheng mellom økonomiske problemer og den enkeltes helsesituasjon. Disse sammenhengene tyder på at når man er utsatt for et problem, så øker sannsynligheten at man utsettes for andre problemer, dvs. at levekårsproblemene «hoper seg opp» for enkelte grupper. Ny forskning fra SSB viser at det særlig er uføre, arbeidsledige, sosialhjelpsmottakere, utlandsfødte fra særlig en del asiatiske og afrikanske land og enslige forsørgere som har mange problemer å stri med samtidig. Den mest utbredte kombinasjonen av utfordringer er helseproblemer og manglende tilknytning til arbeidslivet. Også lav utdanning bidrar i stor grad til opphopning levekårsutfordringer. Det at flere problemer opptrer samtidig, er viktig kunnskap for at NAV-kontorene sammen med det øvrige hjelpeapparatet skal kunne gi skreddersydde tilbud tilpasset den enkelte person som sliter med flere problemer på samme tid. Eksempler på dette er bruk av individuell jobbstøtte (SE-supported employment og IPS-individual placement and support), prosjektet Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier, ulike modeller for tverretattlig sam-

beid for oppfølging av ungdom, 0–24 samarbeidet m.v.

Bedre situasjon for de mest vanskeligstilte på boligmarkedet

Sammenlignet med andre land eier flere boligen sin i Norge, langt flere i befolkningen har eneboliger, og i gjennomsnitt har vi større boareal. Levekårsundersøkelsen fra 2015 viser at 82 prosent bor i egen eid bolig. Dette er samme andel som i 2012. Sannsynligheten for å bo i eid bolig øker med alderen og henger sammen med om man inngår i en parhusholdning eller ikke. Selv om stadig flere har trygge og stabile boforhold, regnes likevel 122 000 personer som vanskeligstilte på boligmarkedet (45.000 husstander). Dette er personer som bor trangt, har høy gjeldsbelastning eller inntekt under lavinntektsgrensen. Selv om behovet for hjelp til bolig fortsatt er stort, har økningen i det kommunale boligtilbudet medført at boligtilbudet til personer og familier med det mest kritiske hjelpebehovet er blitt bedre de siste årene.

Sosiale tjenester og mottak av sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold. I 2016 mottok 1,6 prosent av befolkningen økonomisk sosialhjelp, denne andelen har holdt seg stabil de siste tre årene. Av de som mottok sosialhjelp hadde 49 prosent innvandrerbakgrunn. Denne andelen har økt betydelig de siste årene, dels som følge av økt innvandring.

Det ble utbetalt nesten 6,2 mrd. kroner i sosialhjelp i 2016, en økning på 1,6 prosent sammenliknet med 2015. Økningen i utbetalingene skyldes først og fremst flere mottakere. Sosialhjelpsavhengigheten har gått litt ned det siste året, etter å ha vist en økning i perioden 2011 til 2015. Både andelen langtidsmottakere og andelen personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde viste en liten nedgang fra 2015 til 2016.

Utfordringsbildet og konsekvenser for NAV

Utviklingen i norsk økonomi og arbeidsmarked tilsier at vi fortsatt vil ha levekårsutfordringer, særlig blant unge, unge voksne, enslige forsørgere og barnefamilier med innvandrerbakgrunn. Barnerike innvandrerfamilier vil utgjøre en stadig større andel av lavinntektsgruppen, og mange av disse vil ha behov for økonomisk sosialhjelp. Blant ungdomsgruppene er det mange med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig på grunn av psykiske lidelser. Utfordringen vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad sikres arbeid gjennom egnede arbeidsrettede tjenester. Samtidig bør NAV jobbe langsiktig for å sikre at barn og ungdom får best mulige oppvekstvilkår og utdanning. En trygg og god bosituasjon for alle er også viktig for å kunne delta i arbeid og på sosiale arenaer. Årsakene bak utviklingen i levekårsutfordringene er meget sammensatte og vil kreve at både enkeltpersoner og familier får et godt koordinert tjenestetilbud fra NAV-kontorene og andre hjelpeinstanser. Med utgangspunkt i et godt fungerende partnerskap mellom stat og kommune skal NAV i følge Lov om sosiale tjenester bidra til at utsatte barn og unge skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud fra hele hjelpeapparatet. NAV skal derfor være den sentrale aktør og initiativtaker for å sikre et godt koordinert tilbud fra NAV-kontorene, kommunene og det øvrige hjelpeapparatet.

På bakgrunn utviklingstrekkene vi har redegjort for i rapporten, vil vi peke på følgende aktuelle strategier og tiltak for å styrke overgangen til arbeid og sikre levekårene for gruppene som er særlig utsatt for lavinntekt:

Bekjempe fattigdom gjennom aktiv bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak

Dette har gjennom flere år vært et av de mest sentrale grepene i NAVs virksomhetsstrategi og er samtidig det viktigste virkemidlet for å bekjempe fattigdom. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig en viktig arena for sosial inkludering. Det er de siste par årene iverksatt endringer i rammeverket for de arbeidsrettede tiltakene, med sikte på å øke tiltaksinnsatsen hos ordinære arbeidsgivere. Det legges opp til økt bruk av lønnstilskuddsordninger og utvik-

ling av styringssystemet for de arbeidsrettede tiltakene slik at NAV får større rom for å tilpasse tiltakene til deltakernes individuelle behov, og styrke kvaliteten på tiltaksplassene.

For at NAVs arbeidsrettede tjenester skal kunne innrettes systematisk for å bekjempe fattigdom på lang sikt, er det viktig at både de statlige tiltakene, utdanningssystemet og kommunenes innsats for integrering av flyktninger samordnes best mulig. Dette vil både kunne hindre at barn og unge blir stående varig utenfor skole, arbeidsliv og sosiale arenaer, samtidig som det gjennomføres målrettede tiltak som kan sikre at foreldre som står langt unna arbeidsmarkedet, blir inkludert. Tiltak som bidrar til at foreldrene kommer i arbeid, vil styrke deres rolle som forbilder og forsørgere. Arbeidsrettede tiltak for grupper som er særlig utsatt på arbeidsmarkedet er derfor helt sentrale i fattigdomsbekjempelsen. Dette gjelder bl.a. kommunenes kvalifiseringsprogram og tiltaket «Individual Placement and Support» hvor det tilbys medisinsk bistand parallelt med at vedkommende deltar i arbeid.

Helhetlig oppfølging av barn og ungdom for å hindre frafall fra skole og sosiale arenaer

Årsakene til mistriksel og høyt frafall i skolen og at flere unge faller utenfor sosiale arenaer, må søkes i det komplekse samspillet mellom familieforhold, skole, venner og fritid, arbeidsmarked og det offentlige hjelpeapparat. Forskningen innenfor dette området legger særlig to ulike årsaksperspektiver til grunn. Det ene vektlegger individuelle faktorer knyttet til oppvekstmiljø og helseproblemer og psykososiale faktorer i ung alder. Det andre legger vekt på faglige og sosiale faktorer knyttet til selve skolesituasjonen og andre arenaer for barns og ungdoms læring og utvikling. I denne rapporten peker vi derfor på flere strategier og tiltak for å bidra til at utsatt ungdom ikke faller utenfor:

Prioritering av gode arenaer for barns og ungdoms læring og utvikling

For å finne tiltak mot mistriksel, læringssvikt og frafall fra skolen bør den enkelte kommune skaffe seg oversikt over barns og ungdoms situasjon i sin kommune. NAV-kontorene bør, som kunnskapsrik samfunnsaktør, bidra til å støtte kommunene i en slik til-

nærming. Erfaring viser at det er viktig at både NAV-kontoret og Oppfølgingstjenesten møter ungdom på de arenaer der ungdom er. Dette er viktig for å bygge nødvendig tillit og skape motivasjon for læring og arbeid hos ungdom som trenger hjelp. I tillegg er det viktig å sikre gode barnehagetilbud og tilrettelagte undervisningsopplegg i grunnskolen for å gi barn mulighet for mestring og læring fram til grunnskoleeksamen. For innvandrerbarn vil dette være helt avgjørende for å få nødvendig språkforståelse og bli sosialt inkludert så tidlig som mulig.

I regjeringens ungdomssatsing skal NAV gjennomføre arbeidsrettet oppfølging supplert med bruk av opplæringstiltak som kan gi formalkompetanse. Dette vil kreve et nært samarbeid mellom NAV og skoleverket. Tilbudene skal gi nye muligheter for ungdom som har svake skolerresultater og står uten fullført videregående utdanning. Innsatsen skal erstatte de tidligere ungdomsgarantiene. I tillegg samarbeider skoleverket og NAV om tiltak for å sikre økt gjennomføring av videregående utdanning og inkludering i arbeid, bla. gjennom samarbeidet mellom NAV-kontorene og Oppfølgingstjenesten, samt gjennomføring av forsøket med NAV-veileder i videregående skole.

Forebygging av lavinntekt gjennom samordnede tjenestetilbud for lavinntektsfamilier

Forskningen viser at fattigdom, sosialhjelpsmottak og uføretrygd overføres mellom generasjoner. Blant de som blir uføretrygdet er det en overrepresentasjon av personer som har opplevd familieproblemer, psykiske helseproblemer og som mangler fullført videregående opplæring. Det er derfor viktig å bidra til å redusere overføring av sosiale problemer mellom generasjoner (bryte arverekken) gjennom å fange opp familier som trenger hjelp tidlig. Målet er at foreldrene blir selvhjulpne, samtidig som barna kan fullføre skolegang og delta på sosiale arenaer. Viktige grep for å få til dette er:

- Å sikre barnas behov ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer med forsørgeransvar i samsvar med loven om sosiale tjenester ved NAV-kontorene.
- Etablere modeller for organisering og innretning av helhetlige tiltak rettet mot familier med lavinntekt.

Det vil si at hele familien følges opp på flere områder samtidig av ulike deler av hjelpeapparatet.

Modellene og arbeidsmetodene utprøves i prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF) i perioden fram til 2018. Hovedformålet med prosjektet er å motvirke at fattigdom overføres mellom generasjoner. Gjennom prosjektet samordnes innsatsen fra ulike deler av det offentlige overfor den enkelte lavinntektsfamilie med utgangspunkt i NAV-kontoret. Prosjektet drives av Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid med flere andre direktorater. Familiene blir fulgt opp på sentrale levekårsområder som arbeidsrettede tjenester, økonomi, bolig og helse. En viktig del av prosjektet er også å prøve ut en egen rolle for familiekoordinatorer med ansvar for å følge opp familiene og å koordinere samarbeid internt på NAV-kontoret, og eksternt med andre tjenester i kommunen.

Per august 2017 er 466 familier under aktiv oppfølging og prosjektet følger oppsatt plan.

Økt bidrag fra NAV for å sikre en effektiv integreringspolitikk

En viktig årsak til økt andel med lavinntekt og økende barnefattigdom de siste årene, er den høye innvandringen. Mange av de nyankomne innvandrere har større utfordringer på arbeidsmarkedet enn den øvrige befolkningen både på grunn av mangelfull utdanning og svake norskkunnskaper. I tillegg har de oftere mange barn å forsørge.

Det viktigste tiltaket for integrering av innvandrere er introduksjonsordningen, som er en lovfestet rettighet for flyktninger. Gjennom ordningen gis det grunnleggende opplæring i norsk, samfunnskunnskap og forberedende opplæring for videre kvalifisering til arbeid. NAV har en viktig oppgave i dette arbeidet ved å komme tidlig inn med informasjon og veiledning om yrkes- og utdanningsmuligheter; dette gjelder både under perioden i asylmottak og seinere i introduksjonsperioden. NAV-kontoret skal også bistå kommunene med utarbeidelse av individuell plan (behovs- og arbeidsevnevurdering) og vurdere bruk av arbeidsrettede tiltak på ethvert tidspunkt i løpet av programperioden. I tillegg skal hver deltaker følges

opp med sikte på formidling til arbeid. Det er av stor betydning for NAV at introduksjonsprogrammet lykkes og at flest mulig deltakere går fra Introduksjonsprogrammet til arbeid eller utdanning. Alternativet vil være at disse kommer til NAV og øker presset på kontorets statlige og kommunale tjenester på et seinere tidspunkt.

Målretting av innsatsen mot områder med omfattende levekårsutfordringer, høy innvandreretetthet og barnefattigdom

Den sterke konsentrasjonen av levekårsutfordringer og barnefattigdom i byer i Østlandsområdet har sammenheng med at mange innvandrerfamilier er bosatt i disse områdene. Det bør derfor utvikles metoder og modeller for hvordan NAV og samarbeidspartnerne kan målrette tjenestetilbudet for brukerne i disse områdene. Rapporten skisserer to hovedtyper av tiltak:

- Systematisk opplæring og utdanning i norsk og etablering av egnede aktivitetstilbud og møteplasser for innvandrerkvinner med store omsorgsoppgaver.
- Tilpassede undervisningstilbud innenfor grunnskolen kombinert med språkopplæring for innvandrere uten basisutdanning fra hjemlandet.

Disse tiltakene vil være et viktig grunnlag for at de seinere skal ha nytte av eventuelle arbeidsrettede tilbud fra NAV.

Behov for hjelp til bolig og boligsosial innsats mot lavinntektsfamilier

Den økonomiske utviklingen med økning i andelen med vedvarende lavinntekt og generelt større utfordringer på boligmarkedet, bl.a. som følge av boligmangel og sterk prisvekst, har ført til økt gjeldsbelastning for unge aleneboende og barnefamilier. Dette har gitt stort behov for hjelp til bolig og høy etterspørsel etter kommunale boliger. Imidlertid viser både utvik-

lingen i antall bostedsløse og behovet for midlertidige boliger at hjelpeapparatet har lyktes med å øke boligtilbudet til personer og familier med de mest kritiske hjelpebehovene. Dette skyldes en bred satsing på boligsosialt arbeid og boligsosial kompetanse over mange år. En trygg og god bosituasjon er sentralt for den enkeltes levekår og en forutsetning for å leve selvstendig, skaffe eller beholde arbeid, og delta i samfunnet. Selv om vi nå ser en mer avdempet vekst i boligmarkedet og mer moderat prisutvikling, vil det fortsatt være viktig å ha høy oppmerksomhet på bolig-situasjonen for lavinntektsgrupper i tiden framover.

Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene

Et av hovedgrepene i NAVs virksomhetsstrategi er å være en kunnskapsrik samfunnsaktør som holder offentligheten informert om utviklingen på alle NAVs ansvarsområder.

Innenfor de sosiale tjenestene har Arbeids- og velferdsdirektoratet iverksatt flere prosjekter for å sikre fag- og kunnskapsutvikling gjennom utvikling av tjenestene i praksisfeltet. Utprøving av arbeidsformer og metoder skal bidra til en mer kunnskapsbasert praksis i NAV-kontorene, der man anvender etablert metodekunnskap og tilgjengelig forskning som utgangspunkt for utvikling og forbedring av tjenesten til brukerne.

Lov om sosiale tjenester pålegger kommunen å ivareta en slik rolle i lokalsamfunnet. NAV-kontoret skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår og følge med på faktorer som kan skape eller opprettholde sosiale problemer i sitt område. For å forebygge sosiale problemer, er det viktig at kontoret tar rollen som samfunnsaktør ved å informere og orientere både lokalbefolkningen, politikerne og andre aktører om de aktuelle utfordringene i sitt lokalmiljø. Denne kunnskapen kan være et viktig grunnlag i den kommunale plan- og budsjettprosessen, og kan bidra til at det brede spekteret av statlige og kommunale virkemidler blir samordnet på en mest mulig hensiktsmessig måte. Det er et stort potensiale for å utvikle denne rollen lokalt.

Innhold

1.	Innledning	11
2.	Utvikling i inntekt og inntektsfordeling i Norge	12
2.1	Inntektsfordelingen	12
2.2	Regionale forskjeller	13
3.	Utvikling i lavinntekt og levekår	15
3.1	Årlig og vedvarende lavinntekt	16
3.2	Stabil andel med lavinntekt med «fast» inntektsgrense	17
3.3	Lavinntekt etter aldersgrupper	19
3.4	Innvandrerbakgrunn	20
3.5	Barn i husholdninger med lavinntekt	21
3.6	Arbeid og lavinntekt	22
3.7	Utdanning og lavinntekt	25
3.8	Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV	26
3.9	Enslige forsørgere	28
3.10	Risiko for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge	29
3.11	Hva er fattigdom og hvordan kan vi måle det?	31
4.	Levekår	34
4.1	Levekårsundersøkelser	34
4.2	Helse og sosial kontakt	34
4.3	Boforhold og boligmiljø	37
4.4	Psykososiale konsekvenser av fattigdom	40
5.	Sosiale tjenester	42
5.1	Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp	42
5.2	Utvikling i andelen mottakere - sosialhjelpsprosenten	43
5.2	En høyere andel av innvandrerne mottar sosialhjelp	44
5.3	Størst økning i utbetalt beløp til enslige kvinner	46
5.4	Sosialhjelpsavhengighet	46

5.5	Forhold til arbeidsmarkedet	47
5.6	Økonomisk sosialhjelp og sambruk med andre ytelser	48
5.7	Kvalifiseringsprogrammet	48
6.	Vilkår om aktivitet for sosialhjelp i 2015: Gjør kommunene det som virker?	51
6.1	Innledning	51
6.2	Resultater: Kommunenes bruk av vilkår om aktivitet i 2015 ..	52
6.3	Hva sier forskningen om effekter av ulike tiltak?	55
6.4	Drøfting og konklusjon	58
7.	Tilstanden på levekårsområdet – Oppsummering	60
7.1	Økte forskjeller i inntekt og formue	60
7.2	Stabil andel sosialhjelpsmottakere	62
7.3	Lavinntektsgrupper har dårligere helse og opplever materielle og sosiale mangler	62
7.4	Unge voksne og familier med små barn er særlig utsatt på boligmarkedet	62
8.	Konsekvenser for NAV	63
8.1	Bekjempe fattigdom gjennom bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak	63
8.2	Helhetlig oppfølging av barn og ungdom gjennom livsløpet for å hindre frafall fra skole og sosiale arenaer	64
8.3	Økt innsats fra NAV for å sikre en effektiv integreringspolitikk	66
8.4	Målretting av innsatsen mot områder med omfattende levkårsutfordringer, høy innvandretetthet og barnefattigdom	67
8.5	Behov for hjelp til bolig og boligsosial innsats mot lavinntektsfamilier	68
8.6	Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene ...	68
	Referanser	70

1. INNLEDNING

Regjeringen har i sin samarbeidsplattform slått fast at: «..Norge skal være et land med små forskjeller og minimal fattigdom» (Regjeringsplattformen 2013:11). Et godt utbygd utdanningssystem, høy sysselsetting og universelle velferdsordninger bidrar til at det store flertallet av den norske befolkningen har gode levekår. Likevel finnes det mennesker som står utenfor samfunnets fellesskapsarenaer på grunn av dårlig økonomi og dårlige levekår. «Norge er og skal være et land med små økonomiske og sosiale forskjeller. Regjeringens mål er et samfunn der alle kan delta og der alle gis mulighet til å bidra. Det sosiale sikkerhetsnettets skal bidra til at alle får nødvendig bistand for å kunne delta i arbeidslivet og på andre fellesskapsarenaer i samfunnet» (Arbeids- og sosialdepartementet 2017: 85). Arbeids- og velferdsforvaltningen har et stort spekter av tjenester og virkemidler for å bidra til å nå disse målene. Lov om sosiale tjenester gir NAV og kommunen i NAV et særlig ansvar for å drive forebyggende arbeid for å forhindre sosiale problemer, hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, bidra til å motvirke fattigdom og gjøre folk i stand til å leve selvstendige liv. Loven forutsetter også at NAV skal følge med på faktorer som forårsaker levekårsutfordringer og sosiale problemer i kommunene. Et viktig formål med denne rapporten er å overvåke de løpende endringer i tilstanden på fattigdomsområdet gjennom å presentere oppdateringer av inntekts- og sosialstatistikken og nyere forskningsbasert kunnskap om levekårsforholdene i Norge. Kunnskapsgrunnlaget gjør det mulig å vurdere underliggende årsaker bak utviklingen i levekår og hva dette kan bety for utviklingen i tjenestetilbudet til utsatte grupper.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også tidligere utarbeidet tilsvarende rapporter om utviklingen i fattigdom og levekår i Norge. I årets utgave har vi et eget

temakapittel med kunnskapsstatus om effekter av bruk av aktivitetskrav for mottakere av økonomisk stønad. I tillegg har vi gitt en omfattende presentasjon av utviklingen i levekårsutfordringene knyttet til helsesituasjonen i befolkningen og befolkningens boforhold og bomiljø. Denne bygger på tilsvarende kapittel som ble presentert i fjorårets rapport, men med oppdaterte presentasjoner basert på nye data og rapporter fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Vi har også laget en utdypende drøfting av definisjons- måleutfordringer knyttet til fattigdomsbegrepet.

Til slutt i rapporten har vi oppsummert utfordringsbildet og pekt på aktuelle strategier for hvordan NAV kan arbeide for å bekjempe fattigdomsutviklingen gjennom partnerskapet mellom stat og kommune og opp mot ulike samarbeidspartnere. Denne delen er utarbeidet i samarbeid med Arbeids- og tjenesteavdelingen i direktoratet. I beskrivelsen av utfordringsbildet har vi lagt vekt på å gi en overordnet framstilling av hvordan fattigdom kan bekjempes, både gjennom det daglige møtet med brukerne og ved å fremme et forbyggende perspektiv for barn og unges oppvekst og utdanning. I dette kapitlet har vi i årets rapport gitt en mer fyldig og konkret beskrivelse av NAV sine innsatser for å utvikle de sosiale tjenestene. Vi har lagt spesiell vekt på hvordan vi kan bekjempe fattigdom ved å benytte hele tjenestespekteret innenfor både de statlige og kommunale ansvarsområdene i NAV-kontorene. Rapportens innhold og temaer benyttes til opplæring og drøftinger i fagsamlinger for NAV, fylkesmennene og andre samarbeidspartnere.

2. UTVIKLING I INNTEKT OG INNTEKTSFORDELING I NORGE¹

Den høye økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i landet, og det store flertallet i den norske befolkning har høy levestandard og gode levekår. Flere internasjonale sammenligninger viser at Norge er blant landene i verden med minst forskjeller i levekår. Norge kommer godt ut på EUs indikatorer for risiko for fattigdom eller sosial eksklusjon². Også en OECD-rapport med kartlegging av den såkalte Gini-koeffisienten mellom landene viser at Norge framstår med minst forskjeller i OECD-området pr. 2011 (Cingano 2014). I følge OECD har inntektsforskjellene i de fleste OECD-land økt de siste 30 årene. Spesielt bekymringsfullt er det at store deler av befolkningen i OECD-landene opplever en forverring av den økonomiske situasjonen. I de siste tiårene har så mye som 40 prosent av befolkningen som befinner seg nederst på inntektsskalaen ikke tatt del i den økonomiske veksten (OECD 2015).

Den generelle langsiktige trenden fra midten av 1980-tallet fram til 2006 var at inntektsforskjellene i Norge viste en svak, men jevn økning. Fra 2006 var det en stabilisering av inntektsforskjellene inntil 2009, da inntektulikhetene igjen begynte å vokse (SSB 2016a).

SSBs inntektsstatistikk viser at inntektulikheten mellom husholdningene økte betydelig i 2015. Dette skyldes hovedsakelig en økning i kapitalinntekter som følge av mottatt aksjeutbytte. (SSB2017 d). Aksjeutbytte er imidlertid en svært skjevfordelt inntekt der nesten alt tilfaller husholdningene med de høyeste inntektene.

Ser en på inntektsutviklingen i perioden 2010 -2015 er det de eldste husholdningene som har økt inntekten mest.

Gruppene med svakest realvekst i inntektene i denne perioden er yngre par uten barn og enslige forsørgere.

Formue er en annen indikator på økonomisk sårbarhet, fordi de økonomiske ressursene til en husholdning også påvirkes av oppsparte midler. Formuesfordelingen har blitt skjevare de siste årene (SSB 2017d). I 2015 eide tidelen av befolkningen med høyest nettoformuer 50,6 prosent av all nettoformue i Norge. Denne andelen har økt de siste årene. Konsentrasjonen av formue henger sammen med en økning i verdien av aksjer og verdipapirer, noe som i stor grad eies av husholdninger på toppen av formuesfordelingen. Det er en nær sammenheng mellom inntekt og formue. I 2015 eide tidelen med høyest inntekt 29,3 prosent av all nettoformue, mens tidelen med lavest inntekt tilsvarende eide 6,1 prosent.

2.1 Inntektsfordelingen

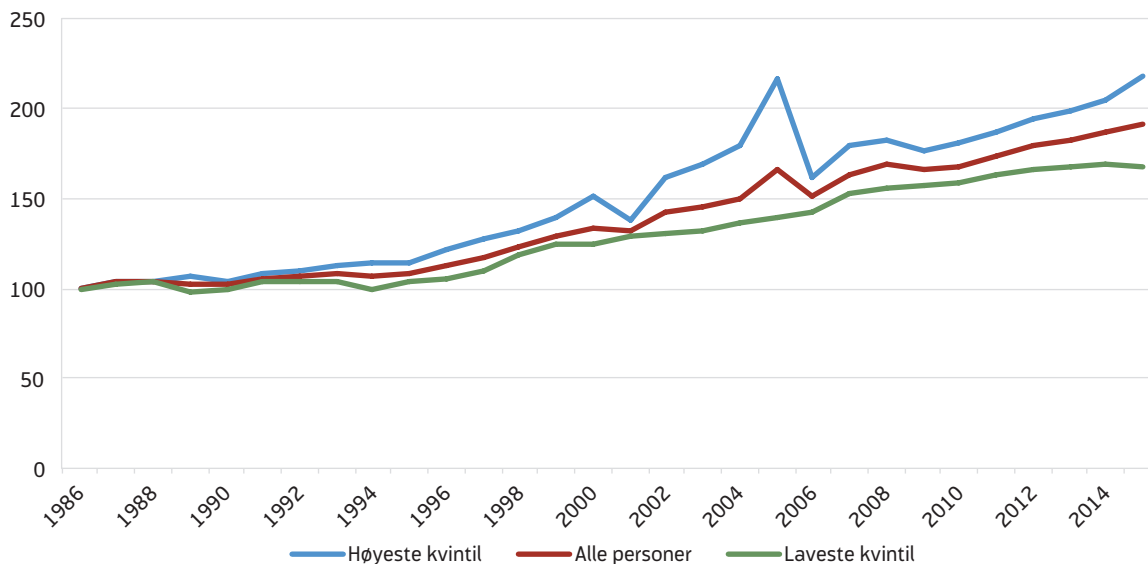
Figur 1 viser utviklingen i inntekt etter skatt for gjennomsnittet av alle personer og for gjennomsnittet blant de 20 prosentene (kvintilene) med høyest og lavest inntekt. I perioden 1986 – 2015 har gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i befolkningen økt med 91 prosent, omregnet i faste priser. Veksten for femdelen med høyest inntekt var i samme perioden 118 prosent, mens femdelen med lavest inntekt økte gjennomsnittsinntekten med 68 prosent. I perioden 2013 – 2015 har inntekten til de 20 prosent med lavest inntekt vært konstant, mens inntektene til de 20 prosent med høyest inntekt har økt med 20 prosent. Selv om ulikhetene har økt, har likevel alle inntektsklasser en betydelig høyere realinntekt i 2015 enn for 10 – 15 år siden.

Mens femdelen av befolkningen med høyest inntekt disponerte om lag 32 prosent av inntektene midt på 1980-tallet, økte denne andelen til 40 prosent i 2005. Etter 2005 har denne andelen falt tilbake til om lag 34 prosent, før den på nytt økte til 36 prosent i 2015.

¹ I dette kapitlet bygger vi i hovedsak på inntekts og formuesstatistikken til SSB for 2015, som er siste år det er publisert tall for.

² Se avsnitt 3.10 under.

Figur 1. Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala)¹. Gjennomsnitt. Indeks i faste 2015-kroner. 1986=100. Kvintiler²



¹ Personer i studenthusholdninger utelatt

² Se faktaboks side 15 for definisjon av begrepene inntekt etter skatt, EU-skala og forbruksenhet

Kilde: SSB

Norske husholdninger hadde generelt en svak inntektsvekst fra 2014 til 2015. Median inntekt etter skatt for alle husholdninger økte med 0,4 prosent fra året før målt i faste priser. Også i de foregående årene har den årlige inntektsveksten vært lav, med en realvekst i husholdningenes medianinntekt på 3,5 prosent fra 2012 til 2015 (SSB2017d).

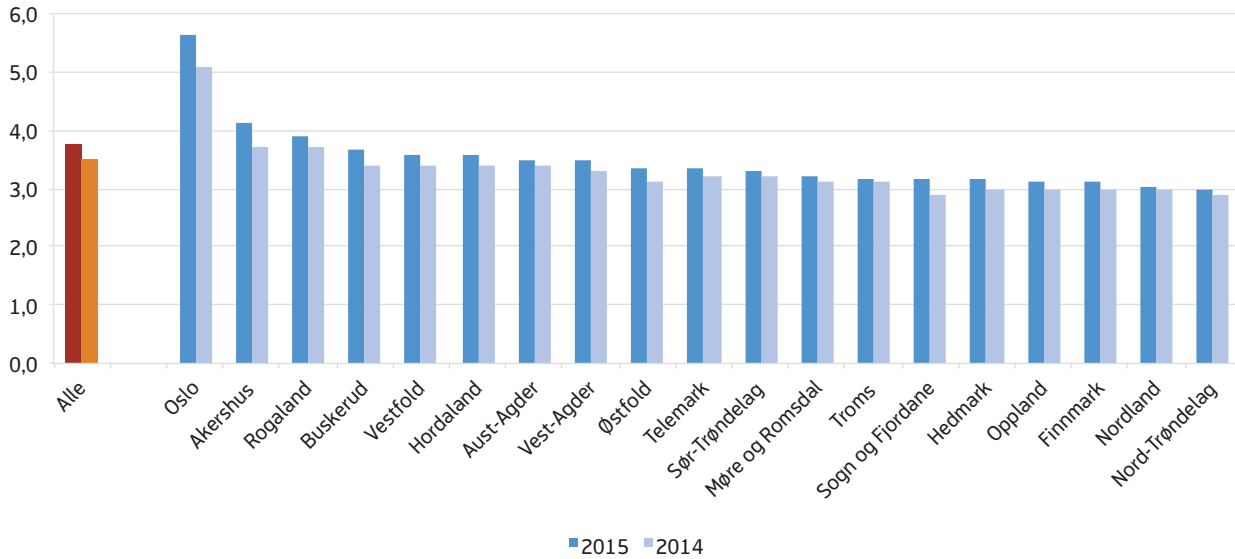
Husholdningenes disponible realinntekt falt med 1,7 prosent i 2016 (SSB 2017d). Nedgangen fra 2015 til 2016 kan dels forklares med negativ utvikling i lønnsinntekter og en kraftig nedgang i formuesinntekter. Nedgangen i formuesinntekter kan i stor grad forklares av en sterk vekst i inntekter av aksjeutbytte i 2015, og en påfølgende nedgang i 2016, som følge av endrede regler for skatt på aksjeutbytte i 2016. Ulikhetene i disponible realinntekt, målt ved avstanden mellom husholdningene med høyest og lavest inntekt har økt også i 2016, og en stor del av dette kan forklares med økt innvandrerbefolkning. Nettoformuen i befolkningen økte i 2016, hovedsakelig som følge av pris- og kursstigning på finansielle eiendeler og boligformuen. Dette bidrar til å forsterke ulikheter, siden de er de eldste og de med høyest inntekt som har høyest formue.

2.2 Regionale forskjeller

I figur 2 ser vi fordelingen av husholdningens inntekt³ i ulike fylker. På samme måte som for landet totalt, økte også ulikheten innen alle fylker i 2015. Oslo skiller seg ut fra alle andre fylker ved å ha de klart største inntektsforskjellene. Mens femdelen av befolkningen med høyest inntekt i Oslo hadde en inntekt som var 5,7 ganger større enn femdelen med den laveste inntekten, var tilsvarende forholdstall for landet totalt 3,8. Utenom Oslo er det også store inntektsforskjeller i Akershus og Rogaland. Inntektsfordelingen er jevnest i Oppland, Finnmark, Nordland og Nord-Trøndelag.

³ Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala), for personer.

Figur 2. Forholdet mellom gjennomsnittsinntektene til de 20 prosent i befolkningen med høyest inntekt og de 20 prosent med lavest inntekt (2014 og 2015). Fylkesvis



Kilde: SSB

3. UTVIKLING I LAVINNTEKT OG LEVEKÅR

Det finnes ikke et offisielt fastsatt fattigdomsmål i Norge. Vi kan derfor ikke fastslå hvor mange som er fattige, da ulike mål på fattigdom vil gi ulikt antall. Ved sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land legges det gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn (OECD 2016, Verdensbanken 2016). Lavinntekt er ofte brukt som en indikator på fattigdom. Utviklingen i lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på og vurdere hvordan utviklingen i demografi og sysselsetting bidrar inn i datagrunnlaget for de mer sammensatte fattigdomsproblemer. I denne rapporten fokuserer vi først og fremst på lavinntekt, men vi vil også se på en indikator for å måle risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Denne supplerer inntektsmålet med indikatorer som viser befolkningens tilgang på materielle goder og deltakelse på sosiale arenaer. Vi bruker denne indikatoren for å sammenlikne levekår i Norge og resten av Europa (avsnitt 3.10).

Det er vanlig å definere lavinntekt som «en inntekt som er mindre enn x prosent av medianinntekten» i det aktuelle landet i et gitt år, og vurdere lavinntekt ut ifra et slikt relativt inntektsmål. Medianinntekten i befolkningen er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store halvdel, etter at de er rangert etter inntektsstørrelse. Det vil altså være like mange personer med inntekt over medianen som under. EU opererer med to ulike lavinntektsmål, 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt. Ved å måle husholdningsstørrelse i forbruksenheter tar man hensyn til stordriftsfordelene husholdningene oppnår ved at flere bor sammen (se faktaboks). For eksempel vil ikke en husholdning på to personer ha dobbelt så høye kostnader som en husholdning med én person. Dette prøver man å ta høyde for ved å bruke ekvivalensskalaer. EU-60 målet er mest brukt i Norge (se for eksempel Fordelingsutvalget, NOU 2009:10), og vi vil derfor fokusere mest på dette målet i rapporten. Ved å bruke EU-60 som lavinntektsmål inkluderer vi også grupper som ligger i grenselandet for lavinntekt og som derfor kan antas å ha en forhøyet risiko for fattigdom.

Definisjoner

Inntekt etter skatt:

Inntektsbegrepet omfatter summen av husholdningens registrerte inntekter etter skatt. Dette inkluderer alle yrkesinntekter, kapitalinntekter og overføringer, som for eksempel pensjoner, ulike trygder og bostøtte. Skatt og negative overføringer som betalt barnebidrag og pensjonspremier kommer til fratrekk. Det er en del faktorer som påvirker husholdningens økonomiske ressurser men som likevel ikke omfattes av inntektsbegrepet. Dette gjelder verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon, verdien av boligjenester og varige konsumgoder og eventuelle inntekter som er unndratt beskatning, som inntekt fra svart arbeid (mer om dette i Omholt 2016).

EU-60 og EU-50

EU har to ulike mål, og bruker 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt. En egen ekvivalensskala benyttes for å beregne hvor mange forbruksenheter det er i en husholdning.

EU-skala og forbruksenhet

I EUs skala vektet første voksne som 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på 2 voksne og 2 barn beregnes da til 2,1 forbruksenhet. Dette betyr at husholdningen i følge EUs skala bare trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn det en enslig har for å ha samme levestandard. På denne måten tar man hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger. I 2015 var lavinntektsgrensene på 176 700 og 212 000 kroner per forbruksenhet for henholdsvis EU-50 og EU-60 i følge SSBs inntektsstatistikk for husholdninger. Dette betyr at lavinntektsgrensen for en husholdning med to voksne og to barn under EU-50 målet var på 371 000 kroner mens den under EU-60 målet var på 445 000 kroner.

Årlig lavinntekt vs. vedvarende lavinntekt

Årlig lavinntekt er å ha inntekt under en lavinntektsgrense på et gitt tidspunkt (et inntektsår), mens vedvarende lavinntekt innebærer å ha inntekt under en lavinntektsgrense over en lengre periode. Det er ulike måter å beregne vedvarende lavinntekt på. Enten kan man definere det på bakgrunn av at man har lavinntekt tre år på rad, tre av fire år, eller at man i gjennomsnitt over en treårsperiode befinner seg under lavinntektsgrensen. Vi har her valgt å legge til grunn at personer som har en gjennomsnittsinntekt under lavinntektsgrensen over en treårsperiode har vedvarende lavinntekt.

Studenthusholdninger holdes utenfor, både fordi studier er en forbigående fase og fordi studielån ikke regnes som inntekt i inntektsundersøkelsen.

Det vil være viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av et inntektsmål. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad disse faktorene påvirkes av inntekt vil variere mellom land, da offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike. I noen land vil for eksempel tilgang på helsehjelp være avhengig av inntekt i større grad enn i Norge, med offentlig finansiert helsetilbud. I kap 3.11 drøfter vi fattigdomsbegrepet og hvilke utfordringer det innebærer å bruke lavinntektsmål som indikator på fattigdom i Norge. Selv om det er problematisk å knytte fattigdom så sterkt opp mot lavinntekt alene, er utvikling i lavinntekt den indikatoren som best kan brukes til å beskrive utviklingen over tid, samt å se på utviklingen for ulike grupper av befolkningen.

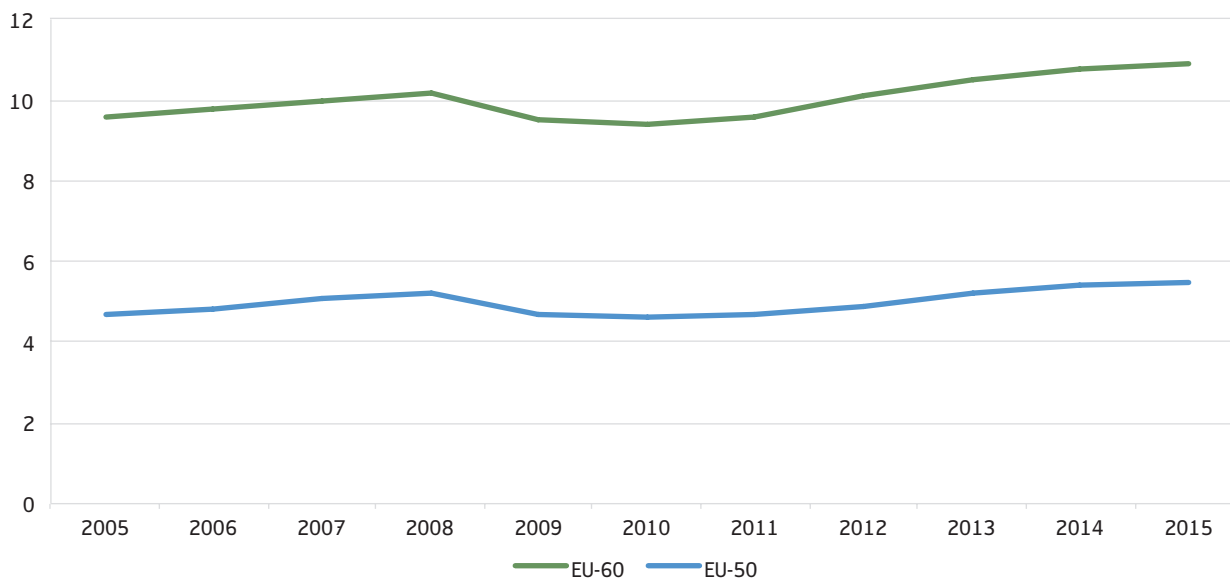
3.1 Årlig og vedvarende lavinntekt

Utviklingen i årlig lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på og vurdere hvordan den løpende utvikling i demografi og sysselsetting bidrar inn i datagrunnlaget for de mer varige fattigdomsproblemene. Vi benytter også årlig lavinntekt framfor varig lavinntekt for å belyse utviklingen i lavinntekt for NAV-brukere etter stønadsordninger, siden mange stønader er kortvarige, jf. avsnitt 3.8 under.

Ulike inntektsmål vil gi ulikt antall med lavinntekt. Vi presenterer utviklingen i både årlig og vedvarende lavinntekt. Eksempelvis ser vi at dersom vi bruker EU-60, og ser på inntekten ett enkelt år, var 10,9 prosent av befolkningen i lavinntektsgruppen i 2015 (se figur 3). Dette tilsvarer 550 000 personer, en økning på 10 000 personer sammenliknet med antallet i 2014. Benytter vi isteden EU-50 finner vi at andelen med lavinntekt er det halve, på 5,5 prosent.

Det er ikke bare andelen med lavinntekt som er ulik ved de ulike målene. Utviklingen de siste årene er også ulik. Felles er at vi ser en økning frem til 2008, og en nedgang fra 2008 til 2009. Nedgangen skyldes at finanskrisen førte til en liten nedgang i medianinntekten i befolkningen. Etter 2010 har det vært en økning i andel og antall personer med lavinntekt. De vesentligste årsaker til økningen i antallet med lavinntekt er at Norge de siste årene har opplevd en historisk høy innvandringsdrevet befolkningsvekst både på grunn av arbeidsinnvandring, familiegjenforening og nye asylsøkere. Også økningen i arbeidsledigheten, som startet mot slutten av 2012 og forsterket seg ved oljeprisfallet fra 2014, kan ha hatt betydning for utviklingen i antallet med lavinntekt. Andelen med lavinntekt under EU-50 har økt noe saktere enn andelen under EU-60.

Figur 3. Andel av befolkningen med årlig lavinntekt ved ulike lavinntektsmål. Prosent



Kilde: SSB

Andel personer med lavinntekt varierer mye mellom ulike fylker (figur 4). Oslo, Østfold og Telemark var fylkene med høyest andel personer med lavinntekt i 2015, med henholdsvis 15,7 i Oslo og 12,5 i Østfold og Telemark. Oslo har hatt høyest andel med lavinntekt hele perioden. Akershus og Rogaland er de to fylkene med lavest andel personer med lavinntekt, med henholdsvis 8,6 og 8,7 prosent. Bortsett fra i Sogn og Fjordane har andelen med lavinntekt økt i alle fylker i perioden 2005 til 2015. Økningen har vært størst i Østfold med 2,4 prosentpoeng etterfulgt av Akershus og Aust-Agder begge med 2,3 prosentpoeng. Bortsett fra i de to innlandsfylkene har andelen med lavinntekt økt mer enn i gjennomsnittet for landet i alle østlandsfylkene, i Agderfylkene og i Finnmark. Etter Sogn og Fjordane, der andelen med lavinntekt er 0,2 prosentpoeng lavere i 2015 enn i 2005, er veksten minst i Sør-Trøndelag og i Nordland med henholdsvis 0,2 og 0,3 prosentpoeng.

Årlig lavinntekt kan medføre levekårsproblemer for husholdninger som opplever store fall i inntekten. Det antas imidlertid at lavinntekt over tid i større grad øker risikoen for fattigdom og levekårsproblemer.

Som med andelen med årlig lavinntekt, ser vi at også andelen med vedvarende lavinntekt har økt de siste

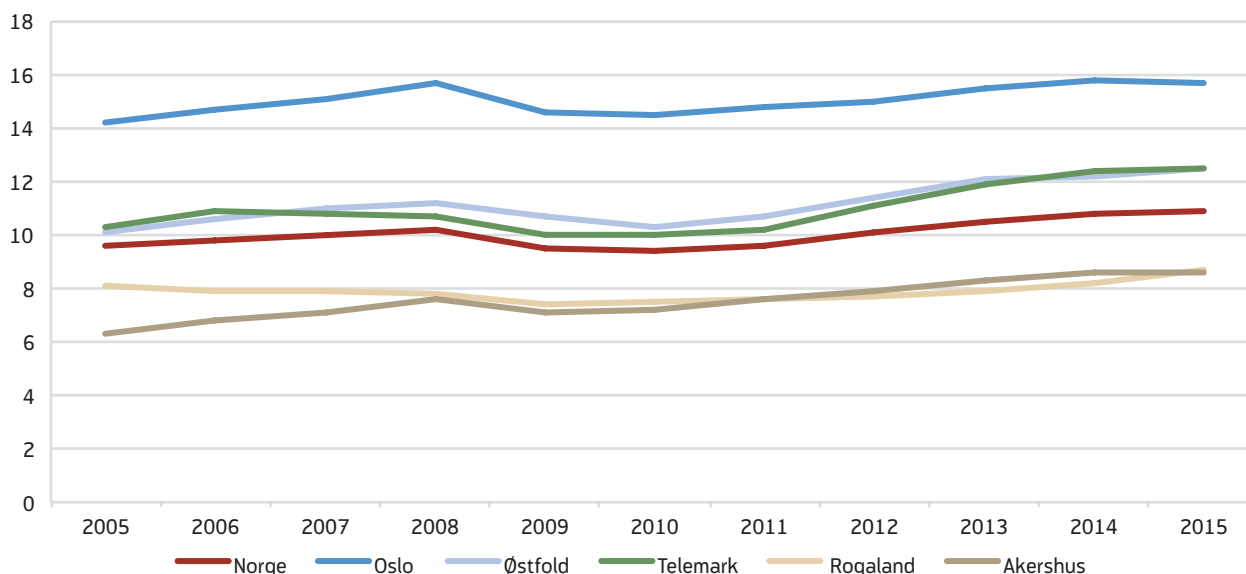
fire årene, etter en lengre periode hvor andelen var stabil (figur 5). I treårsperioden 2013–2015 hadde 9,3 prosent av befolkningen, eller om lag 446 000 personer, en vedvarende lavinntekt (EU-60). Dette er en økning fra 9,0 prosent i den foregående treårsperioden, og innebærer at 20 000 flere personer hadde vedvarende lavinntekt i 2015 sammenliknet med 2014. Måler vi lavinntekt ved å bruke EU-50 indikatoren er tallene lavere. Da finner vi at 4,3 prosent av befolkningen, eller om lag 206 000 personer, hadde en inntekt under 50 prosent av mediangjennomsnittet i perioden 2013 til 2015.

3.2 Stabil andel med lavinntekt med «fast» inntektsgrense

Når en benytter en såkalt «fast» lavinntektsgrense basert på ett enkelt år, får en fram om også de nederst i fordelingen har hatt en økning i realinntektene over tid. SSB har produsert statistikk som viser utviklingen i andelen med lavinntekt når en bruker inntektsgrensene for 2005 (figur 6). Fram til og med 2013 har det vært en utvikling med nedgang i andelen personer med årlig lavinntekt målt på denne måten.

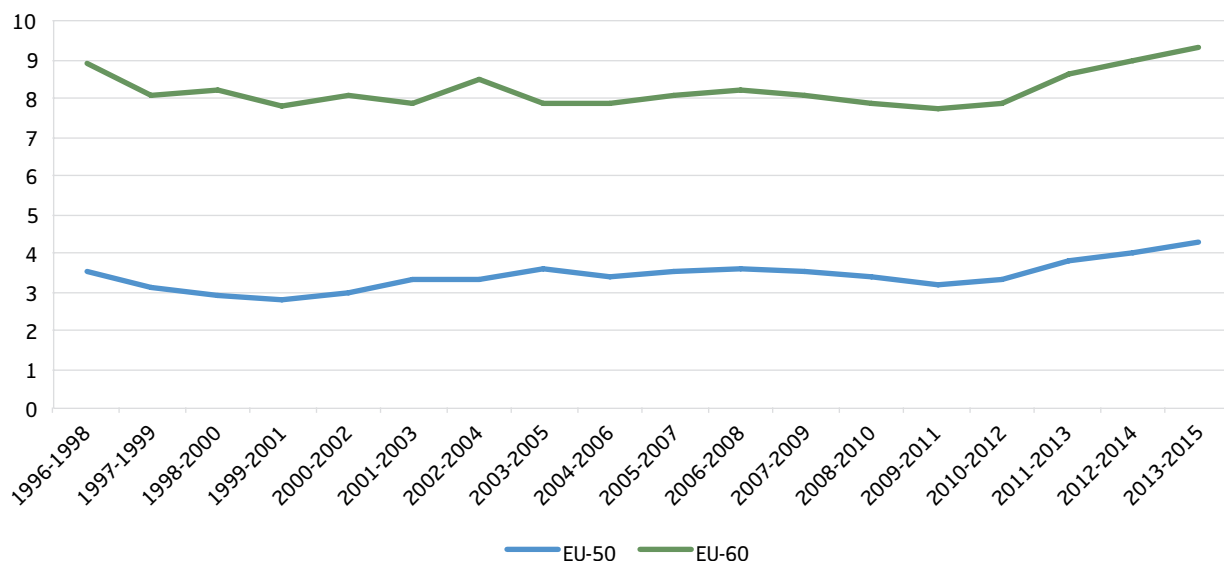
Dersom en benytter en lavinntektsgrense tilsvarende det beløpet som utgjorde 60 prosent av median ekviva-

Figur 4. Andel av befolkningen med årlig lavinntekt (EU-60). Fylkesvis, prosent



Kilde: SSB

Figur 5. Andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt ved ulike lavinntektsmål. Prosent

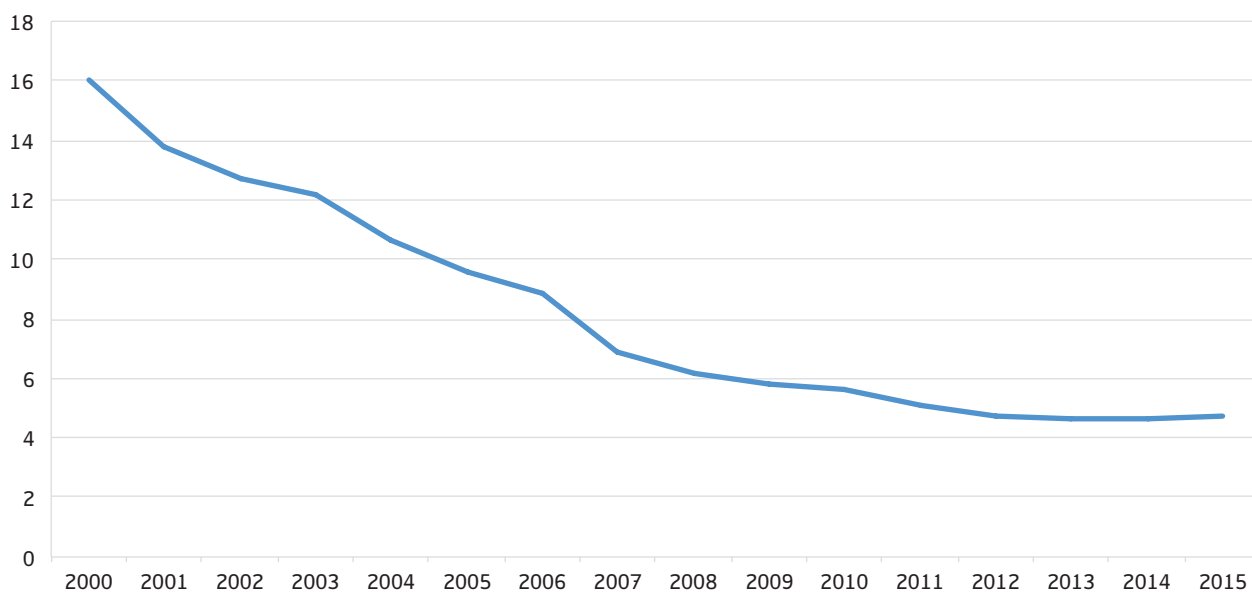


Kilde: SSB

lentinntekt i 2005, og kun oppjusterer dette beløpet med konsumprisindeksen i påfølgende år, hadde 4,7 prosent av befolkningen en inntekt lavere enn andelen på 9,6 prosent i 2005. Basert på en slik «fast» lavinntektsgrense har altså andelen med lavinntekt blitt mer

enn halvert mellom 2005 og 2013. Imidlertid har denne utviklingen gått stadig saktere, og stoppet opp de siste årene. Dette betyr at de som lå under 2005-års lavinntektsgrensen, ikke har hatt noen realinntektsvekst i perioden 2012 til 2015.

Figur 6. Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt (EU-60). Inntektsgrenser for 2005. Prosent



Kilde: SSB

3.3 Lavinntekt etter aldersgrupper

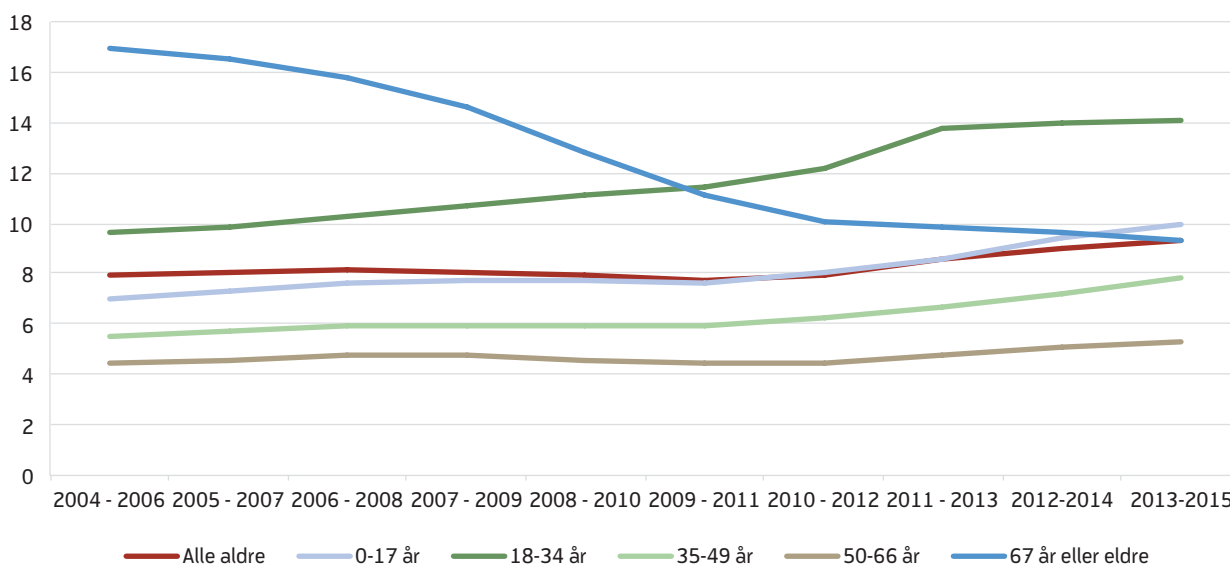
Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men dette har nå endret seg. I Norge har andelen med lavinntekt for de over 67 år falt de siste årene, mens vi har sett en svak økning i alle aldersgrupper under 67 år. Siden andelen med vedvarende lavinntekt i befolkningen startet å øke for fire år siden, har økningen vært størst i aldersgruppene 18–34 år. Den samme utviklingen har skjedd i de fleste OECD-land, der det de siste 30 årene har vært en utvikling med økende andel lavinntekt blant yngre, og lavere andel lavinntekt blant eldre. Disse tendensene har vært sterke de siste årene, men i de siste periodene ser vi nå tegn til en utflating i begge grupper. Reduksjonen i andelen eldre med lavinntekt har vært mindre i perioden etter 2010, og andelen i aldersgruppen 18–34 år med vedvarende lavinntekt har bare økt marginalt fra 2012 til 2015. Fra 2014 til 2015 har økningen vært sterkest for barn under 18 år og personer i alderen 35–49 år.

Fra 2014 til 2015 var inntektsveksten i norske husholdninger svak. Den negative utviklingen var sterkest for unge par uten barn og enslige forsørgere. Flere husholdninger fikk redusert de gjennomsnittlige yrkesinntektene i 2015. Dette gjelder særlig for unge

husholdninger (SSB 2016a). Utviklingen med lavere yrkesinntekt blant unge kan skyldes flere forhold, blant annet at andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer øker, samtidig som frafallet fra videregående opplæring holder seg på et stabilt høyt nivå (se kapittel 5 i Langeland m.fl. 2016a). Økt innvandring kan også bidra til utviklingen, fordi det endrer alderssammensetningen av befolkningen. Andelen med lavinntekt er høyere blant innvandrerne enn norskfødte (se avsnitt 3.4). Innvandrerbefolkningen er i gjennomsnitt yngre enn befolkningen ellers, og innvandring vil derfor gi større utslag i de yngre aldersgruppene enn de eldre. At andelen eldre med lavinntekt reduseres, må ses i sammenheng med at minste pensjonsnivå har økt mer enn den generelle lønnsutviklingen (særlig i perioden 2008 til 2010). Samtidig har sysselsettingsveksten blant personer over 60 år bidratt til høyere inntekt og inntektsgrunnlag for de eldre (Langeland m.fl. 2014).

En rekke faktorer har bidratt til den positive sysselsettingsutviklingen blant seniorenene. Dette er nærmere behandlet av faggruppen for avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (Arbeids- og sosialdepartementet 2016). Faggruppen peker på at det økte arbeidstilbu-

Figur 7. Andel personer med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter alder. Treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB

det blant seniorer i arbeidslivet etter 2011 har bidratt til at eldre arbeidstakere generelt har fått en styrket posisjon på arbeidsmarkedet. Det skyldes blant annet bedre helse og økt levealder, høyere utdanningsnivå og ytterligere vekst i yrkesaktivitet blant kvinner i denne gruppen. Samtidig har seniorenene i mindre grad enn unge møtt økt konkurranse om jobbene som følge av høy arbeidsinnvandring. I tillegg har pensjonsreformen gjort det mer gunstig å stå lenger i jobb fra 2011. Særlig er jobbinsentivene blitt bedret for de med rett til AFP i privat sektor. Imidlertid viser tall fra SSBs arbeidskraftundersøkelse at veksten i yrkesdeltakelsen blant de eldste er i ferd med å stoppe opp (SSB 2017a). Blant menn over 60 år var det en nedgang i 2016, mens yrkesdeltakelsen økte blant kvinner i alderen 60–64 år, men gikk ned blant de i alderen 65–74 år.

Fram til 2013 var det en stor økning i andelen unge (18–34 år) med lavinntekt. Fra 2013 har veksten flatet ut, men andelen med lavinntekt er vesentlig høyere i denne aldersgruppen enn i de eldre aldersgruppene. Lavinntekt i denne aldersgruppen knyttes ofte til manglende videregående opplæring. Det er gjennomført en rekke både kvantitative og kvalitative studier rundt mulige årsaker til det høye frafallet fra videregående skole. I Sletten og Hyggen (2013) vises det til to dominerende årsaksperspektiver. Det første perspektivet tar utgangspunkt i at frafall knyttes til individuelle og sosiale faktorer blant annet knyttet til oppvekstmiljø og helseproblemer og psykososiale forhold i ung alder. Det andre perspektivet knytter seg til forhold i selve skolesituasjonen eller opplæringsystemet som gjør at mange ikke finner seg til rette i skolen.

Innenfor denne gruppen har vi også sett en tendens til at flere unge, særlig menn, i aldersgruppene mellom 20 og 30 år til enhver tid er blitt stående utenfor både arbeidsliv og utdanningssystem. De fleste av disse ser på seg selv som arbeidsledige, men mange av dem søker ikke arbeid - og mottar ofte helserelaterte ytelser. Det som kanskje vekker mest bekymring er at stadig flere unge synes å være utsatt for psykiske plager. Dette skjer både i Norge og andre land i Europa. Blant de yngste er det en sterk økning i bruken av anti-depressiva samtidig som flere unge uføretrygdes med psykiske lidelser som diagnose. Flere forskningsmil-

jøer peker på at dagens arbeidsliv i mindre grad er åpent for personer med denne typen lidelser enn tidligere, og at et økende prestasjonspress på forskjellige arenaer kan bidra til stress og bekymringer blant mange unge. Imidlertid foreligger det lite empiri som har gjort det mulig å avdekke klare årsaker til denne utviklingen (Barstad 2016a).

3.4 Innvandrerbakgrunn

Som følge av den høye arbeidsinnvandringen og bedringen på arbeidsmarkedet etter finanskrisen hadde vi flere år med nedgang i andelen med lavinntekt blant innvandrere (figur 8). Fra 2012 har andelen med vedvarende lavinntekt økt. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 28,5 prosent i 2015. Dette utgjør en økning på 2,6 prosentpoeng fra 2012.

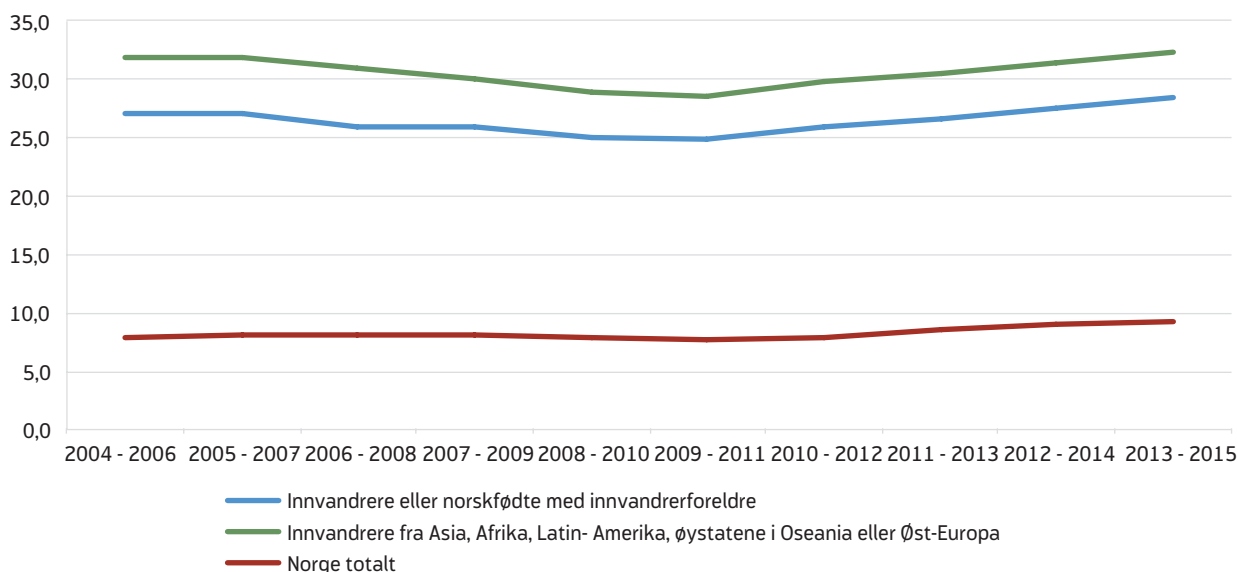
Det er også store forskjeller mellom innvandrere fra ulike landgrupper. Forekomsten av vedvarende lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og øystatene i Oseania samt Øst-Europa, er høyere og utgjorde 32,3 prosent i perioden 2013–2015.

Personer med innvandrerbakgrunn utgjør en økende andel av alle personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt. I 2015 utgjorde denne gruppen 43 prosent av alle med vedvarende lavinntekt. Tilsvarende andel var 25 prosent i 2006.

Norskfødte med innvandrerforeldre har klart høyere inntekt etter skatt per forbruksenhet enn det innvandrerne selv har. I aldersgruppen 25–39 år har innvandrere 79 prosent av inntektsnivået (medianen) i Norge i 2014, mens norskfødte med innvandrerbakgrunn tilsvarende har 95 prosent av inntektsnivået (Østby 2016).

Arbeidsinnvandrerne som kom til Norge i perioden 2004–2006, og som ble værende, hadde høyere andel med vedvarende lavinntekt enn befolkningen for øvrig i 2012 (Epland og Kirkeberg 2014). Mens arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa ofte har et høyere inntektsnivå enn befolkningen ellers, har arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa lavere

Figur 8. Vedvarende lavinntekt (EU-60) blant ulike innvandrergupper. Treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB

inntektsnivå, selv etter lang botid i Norge (Epland og Kirkeberg 2014). Arbeidsinnvandrerne fra østeuropeiske land jobber også i større grad i konjunkturutsatte yrker. I 2009–2010 falt husholdningsinntektene for arbeidsinnvandrere fra Polen, Latvia og Litauen, men dette tok seg noe opp igjen innen 2012. Antall yrkesaktive i husholdningen spiller antakelig også en rolle. En mindre andel av arbeidsinnvandrere fra Polen og de baltiske landene tilhører en toinntektsfamilie sammenliknet med arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa.

Botid er en annen faktor som påvirker sannsynligheten for å ha lavinntekt. Statistikk fra SSB viser at andelen med vedvarende lavinntekt synker med botid i Norge. Dette synes å gjelde de fleste innvandrergupper uansett landbakgrunn. Mens 51 prosent av innvandrere med kort botid (tre år) hadde lavinntekt i 2015, var det tilsvarende tallet for de med lang botid (10 år eller mer) 21 prosent, i følge statistikk fra SSB. For noen befolkningsgrupper er det en relativt høy andel med lavinntekt også etter lang botid i Norge. Dette gjelder særlig for personer med bakgrunn fra land som Somalia, Irak, Syria og Afghanistan. Tidligere analyser har imidlertid vist at etter de første fem årene stabiliserer andelen med vedvarende lavinntekt

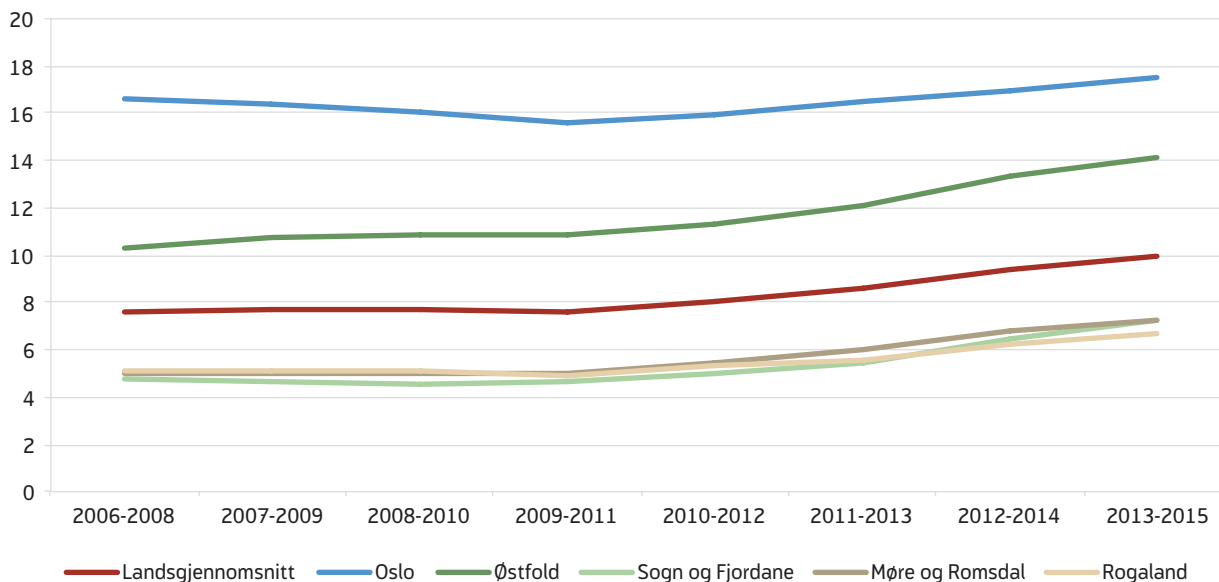
seg, og lengre botid påvirker ikke dette (Bhuller og Brandsås 2013).

3.5 Barn i husholdninger med lavinntekt

Husholdninger med barn har hatt en svakere inntektsutvikling enn husholdninger uten barn på 2000-tallet (Epland og Kirkeberg 2017). Fra man begynte å måle vedvarende lavinntekt på slutten av 1990-tallet og fram til midten av 2000-tallet fant det sted en kraftig økning i andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt⁴. Andelen holdt seg stabil i en periode, men har økt hvert år siden 2011 (figur 9). I 2015 tilhørte 98 200 barn en husholdning med vedvarende lavinntekt. Dette utgjør 10,0 prosent av alle barn, og er en økning på 6 100 barn i forhold til i 2014. Økningen skyldes først og fremst økt innslag av barn med innvandrerbakgrunn, og i 2015 utgjorde innvandrerbarn over halvparten (53,4 prosent) av alle barn som tilhører familier med vedvarende lavinntekt. Det har også vært en økning i antall barn uten innvandrerbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Økningen har funnet sted blant grupper av barn som i utgangspunktet er utsatt for lavinntekt, slik som barn

.....
⁴ Som barn regnes alle under 18 år.

Figur 9. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU-60). Fylkesvis. Treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB

av enslige forsørgere, barn i barnerike familier og barn i husholdninger hvor foreldrene har svak yrkestilknytning.

Når vi ser på andelen barn i lavinntektshusholdninger i ulike fylker ser vi at det er store geografiske forskjeller. Rogaland og Møre og Romsdal har de laveste andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, mens det er særlig i Oslo at forekomsten er høy. Hele 17,5 prosent av alle barn i Oslo bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt, dette er 3,4 prosentpoeng høyere enn i Østfold som er fylket med nest høyest barnefattigdom. Fra 2008 til 2015 har andelen barn i husholdninger med lavinntekt økt i alle fylker, men økningen har vært størst i Østfold og Telemark. I disse fylkene har andelen barn som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt økt henholdsvis 3,8 og 3,7 prosentpoeng i perioden. Sett bort fra i Oslo og Akershus har andelen økt mer på Østlandet og i Agderfylkene enn i resten av landet. Andelen har økt minst i Oslo med 0,9 prosentpoeng og Sør-Trøndelag med 1,0 prosentpoeng.

Barn med innvandrerbakgrunn har nærmere fire ganger høyere risiko for å bo i en husholdning med ved-

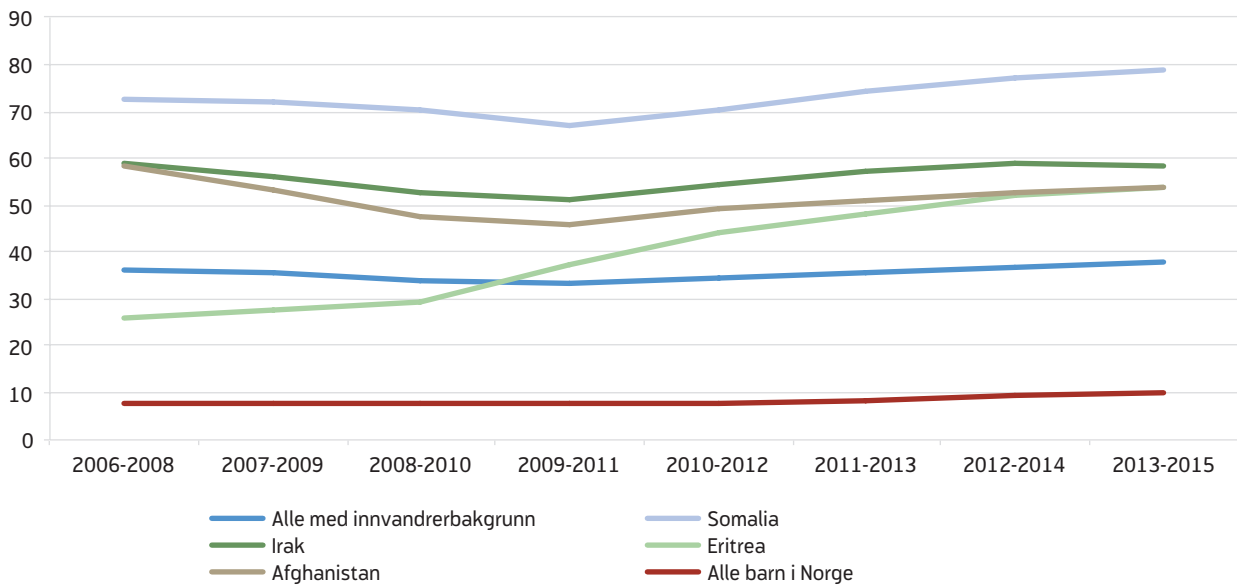
varende lavinntekt sammenliknet med gjennomsnittet av alle barn som bor i Norge. Noen land skiller seg ut (figur 10). 79 prosent av barn med bakgrunn fra Somalia lever i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Andelen er også høy blant barn med bakgrunn fra Irak, Eritrea og Afghanistan. Over halvparten av disse lever i en husholdning med vedvarende lavinntekt.

Andelen med årlig lavinntekt er høyere blant barn med innvandrerbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika sammenliknet med andre barn, men det er stor forskjell mellom første- og annen generasjon (figur 11). Mens over 40 prosent av barna som har innvandret til Norge fra disse regionene bor i husholdninger med lavinntekt, er andelen om lag halvert blant de som er født i Norge men har foreldre som har innvandret fra disse regionene.

3.6 Arbeid og lavinntekt

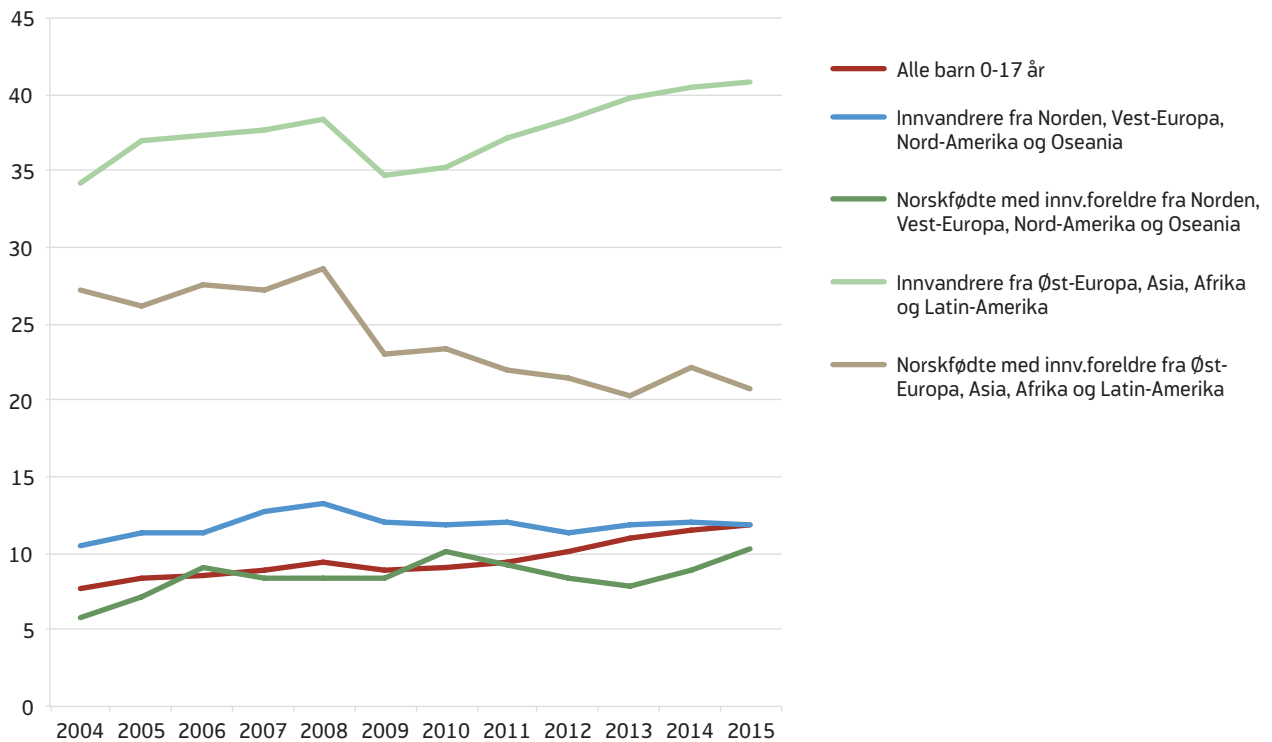
Sett over flere år har Norge hatt en relativt høy realinntektsvekst, samtidig som vi har klart å opprettholde relativt små inntektsforskjeller sammenliknet med andre land. Dette skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, velferds-

Figur 10. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU-60), etter landbakgrunn



Kilde: SSB

Figur 11. Andelen barn som lever i en husholdning med årlig lavinntekt (EU-60), etter landbakgrunn og innvandringsstatus



Kilde: SSB

ordningene og det inntektspolitiske samarbeidet (den nordiske modellen) fortsatt medvirker til å fordele inntektene slik at forskjellene blir mindre enn i andre land.

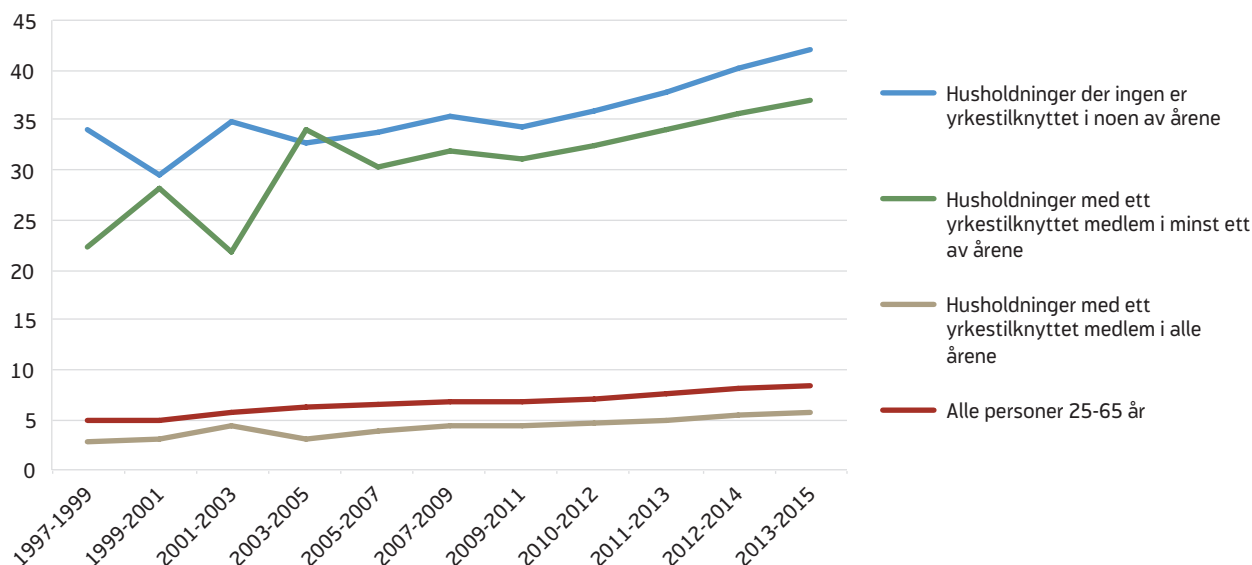
Den jevne inntektsfordelingen utfordres imidlertid av hvordan arbeidsmarkedet påvirkes av langsiktige strukturelle endringer knyttet til globalisering, demografiske utviklingstrekk, migrasjon og teknologisk utvikling. Effekten av globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og økt migrasjon har i OECD-landene og Norge spesielt ført til konkurransevridding mellom lavt og høyt utdannet arbeidskraft (OECD 2011). Økt internasjonal mobilitet av varer og tjenester, kapital og økt arbeidsinnvandring fra land med dårligere lønns- og arbeidsvilkår har ført til høyere etterspørsel etter utdannet arbeidskraft, mens mange av de med lav utdanning kun har utsikter til arbeid i lavtlønnsyrker (OECD 2016). Dette kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, blant annet ungdom uten utdanning og arbeidserfaring, personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere. Dette kan sette lønns- og avtale-systemet under press og føre til økte inntektsforskjeller i årene framover (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016). Vi viser også til nærmere redegjørelse for dette

i vår fattigdomsrapport for 2013 (Langeland, m.fl. 2014, avsnitt 2.3) med bakgrunn i Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) og annen forskning og kunnskapsoppsummering.

Arbeidsmarkedet er den viktigste arena for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsdeltakelse utvikler den enkeltes kompetanse som kan gi mulighet for lønnsøkning (inntektsmobilitet). Samtidig er barns og ungdoms oppvekst og utdanning en viktig faktor i inntekstdannelsen gjennom tilførsel av den humankapital som gir den enkelte tilgang til arbeidsmarkedet (jf. Fordelingsutvalgets modell for inntekstdannelsen i Norge; NOU 2009: 10, s. 284). Sammenhengen mellom arbeidsdeltakelse og den enkeltes inntekt og levekår framgår av inntektsstatistikken som viser at blant personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet er det en betydelig lavere andel med lavinntekt enn blant personer som mangler stabil arbeidsmarkedstilknytning.

Blant alle personer i alderen 25–65 år som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i løpet av en treårsperiode, hadde 42 prosent vedvarende lavinntekt (EU60) i perioden 2013–2015 (figur 11). For alle personer i samme aldersgruppe var andelen

Figur 12. Andel personer (25–65 år) med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter tallet på yrkestilknyttede husholdningsmedlemmer. Prosent



Kilde: SSB

8,4 prosent. De som er uten yrkestilknytning har dermed fem ganger høyere risiko for å havne i en lavinntektsgruppe sammenlignet med befolkningen i denne aldersgruppen sett under ett. Andelen med lavinntekt er nesten like høy blant husholdninger som har kun ett yrkestilknyttet medlem i minst ett av årene, i 2015 var denne andelen 37 prosent. Dette indikerer at det er særlig varig arbeid som gir mobilitet oppover på inntektsskalaen.

Den demografiske utviklingen, og da særlig den høye arbeidsinnvandringen, kombinert med høyere arbeidsledighet og redusert sysselsettingsrate etter konjunkturnedgangen og finanskrisen i 2008, har hatt stor betydning for inntektsutviklingen. I et lengre tidsperspektiv har også globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og den teknologiske utvikling bidratt til større inntektsforskjeller (OECD 2011).

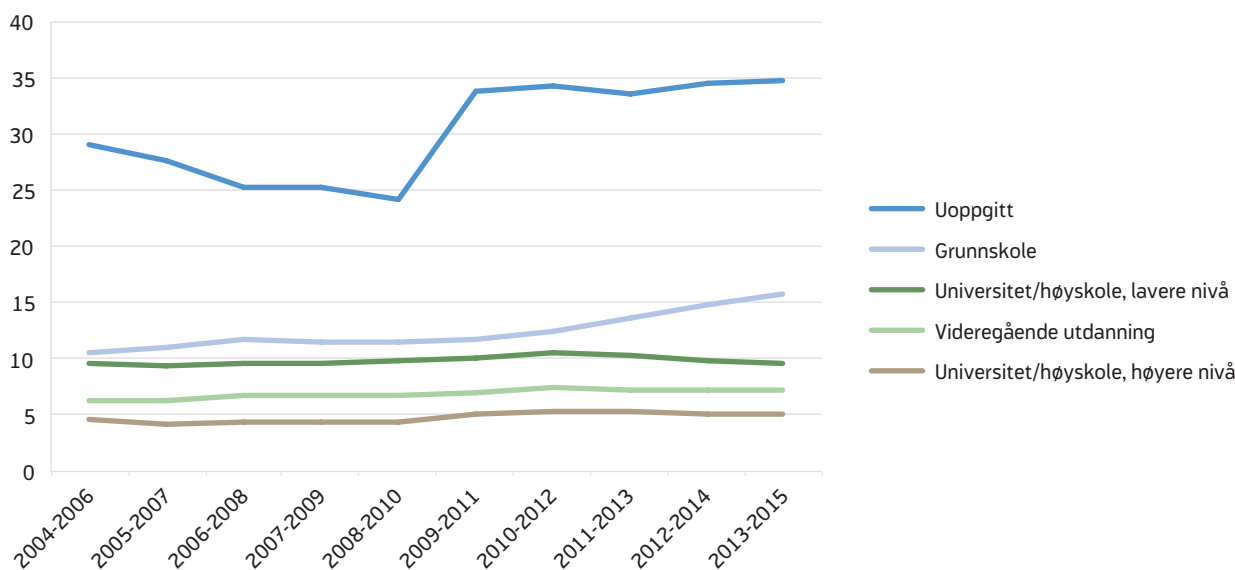
Svekkelsen på arbeidsmarkedet går særlig ut over ungdom med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, samtidig som eldre grupper har fått en styrket posisjon på arbeidsmarkedet. Den høye innvandringen har også bidratt til at vi har fått flere husholdninger og personer med vedvarende lavinntekt enn tidligere. De siste årene har norsk økonomi vært inne

i en nedgangskonjunktur som har ført til lavere sysselsetting og økt arbeidsledighet. Den registrerte ledigheten økt kraftig gjennom 2015 men stabiliserte seg i 2016. Arbeidsstyrken økte i 2016, men veksten var svak. Dette skyldes både lavere befolkningsvekst som følge av en noe lavere nettoinnvandring enn tidligere, men først og fremst en lavere yrkesaktivitet særlig blant de yngste i befolkningen.

3.7 Utdanning og lavinntekt

Det er også en sammenheng mellom utdanningsnivået og sannsynligheten for å tilhøre en husholdning med vedvarende lavinntekt. I perioden 2013–2015 hadde 15,8 prosent av de med de med lav utdanning (kun grunnskole) vedvarende lavinntekt etter EU sin definisjon (figur 13). Dette er en økning fra 14,8 prosent i 2012–2014. Det er de som har ukjent/uoppgitt utdanning som har høyest andel med vedvarende lavinntekt (34,8 prosent). De fleste her vil være personer med innvandrerbakgrunn. Til sammenlikning hadde 5,2 prosent av befolkningen med mer enn fire års høyskole- eller universitetsutdanning vedvarende lavinntekt. Dette er uendret sammenliknet med den foregående treårsperioden.

Figur 13. Andel med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter utdanningsnivå. Treårsperioder, prosent



Kilde: SSB

3.8 Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV

Ytelsene innenfor folketrygden skal sikre økonomisk trygghet i situasjoner der evnen til selvforsørging av ulike grunner er bortfalt eller redusert. Andelen med lavinntekt blant mottakere av ytelser fra folketrygden er avhengig av hvor en setter lavinntektsgrensen. Statistikken viser imidlertid at mottakere av ulike stønader er blant gruppene som i størst grad opplever lavinntekt.

Hvor stor andel det er snakk om varierer avhengig av hvilket mål på lavinntekt som brukes, og det varierer også mellom stønadene. Minsteytelsen på flere av stønadstypene ligger på rundt 2G⁵. Det tilsvarer et beløp som er noe høyere enn 50 prosent av medianinntekten, men betydelig lavere enn 60 prosent av medianinntekten. Dette illustreres i figur 14.

I 2015 var andelen med vedvarende lavinntekt høyere enn i 2014 blant alle grupper av mottakere av stønader fra NAV som er vist i figur 15, bortsett fra blant alle alderspensjonister og blant uføretrygdede. Mens

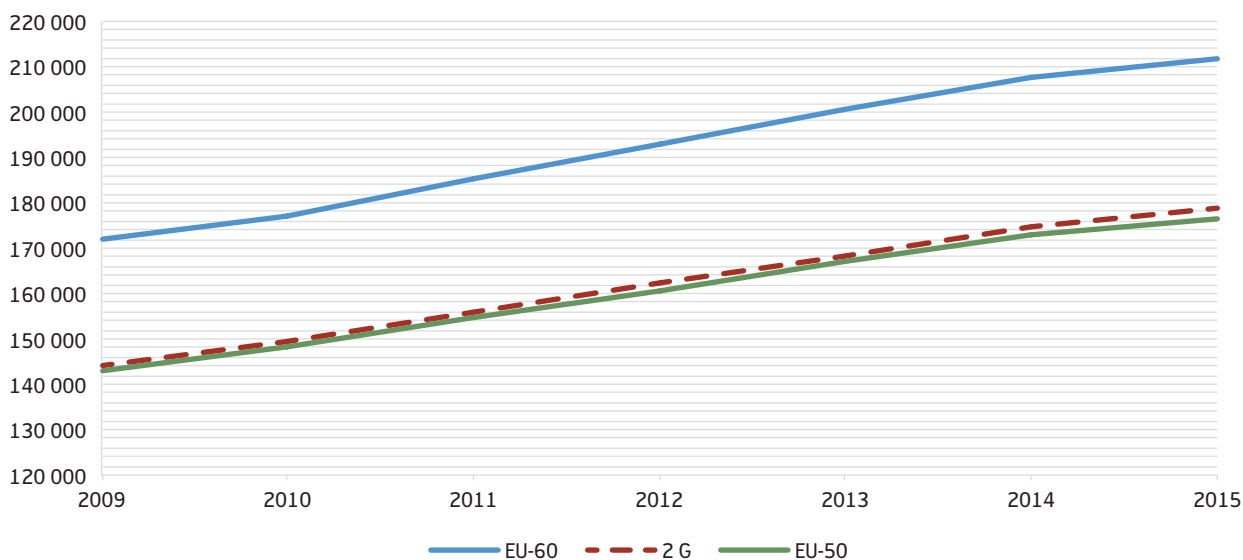
andelen med årlig lavinntekt var 10,9 prosent i befolkningen som helhet, var forekomsten av lavinntekt høyest med over 70 prosent blant mottakerne av supplerende stønad og kvalifiseringsstønad. Etter alderspensjonister var andelen med årlig lavinntekt lavest blant uføretrygdede, med 17,6 prosent.

Ser vi på utviklingen over en lengre periode så sank andelen med lavinntekt i alle gruppene som får en ytelse fra NAV fra 2008 til 2009. En medvirkende årsak til dette var en svak inntektsutvikling som følge av finanskrisen, noe som i seg selv førte til en svak økning i medianinntekten. Blant alle alderspensjonister har denne utviklingen fortsatt i hele perioden. I 2015 var andelen med lavinntekt blant alle alderspensjonister 9,6 prosent, ett prosentpoeng lavere enn i hele befolkningen. Denne utviklingen skyldes at nye pensjonister de senere årene har et høyere pensjonsgrunnlag enn tidligere årskull. En del av nedgangen etter 2011 kan trolig også forklares med at pensjonsreformen som gjør det mulig for flere å kombinere arbeid og alderspensjon.

Nedgangen i andel med lavinntekt fortsatte også noen år blant alle de uføretrygdede, men fra og med 2011 økte andelen med lavinntekt igjen i denne gruppen. I 2015 er det imidlertid igjen en liten nedgang. Også

⁵ G= grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet justeres årlig, og var pr. 1. mai 2015 på 90 100 kroner.

Figur 14. Lavinntektsgrense etter EU-60 EU-50, og 2*Grunnbeløpet i folketrygden



Kilde: SSB

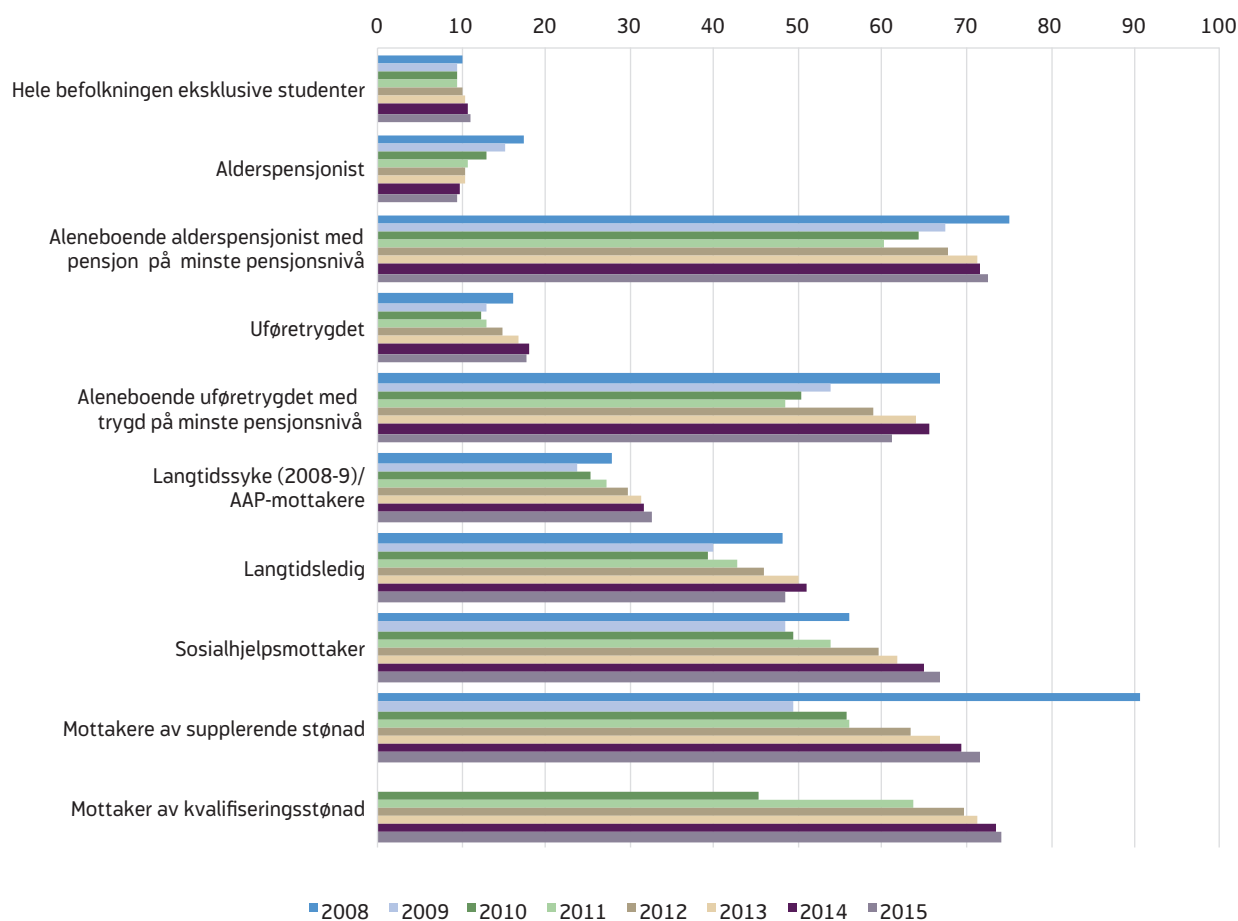
blant de som mottok midlertidige ytelser (AAP, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad) har andelen med lavinntekt økt etter 2009. For mottakere av AAP kan dette skyldes at det etter innføringen av ordningen i 2010 har kommet til flere unge uten opparbeidde rettigheter, og dermed ytelser etter laveste sats. Blant de langtidsledige økte andelen med lavinntekt i årene 2009 til 2014, for så å minke igjen i 2015.

Hvor stor andel i de ulike gruppene som er under lavinntektsgrensen i et gitt år avhenger blant annet av sammensetningen av gruppen, om de har annen inntekt ved siden av (f.eks. lønn fra arbeid) og hvor stor del av året de har mottatt ytelsen.

Minste pensjonsnivå blir hvert år regulert med forventet lønnsvekst⁶. Både uføretrygde og alderspensjonister hadde i årene frem til 2011 en betydelig inntektsvekst som følge av at minste pensjonsnivå økte til 2 G, med den følge at stadig færre var å finne i lavinntektsgruppen. Denne trenden ble brutt i 2012 da andelen med lavinntekt i denne gruppen begynte å øke. Andelen med lavinntekt økte blant enslige med ytelser på minstepensjonsnivå, både blant de med alderspensjon og uføretrygd. I 2015 fikk vi igjen en nedgang i andelen med lavinntekt blant enslige uføretrygdede med ytelse på minste pensjonsnivå. Blant mottakere av supplerende stønad og mottakere av kvalifiseringsstønad har andelen med lavinntekt økt de siste årene.

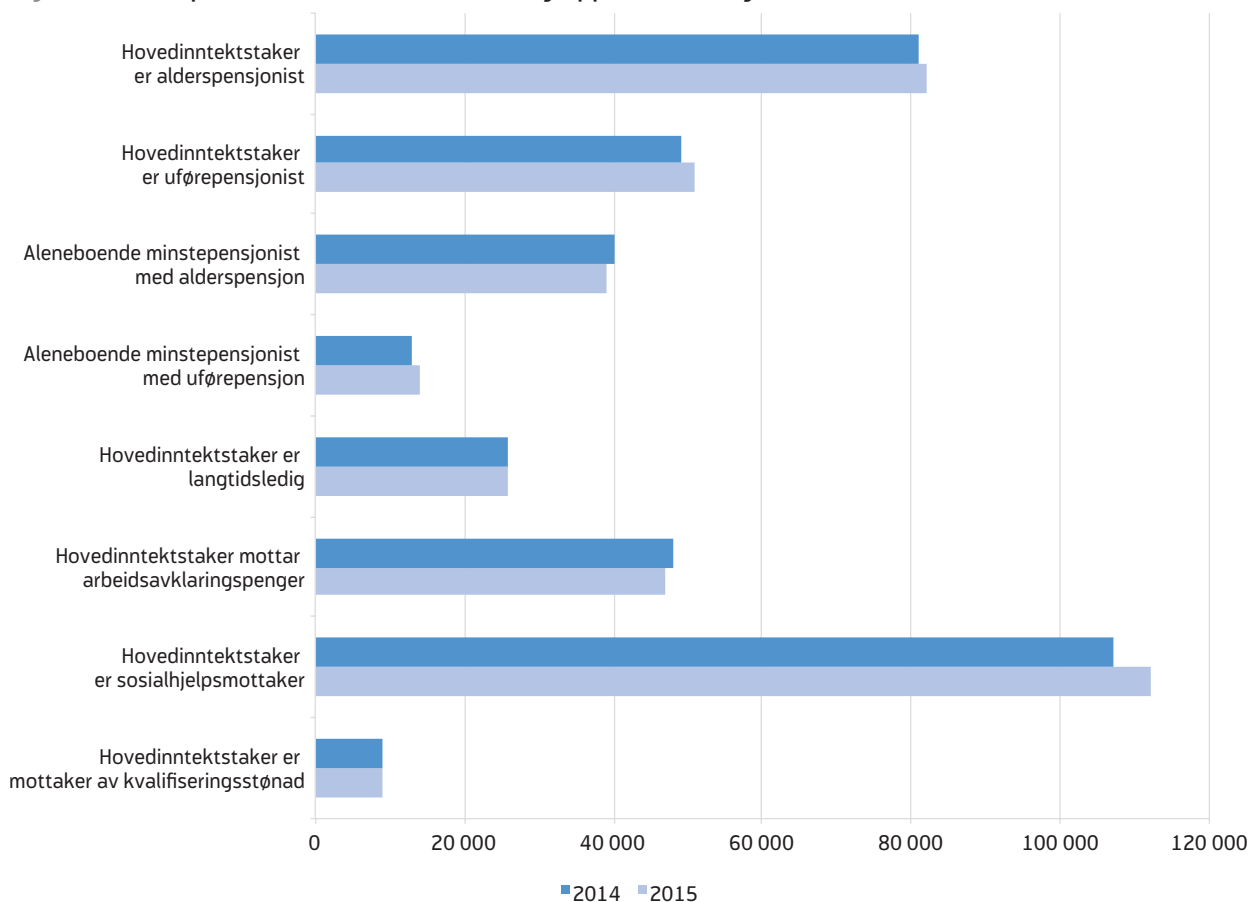
⁶ For alderspensjon fratrukket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

Figur 15. Andel med årlig lavinntekt (EU-60) etter lavinntektsgruppe og år. Prosent



Kilde: SSB

Figur 16. Antall personer i de ulike lavinntektsgruppene 2014 og 2015 (EU-60)



Kilde: SSB

Når vi ser på andeler med lavinntekt i ulike grupper, som i figur 14, får vi et bilde av hvordan lavinntekt er fordelt, men det sier ikke noe om omfanget av personer med lavinntekt i hver gruppe. Figur 15 viser antallet med årlig lavinntekt i de samme gruppene. Flest personer med lavinntekt finner vi i husholdninger der hovedinntektstaker er mottaker av sosialhjelp, med 112 000 personer. I perioden 2013–2015 var andelen alderspensjonister med lavinntekt lavere enn i befolkningen sett under ett⁷. I 2015 hadde 82 000 alderspensjonister inntekt under lavinntektsgrensen. Fordi det er så mange alderspensjonister totalt, er det mange alderspensjonister med lavinntekt selv om andelen etter hvert har blitt svært lav.

.....

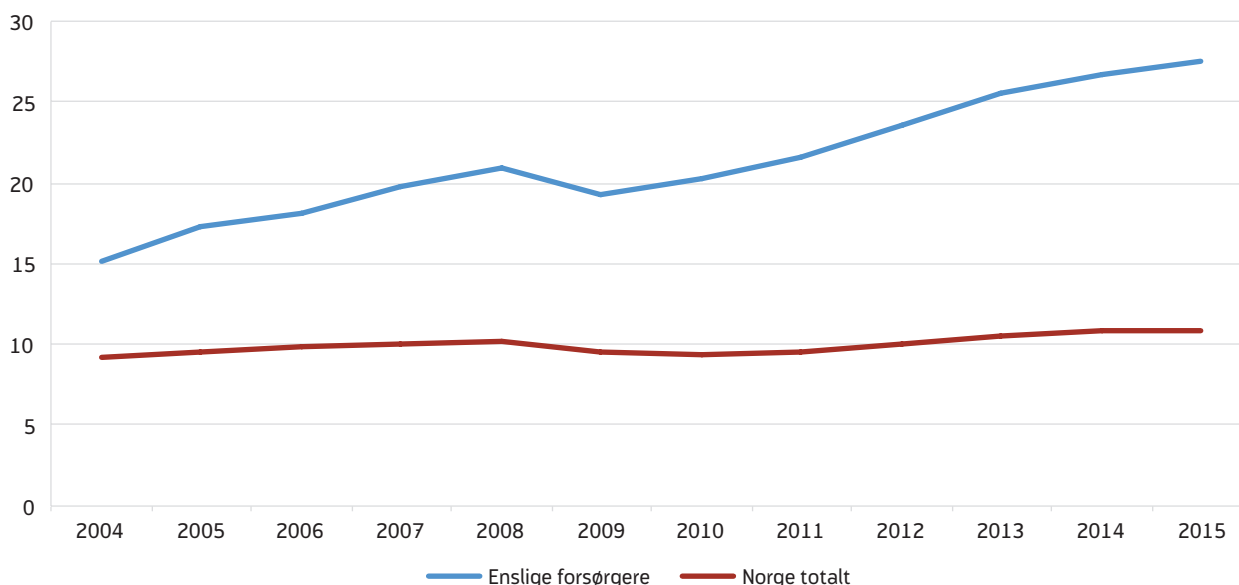
⁷ De ulike lavinntektskategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Minstepensjonistene inngår også i gruppen der hovedinntektstaker er alderspensjonist, men det er noen alderspensjonister med lavinntekt som har høyere pensjon enn minste pensjonsnivå.

Andelen med lavinntekt blant mottakerne av kvalifiseringsstønad er som nevnt høy (74 prosent), men fordi dette programmet er av begrenset omfang omfatter dette forholdsvis få personer. Likevel er det verdt å merke seg at andelen med lavinntekt har økt så vidt mye for denne gruppen, da stønadsnivået på 2G opprinnelig ble fastsatt for å motivere langtidsmottakere av sosialhjelp til å benytte ordningen.

3.9 Enslige forsørgere

Antallet enslige forsørgerhusholdninger økte fremt til 2013, for så å vise en nedgang fram til 2016 da det var litt over 112 400 enslige forsørgere (SSB 2017b). Barn som vokser opp i en husholdning med en enslig forsørger har høyere sannsynlighet for å vokse opp i en husholdning med lavinntekt (SSB 2017c). I tillegg til at enslige forsørgere har hatt dårligere inntektsutvikling i perioden etter år 2000 sammenliknet med

Figur 17. Andel enslige forsørgere med årlig lavinntekt (EU-60). Prosent



Kilde: SSB

befolkningen forøvrig, har de også lavere formue og høyere gjeldsbelastning. Enslige forsørgere har også en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn par med barn. I 2014 var 6 av 10 enslige forsørgere yrkestilknyttet, denne andelen har vært stabil siden 2010. Blant de enslige som var yrkestilknyttet lå både inntektsnivået lavere enn i befolkningen for øvrig, og inntektsutviklingen har vært svakere (Epland og Kirkeberg 2016).

Andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere har økt langt mer enn i befolkningen for øvrig (figur 17). I 2015 hadde 27,5 prosent av enslige forsørgere en inntekt på under 60 prosent av medianinntekten, mot 10,9 prosent i befolkningen totalt. Forekomsten av lavinntekt har økt kraftig blant enslige forsørgere, mens det har vært en relativt beskjeden økning i befolkningen totalt. Mens andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere var 5,9 prosentpoeng høyere enn i befolkningen totalt i 2004, hadde denne avstanden økt til 16,6 prosentpoeng i 2015.

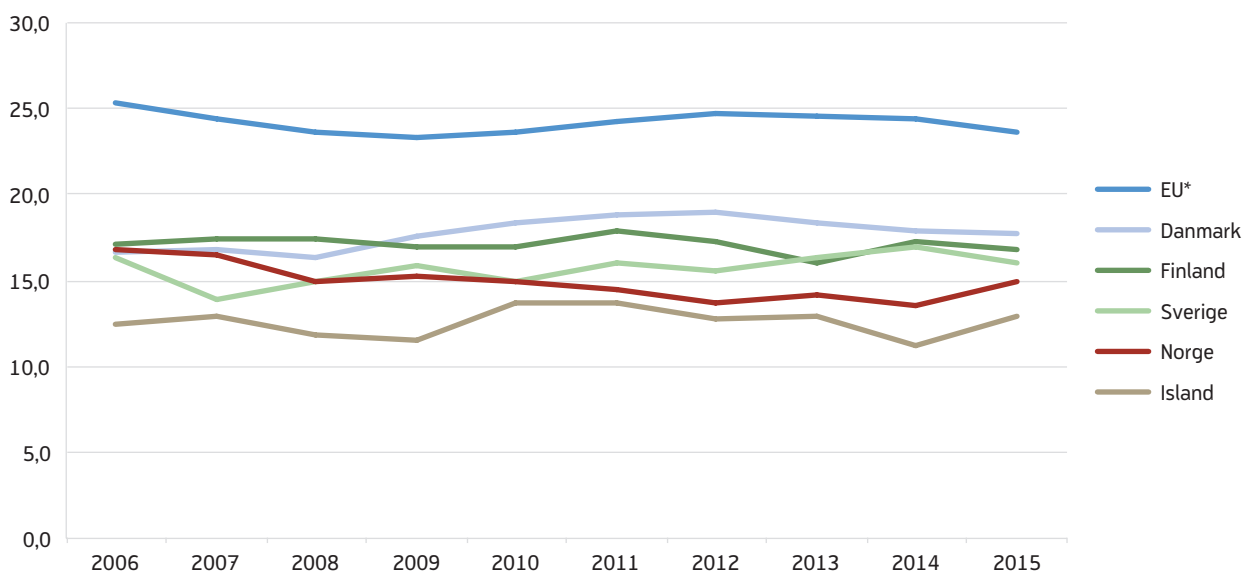
Yrkesinntektene sin andel av husholdningsinntekten for enslige forsørgere har økt i perioden fra 2000 til 2014. Overføringer i form av diverse stønader utgjør likevel en stor andel av enslige forsørgeres inntekter. Overgangsstonad er den viktigste stønaden for enslige

forsørgere med små barn. Kontantstøtte og barnetrygd har vært viktig, men andelen disse inntektene utgjør av samlet husholdningsinntekt er mer enn halvert fra 2000 til 2014 (Epland og Kirkeberg 2016: 20). Medvirkende årsaker til dette er at barnetrygden har falt i verdi over tid og at statlig kontantstøtte for toåringer ble avviklet i 2012, men den viktigste årsaken er antakelig at yrkesinntektene til enslige har økt og blitt en stadig viktigere andel av husholdningsinntektene. At færre mottar stønad til enslig mor eller far kan også være en medvirkende forklaring.

3.10 Risiko for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge

Inntekt er en viktig indikator på fattigdom, men det er også viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet alene. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad dette påvirkes av inntekt vil variere mellom land, da offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike. I noen land vil for eksempel tilgang på helsehjelp være avhengig av inntekt i større grad enn i Norge, med offentlig finansiert helse-tilbud.

Figur 18. Risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Prosent



* snitt 27 land t.o.m. 2009, så 28 land

Kilde: Eurostat (2016). EU-SILC

Eurostat har utviklet en indikator som fanger opp flere levekårsfaktorer. Denne kalles AROPE⁸ og måler risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Indikatoren består av tre ulike delindikatorer, og ser på andelen av befolkningen som tilhører en husholdning med i) lavinntekt, målt med EU-60, ii) lav arbeidsintensitet (voksne i husholdningen har arbeidet mindre enn 20 prosent av sitt totale arbeidspotensial i løpet av det siste året), og/eller iii) materielle mangler (ni ulike elementer).

Sammenliknet med resten av Europa har den norske befolkningen mindre økonomiske utfordringer. Andelen under lavinntektsgrensen er liten i Norge og tilknytningen til arbeidslivet er høy. Samtidig mangler nordmenn i liten grad materielle goder⁹ på grunn av dårlig råd (Sandvik 2015). Dette gjør at risikoen for

fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge sammenliknet med snittet i EU-landene (figur 18). De andre nordiske landene har også lave andeler av befolkningen med risiko for fattigdom og sosial eksklusjon sammenliknet med andre europeiske land. Landene med høyest andel i 2015 var, Makedonia, Serbia, Bulgaria og Tyrkia. I disse fire landene var over 40 prosent av befolkningen i risikogruppen for å være fattige og sosialt ekskluderte.

Andelen med risiko for fattigdom og sosial ekskludering ligger på 15 prosent i Norge i 2015 (figur 18). Utviklingen i denne indeksen over tid i Norge ser annerledes ut enn utviklingen i andelen med lavinntekt. Kvinner, unge voksne, arbeidsledige og personer med lav utdanning har høyere risiko for fattigdom og sosial ekskludering sammenliknet med resten av befolkningen i Europa. Dette gjelder også i Norge (Sandvik 2015). Mens andelen med lavinntekt har økt noe, har risikoen for fattigdom og sosial ekskludering lenge gått ned. Dette kommer av at det er få med store materielle mangler i Norge, og andelen har blitt mer enn halvert de siste årene (Eurostat 2016). Andelen av befolkningen i husholdninger med lav arbeidsintensi-

⁸ «At-risk-of-poverty or social exclusion»

⁹ Målt ved andelen som ikke har råd til minst fire av følgende ni deprivasjonselementer: i) å betale husleie/boliglån eller elektrisitet/kommunale avgifter i tide, ii) å holde hjemmet tilstrekkelig varmt, iii) å betale uventede utgifter, iv) å spise kjøtt eller fisk annenhver dag, v) en ukes ferie borte fra hjemmet, vi) en privatbil, vii) vaskemaskin, viii) farge-TV eller ix) en telefon (inkludert mobiltelefon).

ter er det tredje elementet som inngår i AROPE-indikatoren. Denne andelen har vært stabil (Sandvik 2015). Fra 2014 til 2015 har imidlertid risikoen for fattigdom og sosial eksklusjon økt noe, jamfør fig 18.

3.11 Hva er fattigdom og hvordan kan vi måle det?¹⁰

I dette kapitlet har vi sett at andelen av befolkningen med lavinntekt har økt de siste årene. Men hva forteller dette oss om hvor mange fattige vi har i befolkningen så lenge vi ikke har en offisiell definisjon på fattigdom i Norge? Den tradisjonelle forståelsen av fattigdom er at det utgjør mangel på livsnødvendige ressurser som hus, mat og klær. I moderne velferdsstater er dette en type «absolutt fattigdom» som ikke lenger så relevant, og med den forståelsen av begrepet har vi langt på vei avskaffet fattigdom i Norge. Det vanlige er å se på fattigdom som noe relativt til det generelle velstandsnivået i samfunnet. Det finnes ulike slike relative fattigdomsmål. Vi har hovedsakelig beskrevet utviklingen i det relative lavinntektsmålet EU-60, der lavinntekt er definert som inntekter under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten. Nylig er det også utviklet et relativt forbruksbasert fattigdomsmål for norske husholdninger som vi skal beskrive nærmere under.

3.11.1 Sosiale og materielle mangler blant lavinntektsgrupper

Hensikten med å definere en bestemt lavinntektsgrense er gjerne å fange opp husholdninger med betydelige sosiale eller materielle mangler som skyldes lav inntekt. I kapittel 4 beskriver vi flere undersøkelser av levekårene til familier med relativ lavinntekt etter EU-60. En av disse er Omholt (2016). I gruppen med vedvarende lavinntekt rapporterer 16 prosent at det er vanskelig å få endene til å møtes, mot 5 prosent blant andre. Det innebærer at 84 prosent av lavinntektsfamiliene oppgir at de ikke har noen betalingsproblemer mot 92 prosent blant andre. Videre hadde 77 prosent av lavinntektsfamiliene råd til alle forbruks-goder som det ble spurt om, mot 95 prosent blant

andre. Her var en av de største forskjellene at 18 prosent i lavinntektsgruppen ikke disponerte privatbil av økonomiske grunner, mot 6 prosent i kontrollgruppen (alle tall hentet fra Epland og Revold 2016: 48). Nyere levekårsundersøkelser viser dermed at flertallet i lavinntektsgruppen ikke har alvorlige levekårsproblemer: de synes ikke det er vanskelig å få endene til å møtes, flertallet har ikke betalingsproblemer, og flertallet har råd til viktige forbruks-goder, slik som det å disponere privatbil. På denne bakgrunn er det grunnlag for å hevde at EU-60 er et lite treffsikkert mål på levekårsproblemer i norsk sammenheng.

3.11.2 Måleproblemer

I tillegg til at EU-60 målet på lavinntekt ikke nødvendigvis er et godt mål på andelen fattige eller husholdninger med levekårsproblemer, er det også noen problemer med å bruke registerdata når man måler inntekt. Statistisk sentralbyrå får sin informasjon om inntekt fra Skatteetatens registre. Samtidig vet vi at en betydelig andel av alle inntekter i landet ikke blir registrert av Skatteetaten. En rapport fra 2013 viser at andelen med ikke-registrert yrkesaktivitet er over dobbelt så høy i lavinntektsgruppen som i gruppen som ikke har lavinntekt (Andersen og Vrålstad 2013: 11). Hvis en legger egenrapportert yrkesaktivitet til grunn blir det dermed mindre forskjell mellom lavinntektsgruppen og andre gruppers yrkesaktivitet, og dermed også mindre forskjell i inntekten.

3.11.3 Ressurser som ikke inngår i inntektsbegrepet

Det er flere faktorer som påvirker husholdningens materielle levekår men som ikke omfattes av inntektsbegrepet. Dette gjelder verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon, verdien av bolig-tjenester og varige konsumgoder. Hvis en tar hensyn til verdien av offentlige tjenester bidrar det til å jevne ut inntektsforskjeller (Aaberge m.fl. 2010, OECD 2011). Verdien av hjemmeproduksjon og av egen bolig vil variere blant familiene som har relativ lavinntekt. En familie som eier egen bolig og som skaffer sin egen ved til oppvarming, vil oppnå atskillig bedre levekår med samme inntekt enn en familie som leier bolig og som må kjøpe all oppvarming på markedet.

¹⁰ Se også Langeland m.fl. (2014) for en drøfting av fattigdomsmålene.

Innvandrerfamilier utgjør en stadig større andel av barnefamiliene som faller inn under lavinntektsgrensen i Norge når en bruker EU-60 målet. I noen innvandrergupper er det også mer vanlig med en tradisjonell arbeidsdeling mellom ektefeller, der han er i jobb og hun gjør omsorgsarbeid og husarbeid (Revoltd 2017). Betydningen av hjemmeproduksjon og utveksling av uformelle tjenester er dermed kanskje særlig viktig for noen innvandrershusholdninger. En levkårsundersøkelse som ble gjennomført blant innvandrerfamilier i 2013 viser at særlig innvandrerkvinner bruker betydelig mer tid på hjemmearbeid enn norskfødte kvinner, men at også innvandrer menn i noen grad bruker mer tid på hjemmearbeid (With 2017). Hva dette betyr for husholdningens materielle levkår kan vi ikke vite sikkert siden slik produksjon ikke blir registrert i offentlige registre, men flere økonomer hevder at verdien av hjemmeproduksjon bør regnes med som et aspekt av husholdningsøkonomien (Stiglitz, Sen og Fitoussi 2009). Det er en fare for at rene inntektsmål gir et for lavt mål på de faktiske ressursene i en del husholdninger.

3.11.4 Et alternativt mål på fattigdom: forbruksbasert fattigdomsmål

Som en del av strategien mot fattigdom har Barne- og likestillingsdepartement bedt Statens institutt for forbruksforskning, SIFO om å utarbeide et forbruksbasert fattigdomsmål. Ifølge SIFO kan fattigdom defineres som «en situasjon der en ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke grunnleggende forbruksbehov» (Borgeraas 2017: 9). Fordelene med et slikt mål er ifølge Borgeraas (2017) at det vil knytte seg til realøkonomiske forhold og til husholdningers faktiske kostnader, og ikke til en abstrakt nasjonal grense på en viss andel av medianinntekten. Med utgangspunkt i SIFOs referansebudsjett har de utviklet et minimumsbudsjett. Minimumsbudsjett er det budsjettet som kreves for å oppnå «et forbruksnivå som det - ideelt sett – er konsensus i befolkningen er det laveste, akseptable forbruksnivået». Utgangspunktet for utviklingen av minimumsbudsjettet var SIFOs referansebudsjett som viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Referansebudsjettet ble presentert for fire fokusgrupper som med utgangspunkt i dette skulle diskutere seg fram til enighet om et minimumsbudsjett. Hvis gruppen ikke kom til enighet ble

flertallets beslutning lagt til grunn. I diskusjonen om minimumsbudsjettet ble det lagt vekt på at minimum ikke bare handler om å greie seg, men er også knyttet til verdighet. Verdighet handlet både om at en ikke skulle skille seg ut fra majoriteten og at en ikke skulle være avhengig av andres velvillighet. Dette målet på fattigdom er dermed også i en forstand relativt til det generelle velstands nivået i samfunnet. Fokusgruppene ble trukket fra et representativt utvalg av befolkningen, og representerte ulike husholdningstyper. Etter at fokusgruppene hadde kommet med sine innspill gjorde forskerne et etterarbeid for å omsette innspillene til utgifter i budsjettet. På dette grunnlaget laget forskerne individspesifikke og husholdsspesifikke utgifter for minimumsbudsjettet som presenteres på s. 23–24 i Borgeraas (2016).

SIFOs minimumsbudsjett mer enn halverer antallet 'fattige' husholdninger sammenlignet med EU-60, men gir omtrent samme andel 'fattige' som OECD-50 (Borgeraas 2017: 16). Forskjellen mellom SIFOs minimumsbudsjett og lavinntektsmålene til EU og OECD blir enda større når en studerer barnefamilier. Med utgangspunkt i årlig inntekt er antallet barn i fattige familier på 11,5 prosent med EU-60, på 7,9 prosent med OECD-50 og på 4,0 prosent med minimumsbudsjettet. Avstanden mellom minimumsbudsjettet på den ene siden og EU-60 og OECD-50 på den andre, er større desto flere barn det er i en husholdning, og særlig i en familie med to foreldre. Det skyldes at SIFO legger til grunn at det er større stordriftsfordeler ved flere medlemmer i husholdningen enn det EUs og OECDs ekvivalensskalaer legger til grunn. SIFO har foreløpig ikke laget noen tidsserier for denne definisjonen av fattigdom, og vi kan derfor ikke beskrive den historiske utviklingen hvis vi legger en slik fattigdomsdefinisjon til grunn.

Vi vil understreke at heller ikke et forbruksbasert mål på fattigdom unnslipper måleproblemer for registerbasert inntekt, eller annen kritikk som er rettet mot bruken av inntekt som operasjonalisering av husholdningens ressurser.

3.11.14 Flere eller færre fattige?

Siden fattigdom ikke har en offisiell definisjon er det vanskelig å si kategorisk om fattigdommen har økt,

vært stabil eller blitt redusert de siste årene. Dette gjelder også for utviklingen i andelen fattige barnefamilier. Det vi kan fastslå er at realinntekten har økt for husholdninger med lav inntekt frem til 2013, men at realinntekten har økt *mer* i husholdninger med midtels inntekter og høye inntekter (kap 2.1), dvs. at forskjellene har økt. Registerdata viser en *reduksjon* i fattigdommen fra 2000–2012 og deretter stabilitet hvis en legger en til grunn utviklingen i realinntekten (figur 6 i kap 3.2), mens vi observerer stabilitet og deretter en *økning* i fattigdommen siden 2011 hvis vi legger til grunn EU-60 eller EU-50 målet på vedvarende lavinntekt (figur 5 i kap. 3.1). Dette viser at det er uklart hva en økende andel med relativ lavinntekt betyr for fattigdommen i samfunnet. En kritikk mot de relative inntektsmålene er nettopp at de er vanskelige

å tolke (Pedersen og Smith 1998). Når det gjelder nivået på fattigdommen får vi svært ulike resultat avhengig av hvilket mål på fattigdom vi legger til grunn, det være seg EU-60, OECD-50 eller det alternative målet på forbruksbasert fattigdom. Dette gjelder særlig andelen fattige barnefamilier som er langt lavere når en legger minimumsbudsjettet til grunn. Det har også sammenheng med at vektingen av husholdningsmedlemmenes forbruk varierer mellom målene. Surveyundersøkelser blant familier som har lavinntekt etter EU-60 viser at flertallet i gruppen ikke rapporterer om levekårsproblemer. Det er samlet sett grunnlag for å hevde at EU-60 ikke er et tilstrekkelig treffsikkert mål på *levetårsfattigdom* i norsk sammenheng.

4. LEVEKÅR

Levekår er mer enn økonomiske levekår. God person-økonomi kan gi muligheter til gode levekår, men er ingen forutsetning for et godt liv. Dessuten er det mulig å ha gode levekår også med begrensede økonomiske ressurser.

Levekår består både av goder og individuelle ressurser som man til en viss grad kan bestemme over selv, slik som inntekt, helse og sosial kontakt. Levekår er også ressurser i omgivelsene som for eksempel knyttet til bomiljø og nærmiljøforhold slik som trafikk, støy, forurensing, forekomst av kriminalitet og tilgjengelighet til private og offentlige tilbud.

I Norge har vi et godt utbygd velferdssystem som gjør at folk med lite økonomiske ressurser likevel har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel ser vi at lav husholdningsinntekt kan hindre barn i å delta på viktige sosiale arenaer som barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter.

Når lav inntekt systematisk sammenfaller med andre negative levekårsvariable, er det grunn til bekymring. Inntekt kan være inngangen til andre levekårs-goder, samtidig som både inntekt og helse kan være påvirket av at man står utenfor arbeidslivet. Inntekt kan være inngangen til forbruk av materielle goder, bolig og sosial kontakt. Samtidig har forskningen vist at det er en nær sammenheng mellom økonomiske problemer og den enkeltes helsesituasjon. For å belyse hva fattigdom betyr for den enkelte gjennomføres levekårsundersøkelsene. Disse viser hvilken betydning inntekten har for folks muligheter og begrensninger på ulike livsområder.

4.1 Levekårsundersøkelser

Statistisk sentralbyrå har siden 70-tallet foretatt levekårsundersøkelser med vekt på ulike levekårsområder. Det kan også være undersøkelser av hele befolkningens levekår på et bestemt område: boforhold, helse, sosial kontakt, om man er utsatt eller urolig for å bli utsatt for kriminalitet, fritidsbruk, arbeidsmiljø, osv. Fra 2011 ble levekårsundersøkelsen til SSB sam-

ordnet med Levekårsundersøkelsen EU-SILC¹¹ som gjennomføres årlig. Undersøkelsen består av en fast kjerne av spørsmål og mer utdypende spørsmål innenfor temabolker som gjennomføres i en syklus hvert 3. år.

Den faste kjerne av spørsmål er knyttet til boforhold, organisasjonsdeltakelse, oppfatninger om husholdningens økonomi, helse og tilknytning til arbeidslivet.

Temabolkene de siste årene har vært følgende:

- I 2011 og 2014 var tema friluftsliv, organisasjonsaktivitet, politisk deltakelse og sosialt nettverk.
- I 2012 og 2015 var tema bolig og boforhold og utsatthet og uro for lovbrudd.
- I 2013 og 2016 var tema kulturbruk, idrett og fysisk aktivitet.
- Hvert tredje år gjennomføres egne undersøkelser om helse, omsorg og sosial kontakt samt arbeidsforhold og arbeidsmiljø.

I tillegg foretas levekårsundersøkelser for spesifikke utvalgte grupper. Det kan være undersøkelser om studenter, innvandrere, sosialhjelpsmottakere eller barn og unge. Undersøkelsene foretas både som tverssnittundersøkelser og panelundersøkelser. I panelundersøkelsene spørres de samme respondentene over tid de samme spørsmålene. På denne måten kan man følge de samme respondentene over tid.

4.2 Helse og sosial kontakt

Stort sett har befolkningen i Norge god helse. Levealderen har steget jevnt og trutt fra 2. verdenskrig til nå. Folk lever lenger og nyter flere leveår som friske: Velstandsøkningen i disse årene har gitt oss forbedringer på de fleste områder som har betydning for helsen – i boligkvalitet, tilbud på matvarer, privat økonomi, helsetjenester, større sikkerhet for ulykker i trafikken og

.....
¹¹ EU-SILC står for «Survey on Income and Living Conditions» og er en europeisk utvalgsundersøkelse om inntekt, sosial inkludering og levekår som er samordnet via EUs statistikkorgan Eurostat og forankret i det europeiske statistiske system (ESS).

på jobben og på mange andre områder. Denne utviklingen overstiger enhver forventning et par generasjoner tilbake.

I følge siste levekårsundersøkelse er det 78 prosent av befolkningen som anser sin egen helse som god eller svært god. Menn rapporterer noe oftere å ha god helse enn det kvinner gjør. Unge, yrkesaktive, personer med høy inntekt og de som er bosatt i Oslo eller andre større tettsteder har bedre helse enn gjennomsnittet.

I den andre enden av skalaen anser særlig uføre, men også deltidsarbeidende og arbeidsledige oftere sin egen helse som mindre god enn det som er tilfellet blant heltidsarbeidende og studenter. Helsetilstanden er dårligere blant nesten alle grupper i arbeidsfør alder som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, enn blant de yrkesaktive. Mottakere av økonomisk stønad (sosialhjelp), har også dårligere helse enn befolkningen for øvrig (SSB 2017g). Helsesituasjonen varierer også mellom personer i ulike typer husholdninger. Aleneboende over 45 år vurderer sin helse som dårligere enn personer i parhusholdninger i samme alder, mens enslige forsørgere opplever egen helse som dårligere enn det par med barn gjør.

At noen grupper har dårligere helse enn andre henger sammen med andre levekårsvariable. I forskningen på sosial ulikhet i helse blir befolkningens helse sammenliknet etter inntektsnivå, utdanning og yrke. Her vises det blant annet at dødeligheten er klart lavere for de med høyest utdanning, mens den øker jevnt etter hvor lavere utdanning man har (Dahl m.fl. 2014). For sammenhengen mellom inntektsnivå og helse viser også forskningen at dødelighetsforskjellene er mye større mellom gruppene nederst på inntektsskalaen enn mellom gruppene lenger opp. Men det er likevel forskjeller i dødeligheten selv blant de aller høyeste inntektslagene. De «ekstremt rike» har litt lavere dødelighet enn «de moderat rike».

Når vi sammenlikner Norge og Norden med øvrige land i Europa finner vi relativt små helseforskjeller. Ulikhetene i Norden er ikke mindre enn for eksempel Storbritannia, som har høyere inntektsulikhet og en mindre raus velferdsstat enn de nordiske landene. Årsakene til dette er uklart, men kan dels ha sammen-

heng med at faktorer som helsevaner, arbeidsmiljø mv. blant lavere inntekts- og utdanningsgrupper kan ha en betydning (Dahl m.fl. 2014).

Som nevnt har helsetilstanden blitt forbedret for alle inntektsgrupper over tid, men helseforskjellene mellom inntektsgruppene har likevel økt. Ser vi på de siste levekårsundersøkelsene ser vi også at lavinntektsgrupper fortsatt har dårligere helse enn befolkningen totalt, men forskjellen er nå blitt noe mindre enn foregående år. Dette kan blant annet skyldes en sammensetningseffekt ved at eldre er mindre representert i lavinntektsgruppen enn tidligere (Epland og Revold 2016).

Avstanden mellom sosialhjelpsmottakere og befolkningen generelt bekreftes gjennom egenvurdert helse. Tre ganger så stor andel sosialhjelpsmottakere som befolkningen generelt, opplever sin helse som dårlig eller svært dårlig. Særlig har mange av dem symptomer på psykiske problemer (Brovold og Revold 2016). Mange langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har dårlig helse og lav livskvalitet (Løyland 2013). De sliter med kroniske plager, er ensomme og øyner lite håp for framtiden. Mange har også ofte en kombinasjon av rusproblemer og psykiske plager.

Enkelte studier viser også at barn i lavinntektsfamilier opplever sin helse som dårligere enn barn i befolkningen for øvrig (Sandbæk og Pedersen 2010). Helsen kan påvirke muligheten til å delta sosialt og gjennomføre skolegang, noe som igjen kan ha stor innvirkning på muligheter på arbeidsmarkedet senere i livet.

En del undersøkelser har forsøkt å finne ut om det er sosiale årsaker til slike mønstre eller om det er helse-relatert seleksjon som ligger bak. Antakelig er seleksjon en viktig forklaring på dette fenomenet; altså at mennesker med dårlig helse forlater arbeidslivet og at de har problemer med å slippe inn. Mange studier støtter også at enkelte sider ved ikke å være i arbeid virker negativt på helsetilstanden, blant annet gjennom redusert inntekt og tap av sosiale fellesskap. Det å stå utenfor arbeidslivet kan med andre ord skyldes dårlig helse, men det er også slik at en kan få dårligere helse av å bli stående utenfor fellesskapet. Arbeid og aktivitet gir mening og identitet og er derfor viktig for

helsen, mestring og selvbildet. Arbeidsledighet er for eksempel en sterk risikofaktor for å utvikle psykiske problemer. Økonomiske problemer er også i seg selv en risikofaktor for å utvikle psykiske problemer. Å bekymre seg for dårlig økonomi kan også ta så mye energi at det kan vanskeliggjøre innsatsen for å komme i arbeid. Både det å stå utenfor et arbeidsfellesskap og det å ha så dårlig økonomi at en ikke kan delta i ulike sosiale sammenhenger, kan også bidra til å forverre et helseproblem (Langeland m.fl. 2014)

Psykiske plager er et av de største folkehelseproblemer i vår tid og representerer en stadig økende andel av de som blir sykmeldt og uføretrygdet. Også blant yngre personer er psykiske lidelser en økende og dominerende bakgrunn for å få innvilget uføretrygd (Brage og Thune 2015). Når det gjelder sykmeldingsgrunn ser vi særlig at det er de lettere psykiske lidelsene som øker i alle aldre, men mest for kvinner (Brage m.fl. 2012).

Helsedirektoratet er opptatt av at helse er ulikt fordelt i samfunnet. De gir derfor ut en rapport om hvorledes ulikhet i helse kan utjevnes (Helsedirektoratet 2015). Generelt kan vi si det slik at med høy utdanning og god inntekt følger også sunne levevaner og god helse, mens lav utdanning og lav inntekt sammenfaller med dårligere helse. Det er store sosiale forskjeller når det kommer til kosthold, røyking og fysisk aktivitet, og vi vet at slike livsstilsvaner igjen påvirker folks helse (Helsedirektoratet 2015: 70–92)

I følge den siste levekårsundersøkelsen har de aller fleste (85 prosent av befolkningen) noen i livet sitt som de kan spørre hvis de får personlige problemer, eller hvis de trenger praktisk hjelp. Samtidig er det en god del som føler ensomhet. Når man blir bedt om å se tilbake på de siste 14 dagene, svarer 16 prosent at de har vært plaget av ensomhet.

I et samfunn der tilliten er høy er det enklere å få til samarbeidsrelasjoner (Barstad 2014). I Norge har 54 prosent svært høy tillit til medmennesker, mens 1 av 3 har jobbet minst 10 timer gratis for en organisasjon i løpet av det siste året.

Både de nære og mer fjerne båndene vi har til medmennesker varierer med alder og økonomi. Mens både muligheten for praktisk hjelp og det å kunne regne med at noen stiller opp svekkes med årene, så øker likevel tilliten til medmennesker. De som bor i husholdninger med lave inntekter har oftere svakere sosiale bånd enn de som bor i husholdninger med høyere inntekt. Dette gjenspeiles også i at en økonomisk utsatt gruppe som uføre oftere opplever svake sosiale bånd. Imidlertid er det et klart flertall i befolkningen som har gode sosiale relasjoner til andre. (SSB 2017f).

Undersøkelser om barn og unge i lavinntektsfamilier viser at de sjeldnere enn andre deltar på viktige sosiale arenaer som barnehage, SFO og fritidsaktiviteter (Fløtten m.fl. 2011 og Seim og Larsen 2011). De opplever at de ikke kan delta i aktiviteter som andre barn og unge tar for gitt. Dette kan også ha betydning for deres sosiale og faglige utvikling. Studier viser at barn fra lavinntektsfamilier sjeldnere oppgir at de kan ta med seg andre barn hjem enn barn i den øvrige befolkningen, særlig gjelder dette barn i innvandrerfamilier.

Personer med lavinntekt bor oftere alene enn andre, har mindre kontakt med familie og har mindre mulighet til å få hjelp fra andre (Normann 2009). Dårlig råd kan medføre ekskludering fra ulike sosiale arenaer, i tillegg til at de har større helseutfordringer. Personer som har økonomiske vanskeligheter, rapporterer oftere at de ikke har råd til å gå ut med venner eller familie eller råd til å delta i fritidsaktiviteter. Dårlig økonomi kan også redusere muligheten til å vedlikeholde sosiale kontakter. På denne måten ser vi en negativ vekselvirkning mellom helse, arbeid og sosial kontakt.

Disse sammensatte levekårsutfordringene som vi finner blant lavinntektsgruppene er ytterligere analysert og drøftet i rapporten «Hopning av dårlige levekår» (Barstad 2016b). Rapporten belyser bl.a. om og i hvilken grad ulike belastninger (deprivasjoner) som lav inntekt, dårlig helse og sosial isolasjon etc., kan føre til akkumulering av levekårsutfordringer i den voksne del av befolk-

ningen¹². Denne viser at det særlig er uføre, arbeidsledige, sosialhjelpsmottakere, utlandsfødte fra tredje verden og enslige forsørgere som har mange problemer å stri med samtidig. Den mest utbredte kombinasjonen av utfordringer er helseproblemer og manglende tilknytning til arbeidslivet. Også lav utdanning bidrar i stor grad til opphopning levekårsutfordringer. Rapporten peker på at disse gruppene allerede er gjengangere i velferdspolitiske diskusjoner og at det å forhindre opphopning av velfersproblemer kan regnes som en av sosialpolitikkenes kjerneoppgaver. Likevel reises spørsmål om omfanget av slik «multippel deprivasjon» er tilstrekkelig kjent og om problemstillingen har fått tilstrekkelig gjennomslag i politikk og hjelpeapparat. Når for eksempel mer enn halvparten av de arbeidsledige har problemer på minst to andre områder enn selve ledigheten, kan det være at rent arbeidsrettede tiltak ikke er nok. Rapporten viser til Dahl og Friestad (2013) som hevder at sosialpolitikken i Norge i liten grad har tatt hensyn til at dårlig helse og dårlig økonomi har en tendens til å opptre samtidig. Siden mange fattige har helseproblemer i tillegg, kan en kombinasjon av sysselsettingstiltak og helserelaterede tiltak være nødvendig for å bedre situasjonen. Vi viser også til nærmere drøfting under kapittel 8 hvor disse problemstillingene er ytterligere omtalt for eksempel under avsnittene 8.1, 8.2 og 8.3. Bruk av individuell jobbstøtte, Individual Placement and Support (IPS), helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier, bruk av modeller for tverretattlig samarbeid for oppfølging av ungdom, 0–24 samarbeidet, økt bidrag fra NAV for å sikre en effektiv integreringspolitikk, etc., er eksempler på hvordan arbeids- og velferdsetaten (NAV stat) og sosialtjenesten i kommunene samarbeider tett med det øvrige tjenesteapparat om å gi et sammensatt tjenestetilbud til personer som sliter med flere problemer på samme tid.

4.3 Boforhold og boligmiljø

4.3.1 Boforhold

Sammenlignet med andre land eier flere boligen sin i Norge, langt flere i befolkningen har eneboliger, og i gjennomsnitt har vi større boareal. Levekårsundersø-

kelsen fra 2015 viser at 82 prosent bor i egen eid bolig. Dette er samme andel som i 2012. Sannsynligheten for å bo i eid bolig øker med alderen og henger sammen med om man inngår i en parhusholdning eller ikke. Aleneboende har mindre sjanse for å bo i eid bolig enn personer i parhusholdninger i samme aldersgruppe. Enslige forsørgere bor sjeldnere i en eid bolig enn det par med barn gjør (SSB 2017e).

De fleste, hele 98 prosent, oppgir at de er fornøyd med boligen. Undersøkelsen viser også at vi har fått et bedre bomiljø. Mens 77 prosent av befolkningen hadde hage eller privat tomt i 1997, er tilsvarende andel 85 prosent i 2015. Det er også en noe større andel som har tilgang til et trygt leke- og rekreasjonsområde og nærturområde i 2015 enn i foregående år. Det er kun 7 prosent av befolkningen som bor trangt, og denne andelen har holdt seg stabil de seinere årene. Selv om boarealet har holdt seg relativt konstant over flere år, er andelen som oppgir at de bor for trangt synkende (SSB 2016c). Dette kan ha sammenheng med økt sentralisert bosetting i byer og tettsteder hvor boarealene er mindre enn mer spredtbygde strøk. Dette kan ha medført at relativt færre forventer å bo i romslige boliger.

En annen indikator på velstandsutvikling er at andelen boliger med to bad øker, fra 33 prosent i 2007 til 39 prosent i 2015. Blant hushold med barn over 6 år bor nesten to av 10 husholdninger med to eller flere bad. Nordmenn bor romsligere enn sine nordiske naboer. Dette kan forklares med at flere bor i eneboliger og rekkehus og flere bor mere desentralisert.

Selv om boforholdene generelt bedres, er det ikke alle som bor like bra. Boligstandard og bomiljø varierer med både familiefase og økonomisk status. Par, særlig par med barn, har oftere hage og er i noe mindre grad plaget av støy, forurensning og kriminalitet i nærmiljøet sammenliknet med aleneboende. Enslige forsørgere har generelt dårligere bomiljø enn par med barn, men de har omtrent like god tilgang til nærturområder som par med barn (90 prosent).

Utviklingen i boforhold har nær sammenheng med det høye presset på boligmarkedet de siste årene som fram til 2017 har medført en vedvarende sterk pris-

¹² Velferdsprobemene som kartlegges er lav tilknytning til arbeidsmarkedet, dårlig helse (som medfører begrensninger i hverdagslivet) svak økonomi, sosial marginalisering, psykiske vansker, dårlig nærmiljø, og boligproblemer. Datagrunnlaget er fra EU-SILC 2013.

vekst. Boliggetterspørselen har vært særlig høy i pressområdene der befolkningsveksten har vært betydelig større enn tilbudet av boliger. Igangsettingen av nye boliger i 2016 utgjorde 36 200 som er det høyeste tallet som er registrert siden 1982 (Husbanken 2017).

Dette har over flere år også medført høyere boutgiftsbelastning for mange familier som har stor betydning for deres økonomiske situasjon for øvrig. Hvis bokostnadene blir for høye, kan økonomisk utsatte grupper bli presset til å bo i boliger som ikke er egnet for husholdningen. Å ha høy boutgiftsbelastning, som innebærer å benytte mer enn en fjerdedel av inntekten på bolig, vil ha større konsekvenser for husholdninger under lavinntektsgrensen enn for de med høyere inntekter. Blant husholdninger med høy boutgiftsbelastning, finner vi mange lavinntektshusholdninger med boutgifter som utgjør 25 prosent eller mer av inntekten. Arbeidsledige, studenter og uføre har oftere høy boutgiftsbelastning enn de som er yrkesaktive og alderspensjonister. Disse tre gruppene oppgir også at det er vanskelig å få endene til å møtes (SSB 2017e).

Familier som bor på mindre steder, målt i antall innbyggere, har mindre sannsynlighet for høy boutgiftsbelastning. Det er også svært store forskjeller i boutgifter etter husholdningstype. Mens et flertall av aleneboende under 45 år (59 prosent) har høye boutgifter sett i forhold til inntekt, er det kun et lite fåtall (4 prosent) blant personer i parhusholdninger over 45 år som har det samme. Generelt har de som er over pensjonsalder, dvs. 67 år, relativt sjelden høye boutgifter sett i forhold til inntekten (SSB 2017e).

4.3.2 Nærmere om boligsituasjonen for unge

Som vi har redegjort for tidligere i denne rapporten, har det blitt flere som tilhører lavinntektshusholdninger blant de unge mellom 18 og 34 år, mens det har blitt færre eldre. Det er de unge som i dag er mest utsatt for vedvarende lavinntekt. For få år siden var det eldre som hadde lavest inntekt. Dette bidrar til at ungdom og unge voksne situasjon på boligmarkedet forverres ytterligere. Ungdom og yngre voksne er en gruppe som i allmennhet har dårligere boforhold enn resten av befolkningen. De bor oftere trangt, er mer utsatt for støy og har høyere boutgifter målt som andel av inntekten. Det er særlig 20–24-åringene som opp-

lever at boutgiftene er tyngende¹³. Det er store variasjoner mellom ulike ungdomsgrupper. Unge aleneboende (under 35 år) er blant dem som kommer dårligst ut. Unge aleneboende har riktignok, på linje med andre grupper i samfunnet, høyere realinntekt i dag enn midt på 1990-tallet, men de har sakkert akterut sammenliknet med gjennomsnittet i befolkningen. Det er flere grunner til denne utviklingen, ikke minst utviklingen på arbeidsmarkedet, at færre ungdommer er sysselsatt og at flere har erfaring med arbeidsledighet (Barstad 2016a).

På tross av at de har sakkert akterut inntektsmessig, og at boligprisene har gått i været, ble det litt flere unge som var boligeiere i løpet av perioden 2004–2011. Blant personer mellom 25 og 30 år økte andelen boligeiere fra 34 til 40 prosent (Epland m.fl. 2013). Noe av årsaken til at flere unge, tross rekordhøye boligpriser, likevel klarer å etablere seg som boligeiere, er sannsynligvis at de får hjelp av en stadig mer formuende foreldregenerasjon. Andelen av unge (under 40) som fikk økonomisk hjelp av familien i forbindelse med kjøp av bolig, økte betydelig fra 2008 til 2013 (Gulbrandsen og Sandlie 2015). Baksiden av medaljen er naturligvis at dette også gir et potensiale for større ulikhet – mellom de som har foreldre som er i stand til å gi hjelp til etableringen på boligmarkedet, og de som ikke kommer fra en like velbeslått bakgrunn. Det er særlig de som har velstående foreldre (tilhørte de 10 prosent rikeste husholdningene som barn) som etablerer seg som boligeiere i ung alder (Epland m.fl. 2013).

4.3.3 Gjeld og boutgifter

Levekårsundersøkelsen om boforhold fra 2015 viser fortsatt økning i boligeiernes gjeld, men veksten er nå noe lavere enn i perioden 2007–2012. Låneveksten er klart høyest for aleneboende i alderen 16–66 år. Låneveksten ligger også høyere enn gjennomsnittet for unge par med små barn og eldre par som er 67 år eldre. Husholdninger som eier egen bolig i sentrale strøk har i gjennomsnitt langt høyere gjeld enn i spredtbygde områder. Sammenligner vi ulike landsdeler, er det

.....
¹³ Studenter inngår ikke i analysen.

husholdninger i Oslo og Akershus som har mest lån, mens de med minst lån bor i Nord-Norge.

Det er dyrt å bo alene. Levekårsundersøkelsen viser at aleneboere i større grad opplever boutgiftene mer tyngende enn parhusholdninger. Enslige forsørgere er gruppen som i størst grad opplever boutgiftene som tyngende (15 prosent mot 6 prosent i hele befolkningen). Dette henger sammen med at de også har høye årlige boutgifter, i gjennomsnitt 109.000 kroner mot rundt 130–140.000 for par med barn¹⁴ (SSB 2016b).

Bostøtten er det viktigste boligsosiale virkemiddelet for å sikre at husstanden skal få beholde boligen (Husbanken 2017). Den fungerer som et sikkerhetsnett for husstander som av ulike årsaker opplever en nedgang i inntekt enten den er kortvarig og langvarig. Dette gjør at de får bedre mulighet for å beholde en egnet bolig, noe som er særlig viktig for lavinntektsfamilier. Totalt var det 139 000 husstander som fikk til sammen i overkant av 3 mrd. i bostøtte i løpet av 2016. Utviklingen viser at antall mottakere fortsatt reduseres år for år. Nedgangen var på 2 prosent fra 2015. Imidlertid økte samlet utbetalt beløp med 4 prosent i samme tidsrom. Nedgangen i antall mottakere av bostøtte omfattes i stor grad av personer med hovedinntekt fra pensjon eller trygd, mens antall personer uten trygderettigheter har økt betydelig¹⁵. Dette viser at bostøtten i økende grad fungerer som et supplement og bolig-sikring for de som tjener minst eller er avhengige av sosialhjelpsutbetalinger og i mindre og mindre grad for de som lever på trygd (Husbanken 2017).

De økte utbetalingene i 2016 skyldes i følge Husbanken økte boligutgiftstak – spesielt for husholdninger med flere personer. Færre har derimot rett til bostøtte som følge av at grensene i regelverket ikke har blitt tilstrekkelig regulert i takt med boutgifts- og inntektsutviklingen for mottakerne. Etter Husbankens oppfatning gjør dette at bostøtten «...har mistet sin kraft som

boligsosialt virkemiddel fordi den ikke fanger godt nok opp den reelle situasjon for de vanskeligstilte på boligmarkedet». I statsbudsjettet for 2017 har Stortinget endret prisjusteringsmodellen og beregningsgrunnlaget for ordningen med sikte på økt treffsikkerhet bl.a. ved å sikre raskere respons på inntektsendringer og mer forutsigbarhet fra år til år.

4.3.5 Nærmere om de vanskeligstilte på boligmarkedet

I forbindelse med utarbeidelse av regjeringens Nasjonal strategiplan for boligsosialt arbeid (2014 – 2020) ble husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet, definert ut fra om de antas å ikke kunne skaffe seg eller beholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Vanskeligstilte blir definert på grunnlag av data om trangboddhet og husholdningens inntekts-/gjeldssituasjon. På grunnlag av denne analysen ble 122 000 personer vurdert som vanskeligstilte på boligmarkedet. Disse utgjør til sammen 45 000 husholdninger. Det er de som leier bolig som er mest utsatt, og en av fire med vedvarende lavinntekt er vanskeligstilt på boligmarkedet (SSB 2014)¹⁶.

Andelen vanskeligstilte på boligmarkedet øker med antall barn i husholdningen. Nær 47 000 av de vanskeligstilte er barn i aldersgruppen 0–15 år. Enslige forsørgere med små barn er særlig utsatt på boligmarkedet. Innvandrere er en annen gruppe som er utsatt. Dette gjelder særlig barnerike familier og innvandrere fra land utenfor Europa. Årsakene til at mange har en vanskelig stilling på boligmarkedet, er sammensatt. Samtidig som individuelle årsaker som høy gjeldsbelastning og samlivsbrudd kan være en del av forklaringen, kan også strukturelle trekk ved boligmarkedet, som boligsammensetning, boligmangel og prisvekst være av stor betydning (Sørvoll og Aarset 2015).

Antallet boliger som kommunene disponerer økte fra 2015 til 2016. I hele landet var det mer enn 108 800

¹⁴ Beløpet omfatter årlige utgifter til husleie, fellesutgifter, renter på boliglån (-men ikke avdrag), boligforsikring, kommunale avgifter, elektrisitet og brensel samt utgifter til vedlikehold.

¹⁵ Trygdemottakere i Husbankens statistikk omfatter mottakere av uføretrygd, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad, introduksjonsstønad mm.

¹⁶ I en ny analyse fra SSB er det gjennomført en mer inngående drøfting av alternative måter å definere og måle hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet (Thorsen 2017). Det vises her at den definisjon som ble benyttet i forbindelse med den nasjonale strategiplanen i for liten grad fanger opp de som leier bolig.

kommunalt disponerte boliger, som var nesten 1 600 flere enn året før. Samtidig gikk antallet førstegangs boligsøkere ned med 5 prosent fra året før. Dette inkluderer både kommunalt eide og innleide boliger. Dette indikerer at behovsdekningen har økt, noe som også har ført til nedgang i antall avslag på søknader med fem prosent i løpet av 2016.

Økt behovsdekning medførte også at antallet som fikk tildelt kommunal bolig økte. Av de nesten 14 500 husstandene som ble tildelt kommunal bolig for første gang i 2016, var mer enn 30 prosent flyktningehusstander, noe som utgjør nesten 5 prosent mer enn året før. 9 prosent av dem som fikk tildelt bolig av kommunene i 2016, hadde psykiske lidelser, som var litt høyere enn året før (SSB 2017h).

I 2016 ble det rapportert om 4 245 husstander i midlertidige botilbud, som er en nedgang på 711 fra året før. 779 husstander var i 2016 henvist til midlertidige botilbud lengre enn tre måneder, som er 484 færre enn i 2015. Antall husstander med barn som bor i midlertidig bolig utgjorde 212, som var en nedgang på 112 fra 2015. 44 av de 212 husstandene oppholdt seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud¹⁷.

Også antallet bostedsløse går ned. En kartlegging gjennomført av NIBR høsten 2016 viste en klar nedgang siden forrige telling i 2012 (Dyb og Lid 2017). Nedgangen har kommet i alle typer kommuner; storbyene, mellomstore byer, mindre kommuner og små kommuner. Antall bostedsløse høsten 2016 omfattet 3 909 personer, som tilsvarer 0,75 bostedsløse pr 1 000 innbyggere. Ved forrige kartlegging i 2012 var antall bostedsløse 6 259, tilsvarende 1,26 pr 1 000 innbyggere. Nedgangen tilsvarer 26 prosent i løpet av fireårsperioden. Dette er den største reduksjonen siden den første kartleggingen ble gjennomført i 1996.

Av til sammen de 3 909 bostedsløse hadde 26 prosent, ca. 1 000 personer mindreårige barn (under 18 år). 13 prosent av disse hadde daglig omsorg for barna sine. En svært liten del hadde delt omsorg, mens 31 prosent hadde samværsrett. Det gjensstår derfor en relativt stor

andel som ikke har kontakt med barna, eventuelt sporadisk samvær.

En av fire bostedsløse har samtidig en psykisk lidelse og avhengighet av rusmidler (dobbeltdiagnose).

Den viktigste forklaringen på den sterke nedgangen i antall bostedsløse er langvarig og bred satsing på boligsosialt arbeid og utvikling av boligsosial kompetanse. Fra den første nasjonale satsingen i arbeidet mot bostedsløshet fra «Prosjekt bostedsløse 2001–2004», til påfølgende «Nasjonal strategi mot bostedsløshet 2005–2007» til brede satsinger gjennom «Boligsosialt utviklingsprogram» og nå «Bolig for velferd», synes det boligsosiale arbeidet å ha fått tynge forankring i kommune. Dette innebærer at bostedsløshet først og fremst blir forstått som et boligproblem og ikke primært, eller utelukkende, som et som et sosialt problem. Dette innebærer at man har hatt fokus på framskaffelse av boliger i kommunene for å forebygge og redusere bostedsløshet. En annen sentral forklaring på nedgangen har vært Opptrappingsplanen på rusfeltet, tilskudd til oppfølgingstjenester av rusavhengige og generelt økt kommunalt fokus på de rusavhengiges behov for oppfølging og tjenester.

En trygg og god bosituasjon er avgjørende for den enkeltes levkår og en forutsetning for å leve selvstendig, skaffe eller beholde arbeid og delta i samfunnet. En dårlig bosituasjon kan bidra til en marginaliseringsprosess. Særlig er dette alvorlig for barn og ungdom. Dårlige boforhold kan gi dårlig helse, men også vanskeliggjøre sosialt samvær med venner og oppfølging av skolearbeidet (Hansen og Lescher-Nuland 2011). Foreldre mener at trangboddhet og dårlige boforhold gir begrensninger for barna, men oppfatter likevel at det største problemet er å bo i et belastet nærmiljø med utrygghet, opphopning av sosiale problemer og dårlige levkår. Omfanget av boligproblemer er særlig store blant innvandrerbefolkningen (Grødem 2011).

4.4 Psykososiale konsekvenser av fattigdom

Fattigdom i et land som Norge er ikke først og fremst preget av store materielle mangler. Det har vært

¹⁷ Upubliserte tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

økende oppmerksomhet knyttet til de psykososiale dimensjonene av fattigdom, særlig den skamfølelsen folk kan føle som følge av fattigdommen. En større internasjonal undersøkelse viser at selv om den materielle levestandarden er svært annerledes for fattige i Norge enn i for eksempel Uganda eller Kina, så var det slående likheter i hvordan det opplevdes å være fattig (Walker m.fl. 2013). Skam var forbundet med fattigdom i alle landene. Også i Norge var foreldre redde for at barna skulle bli sett på som annerledes dersom de tok med venner hjem til den enkle leiligheten. Å leve opp til forventninger fra familie og sam-

funnet rundt ble opplevd som vanskelig av fattige i alle landene. Fattigdomsrelatert skam gjorde at personene det gjaldt reagerte med følelser av maktesløshet, selvforakt, fortvilelse og resignasjon - og økte den sosiale eksklusjonen. Disse funnene er i overensstemmelse med en oppfatning om at velferdsordninger som får mottakerne til å føle seg stigmatisert eller oppleve skam, kan virke mot sin hensikt. Lavere selvfølelse kan for eksempel tenke seg å føre til at det tar lengre tid å klare seg selv igjen, etter en periode med avhengighet av økonomisk sosialhjelp.

5. SOSIALE TJENESTER

Økonomisk sosialhjelp reguleres gjennom Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, § 18 Stønad til livsopphold og § 19 Stønad i særlige tilfeller. Stønaden er en subsidiær ytelse, det vil si at den enkelte må ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre krav på gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. NAV-kontoret skal fastsette nivået på stønaden gjennom en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre mottakeren et forsvarlig livsopphold. Stønaden kan være eneste inntektskilde til mottakeren, eller den kan tildeles som tillegg til ytelser fra folketrygden eller arbeidsinntekt. Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse som bør ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpne. Det er derfor viktig å kombinere økonomisk sosialhjelp med andre tjenester på NAV-kontoret, som for eksempel opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning.

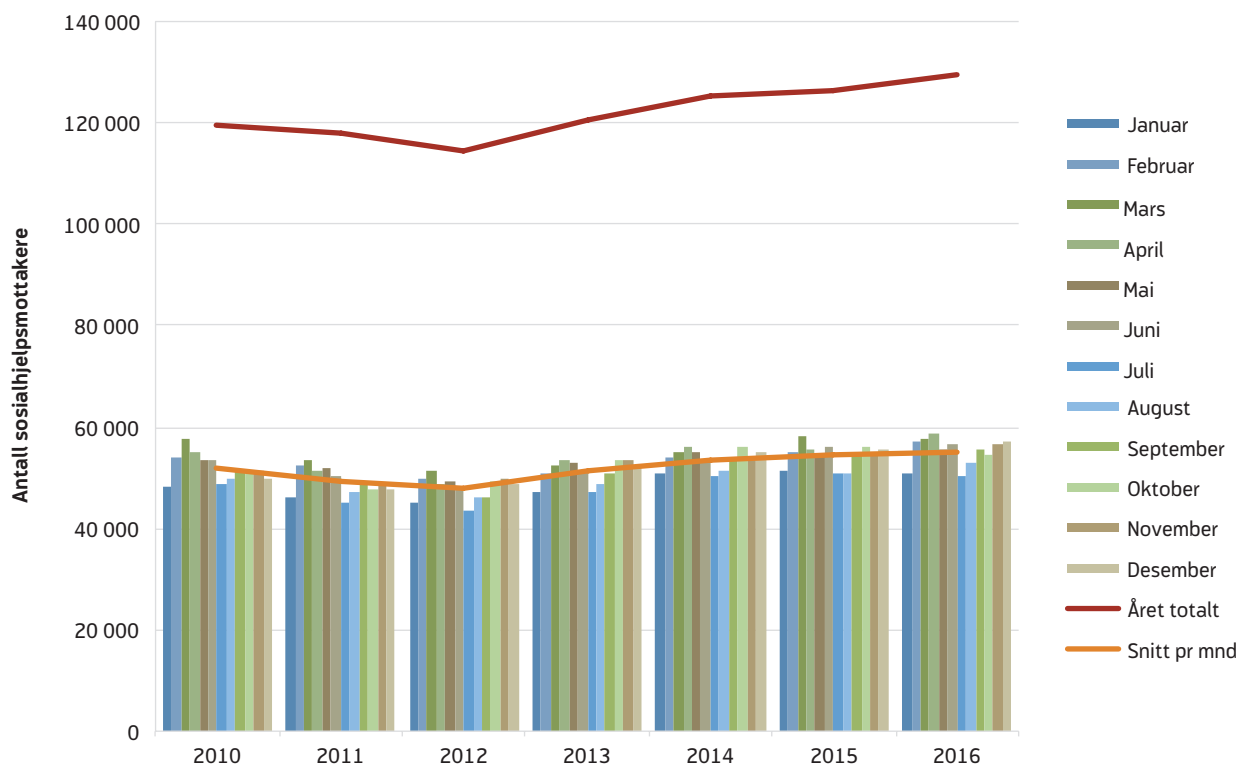
5.1 Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp

Antall sosialhjelpsmottakere har økt hvert år fra 2012. Økningen fra 2015 til 2016 var noe høyere enn året før, men lavere enn i årene 2013 og 2014 (figur 19). I gjennomsnitt var det hver måned 55 300 personer som mottok sosialhjelp i 2016. Dette er en økning på 750 personer sammenliknet med gjennomsnittet for 2015.

Det er stor utskiftning i personene som mottar sosialhjelp fra måned til måned. Dette blir tydelig dersom vi ser på hvor mange som mottar sosialhjelp i løpet av året. Dette tallet er betraktelig høyere. I løpet av 2016 mottok 129 400 personer økonomisk sosialhjelp i minst en måned, en økning på 3 000 personer sammenliknet med antallet i 2015.

Gjennomsnittlig stønadstid har ligget på i overkant av 5 måneder i perioden 2010 til 2016. I 2011 var gjen-

Figur 19. Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. Månedlig og per år



Kilde: SSB

nomsnittlig stønadstid 5 måneder per år, ned fra 5,2 i 2010. Siden økte den litt hvert år og i 2015 var gjennomsnittlig stønadstid igjen 5,2 måneder. I 2016 var det en liten nedgang til 5,1 måneder.

De fleste mottar sosialhjelp i en kort periode. Over halvparten som mottar sosialhjelp mottar stønaden i 4 måneder eller kortere, og det aller vanligste er å motta stønaden i bare 1 måned. Selv om sosialhjelp er ment å være en midlertidig stønad, er det noen som er avhengige av sosialhjelp hele året. Hvert år i perioden 2010–2015 gjaldt dette mellom 11 og 12 prosent av mottakerne. I 2016 gjaldt dette 10 prosent av mottakerne.

5.2 Utvikling i andelen mottakere - sosialhjelpsprosenten

For å se på hvor stor andel av befolkningen som mottar sosialhjelp beregner vi sosialhjelpsprosenten for befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år)¹⁸.

¹⁸ Sosialhjelpsprosenten representerer hvor stor andel av befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år) som på et gitt tidspunkt mottar økonomisk sosialhjelp. For å beregne sosialhjelpsprosenten bruker vi gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere per måned som tel-

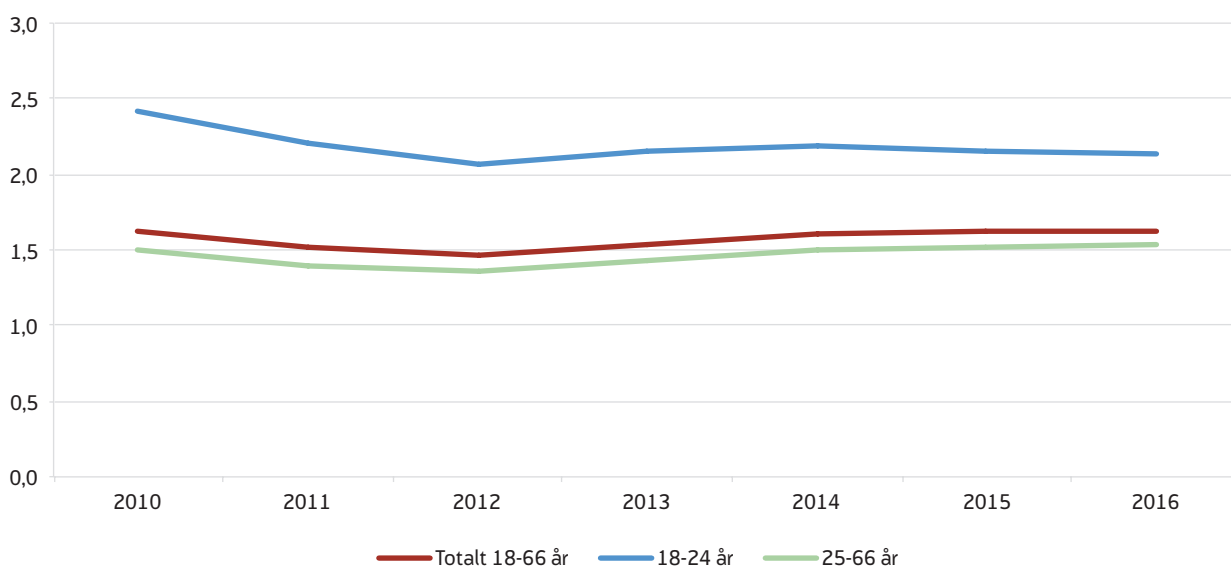
Samlet for befolkningen i arbeidsfør alder har andelen som mottar sosialhjelp holdt seg stabil på 1,6 prosent de siste tre årene. Blant unge i alderen 18–24 er andelen sosialhjelpsmottakere høyere enn i befolkningen for øvrig. Hvor stor andel av de unge som mottar sosialhjelp varierer mer med forholdene på arbeidsmarkedet enn blant eldre. Dette skyldes at unge arbeidsledige ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger i samme grad som eldre ledige. I gjennomsnitt for 2016 mottok 2,1 prosent av alle i alderen 18–24 år sosialhjelp.

Det ble utbetalt i underkant av 6,2 mrd. kroner i økonomisk sosialhjelp i løpet av 2016, en økning på 1,6 prosent sammenliknet med 2015 (figur 21).

Det er tre faktorer som bestemmer størrelsen på de totale sosialhjelpsutbetalingene. Det er antall mottakere, antall måneder sosialhjelpen utbetales per mot-

ler og middelbefolkningen i arbeidsfør alder per år som nevner. Vi beregner også sosialhjelpsprosenten for ulike grupper. Tidligere har vi rapportert hvor stor andel av befolkningen som mottar sosialhjelp minst én måned i løpet av året, uten å ta hensyn til hvor lenge personen mottar sosialhjelp. Andelen vi rapporterer nå er mer sammenliknbar med arbeidsledighetsraten, som også tar utgangspunkt i hvor mange ledige det er per måned.

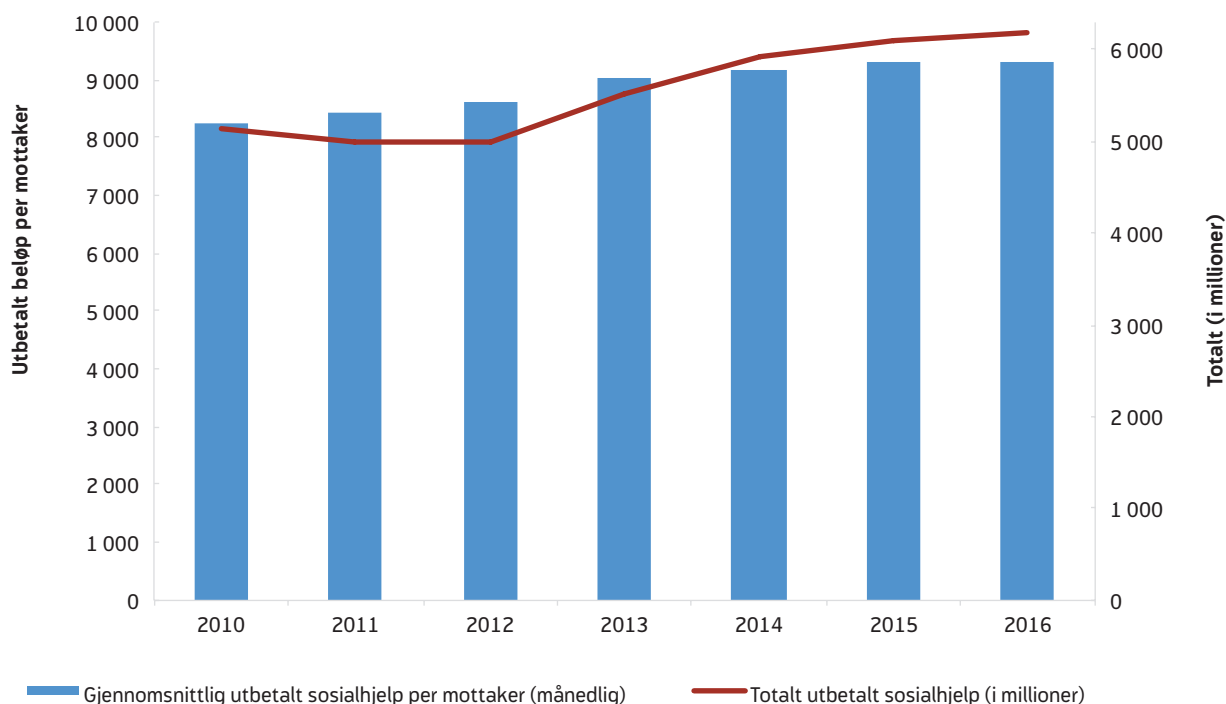
Figur 20. Sosialhjelpsprosenten i ulike aldersgrupper¹



¹ Figuren er noe endret fra tidligere år på grunn av oppdatert datamateriale

Kilde: SSB

Figur 21. Utbetalt sosialhjelp i faste 2016-priser. Månedlig per mottaker og totalt for Norge per år



Kilde: SSB

taker og månedlig utbetalt beløp. Det var en liten økning i antallet som mottok sosialhjelp i løpet av 2016 sammenliknet med året før, samtidig som gjennomsnittlig stønadstid gikk litt ned. Økningen i utbetalt beløp kan ikke forklares av økte veiledende satser, da disse ble økt med forventet vekst i konsumprisindeksen¹⁹. Gjennomsnittlig utbetalt beløp per mottaker er tilnærmet uendret fra 2015 til 2016, med en reduksjon på 0,1 prosent.

Faktorene som bestemmer størrelsen på de totale sosialhjelpsutbetalingene påvirkes av forhold som utviklingen på arbeidsmarkedet, endringer i andre stønader og demografiske forhold. Selv om nettoinnvandringen til Norge var lavere i 2016 enn året før, var det en økning i personer som hadde flukt som innvandringsgrunn. Sosialhjelpsprosenten er høyere blant innvandrere enn blant befolkningen uten innvandringsgrunn (figur 22). Innvandrere mottar økonomisk

sosialhjelp i flere måneder per år sammenliknet med befolkningen generelt og en høyere andel av innvandrermottakerne har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde (Dokken 2015). Innvandrere som mottar økonomisk sosialhjelp har også forsørgeransvar for flere barn, og antall barn har betydning for hvor mye økonomisk stønad som utbetales²⁰. Alle disse faktorene bidrar til at utbetalt beløp per måned er høyere blant innvandrerne enn andre.

5.2 En høyere andel av innvandrerne mottar sosialhjelp

Sammenlignet med befolkningen for øvrig, mottar en høyere andel av personer med innvandringsbakgrunn sosialhjelp. I 2016 mottok 4,1 prosent av innvandrerbefolkningen mellom 18- 66 år sosialhjelp, en økning på 0,1 prosentpoeng fra 2015. Økningen har kommet

¹⁹ Arbeids- og sosialdepartementet. Rundskriv A-2/2015. Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad 2016.

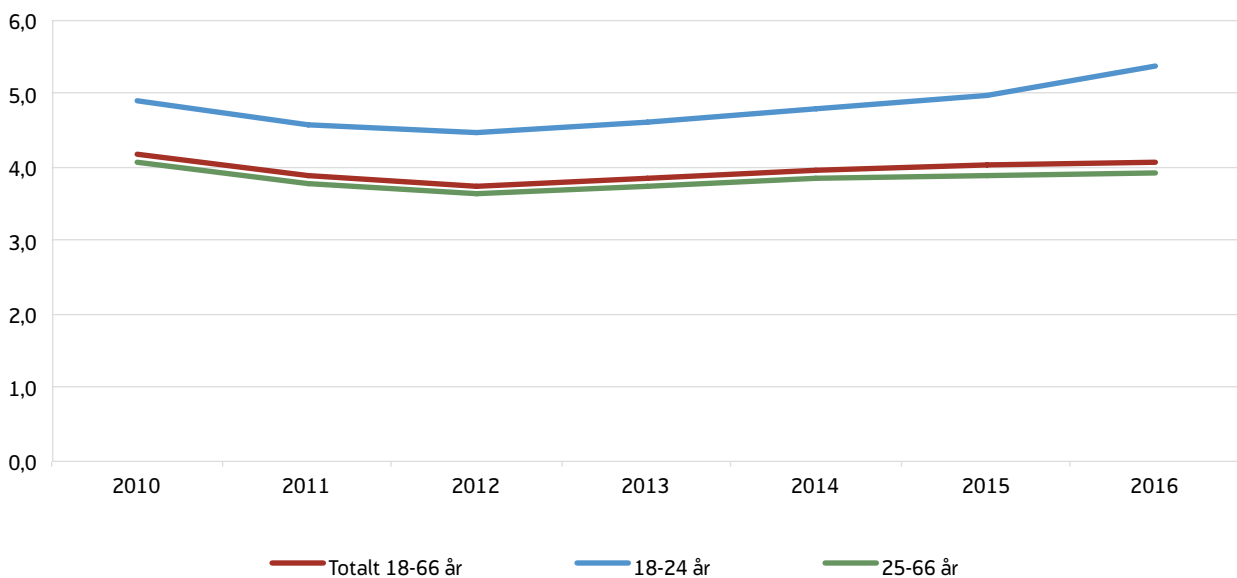
²⁰ Veiledende sats for pr barn er satt fra kr 2250,- til 3800,- avhengig av barnets alder (2016-satser).

blant unge i alderen 18 – 24 år, mens sosialhjelpsprosenten er uendret i innvandrerbefolkningen over 24 år.

Innvandrerne er en heterogen gruppe, bestående av både arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere tilknyttet begge disse gruppene. De ulike gruppene har svært ulik sosialhjelpshyppighet (Dok-

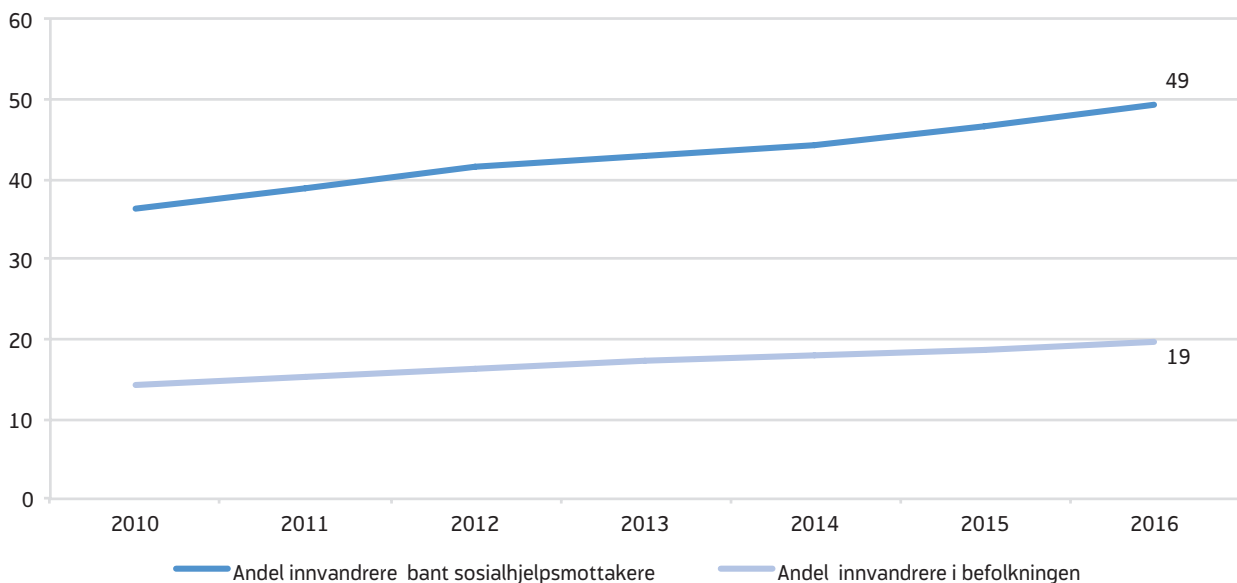
ken 2015). Blant innvandrerne fra EU-land i Øst-Europa er sosialhjelpsprosenten lavere enn blant norskfødte. Dette beror på at denne gruppen i stor grad er arbeidsinnvandrere. Innvandrere fra Afrika og Asia har derimot høy sosialhjelpshyppighet. Sammenliknet med andre innvandrergrupper har gruppene fra Afrika og Asia større innslag av flyktninger med kortere

Figur 22. Sosialhjelpsprosenten blant innvandrerbefolkningen i ulike aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 23. Andelen innvandrere blant sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år



Kilde: SSB

botid i Norge og lavere utdanning. Dette er grupper med store utfordringer på arbeidsmarkedet, og få har opparbeidet seg trygderettigheter i Norge.

Vi har tidligere observert en trend i retning av at innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. Denne trenden fortsatte i 2016 da antallet innvandrere blant sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18–66 år økte med 1 600 personer. Samtidig økte antallet sosialhjelpsmottakere i alderen 18 – 66 år med 600 personer, slik at antallet mottakere uten innvandrerbakgrunn gikk ned. Andelen innvandrere av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år var 49,2 prosent i 2016, en økning på 2,4 prosentpoeng fra 2015. (figur 22)²¹. Samtidig økte andelen innvandrere, slik vi har definert innvandrere i vårt datamateriale, med 0,7 prosentpoeng.

²¹ Dette er en høyere andel enn SSB beregner (43 %). Dette kommer av at SSB beregner andelen ved å se på alle som har mottatt sosialhjelp i minst én måned i løpet av året. Innvandrere mottar sosialhjelp i flere måneder i løpet av året sammenliknet med norskfødte, og SSB undervurderer derfor andelen innvandrere blant de som på et gitt tidspunkt mottar sosialhjelp. Dersom vi beregner andelen på samme måte som SSB, altså med årlige tall, får vi en andel på 39 prosent i 2014. Forskjellen skyldes antakelig at SSB bruker en "strengere" definisjon på innvandrere, hvilket fører til at færre blir kategorisert som innvandrere i deres analyser. I våre analyser defineres en innvandrere som en person som er født utenfor Norge.

5.3 Størst økning i utbetalt beløp til enslige kvinner

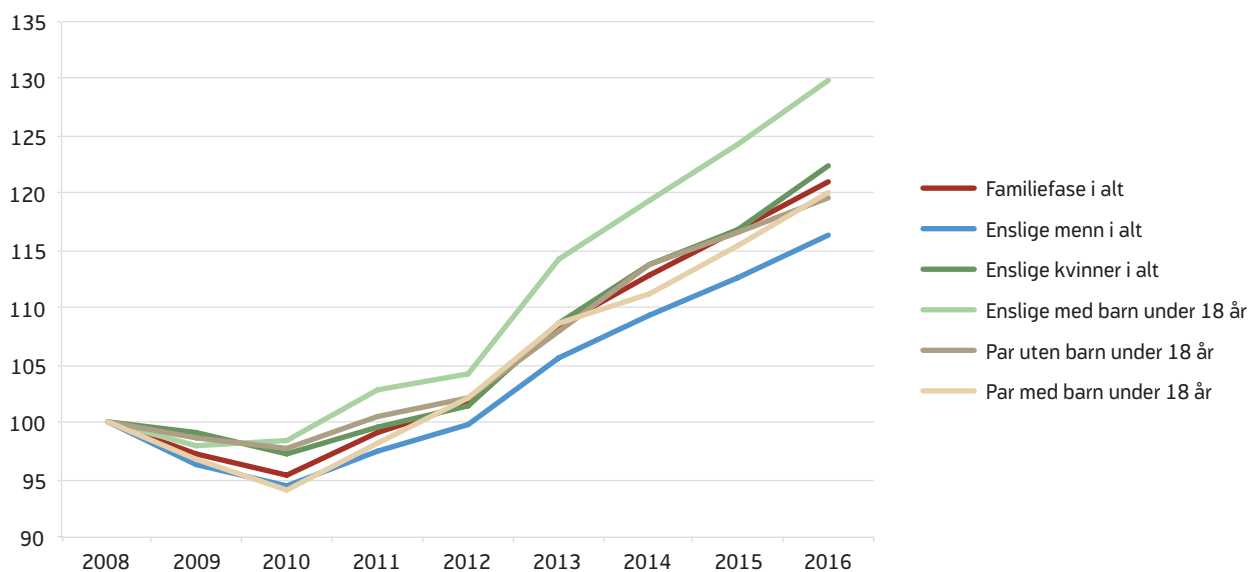
Utbetalt månedsbeløp har økt det siste året for alle grupper (figur 24). I gjennomsnitt for alle mottakere uansett familiefase økte månedlig utbetalt beløp med 3,8 prosent. Det er litt mer enn i fjor, men lavere enn økningen fra 2013 til 2014. Gjennomsnittlig utbetalt beløp var på kr 9 300 i 2016, men dette tallet varierer med familiefase og forsørgeransvar. Enslige kvinner har lavest gjennomsnittlig månedsutbetaling i 2016 med kr 8 100, men er likevel den gruppen som har hatt størst prosentvis økning fra 2015, med 4,7 prosent. Par med barn under 18 år har tilsvarende hatt den laveste prosentvise veksten, fra kr 12 600 til kr 13 100. Ser vi på hele perioden fra 2008 til 2016, så har veksten vært størst for gruppen enslige med barn under 18 år.

5.4 Sosialhjelpsavhengighet

For å vurdere sosialhjelpsavhengighet ser vi på to variabler; hovedinntektskilde og varighet av sosialhjelpsmottaket. Kombinasjonen av disse sier noe om i hvilken grad en person er avhengig av økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp er ment å være en kortvarig ytelse. Det er derfor en målsetting å få redusert antal-

Figur 24. Endring 2008 til 2016 i gjennomsnittlig beløp per måned etter familiefase. Indeksert. 2008 =100



Kilde: SSB

let langtidsmottakere. Langtidsmottakere er her definert som de som mottar sosialhjelp i minst 6 måneder i løpet av et kalenderår.²² I perioden 2005–2011 var det en nedgang i andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde og også i andelen langtidsmottakere (Kann og Ohrem Naper 2012). I årene 2011–2014 var det en økning i andelen langtidsmottakere og mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde (Dokken 2015). Fra 2014 til 2015 økte andelen langtidsmottakere og andelen som hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde marginalt, mens begge størrelser viste en lite nedgang fra 2015 til 2016. Det ser altså ut til at sosialhjelpsavhengigheten har gått litt ned det siste året, etter å ha økt blant sosialhjelpsmottakerne i perioden 2011 til 2014.

5.5 Forhold til arbeidsmarkedet

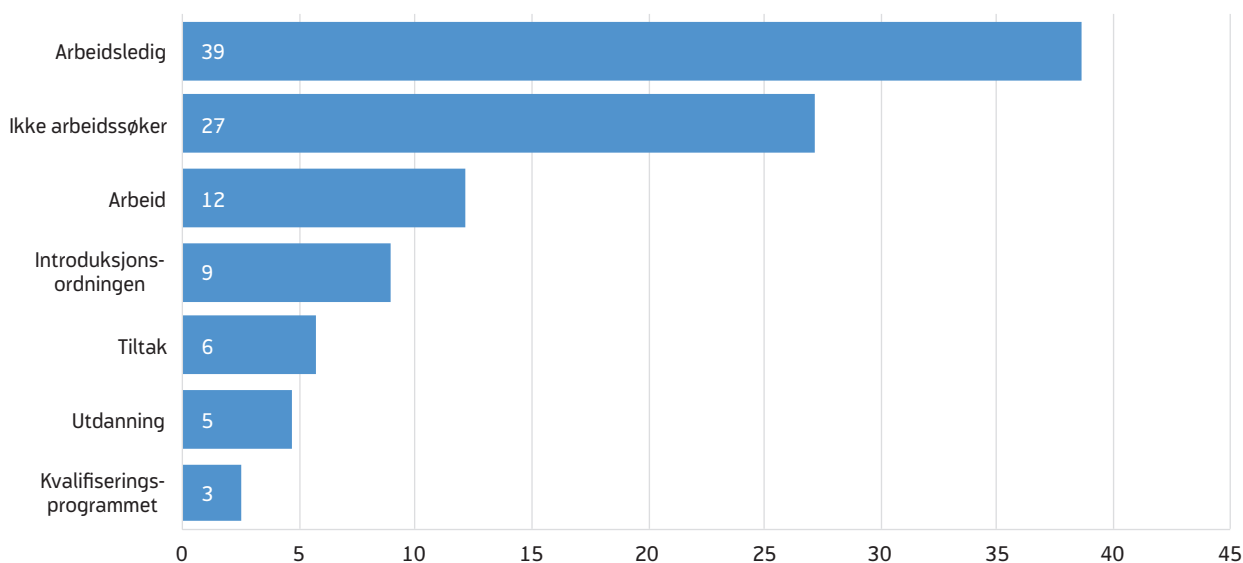
Få mottakere av økonomisk sosialhjelp er i arbeid. Bare hver åttende sosialhjelpsmottaker, eller 12 prosent, arbeider heltid eller deltid ved siste kontakt med NAV (figur 25). Samtidig er 23 prosent av mottakerne i ferd med å kvalifisere seg mot arbeidsmarkedet, enten i form av utdanning, i statlige eller kommunale

tiltak, i introduksjonsordningen eller i kvalifiseringsprogrammet. Dette er tre prosentpoeng flere enn i 2015. Om lag fire av ti er arbeidsledige, det vil si at de er disponible for arbeid og ønsker arbeid. De som har trukket seg ut av arbeidsmarkedet og hverken er arbeidsledige, arbeidssøkere eller i arbeid utgjør en gruppe på 27 prosent.

Ser vi på utviklingen over tid, jamfør figur 26, har andelen som ikke er arbeidssøkere avtatt alle år fra og med 2007, samtidig som det har vært en økning i andelen arbeidsledige. De siste årene har imidlertid andelen arbeidsledige stabilisert seg og gått litt ned. Dette kan ha sammenheng med at kommunene i økende grad stiller vilkår ved mottak av økonomisk sosialhjelp. I en rapport basert på en spørreundersøkelse besvart av veiledere i NAV, svarer et flertall at det har vært en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår på kontoret de siste årene (Proba 2013). Det vilkåret som oftest stilles ved mottak av økonomisk sosialhjelp er at mottakeren skal registrere seg som arbeidssøker. Dette ses i sammenheng med innføringen av NAV-reformen, som ifølge veilederne har gjort det enklere å bruke flere virkemidler overfor brukerne. Dette indikerer at økningen i andelen sosialhjelpsmottakere som er registrert som arbeidsledige skyldes økende bruk av vilkår om at mottakeren skal regis-

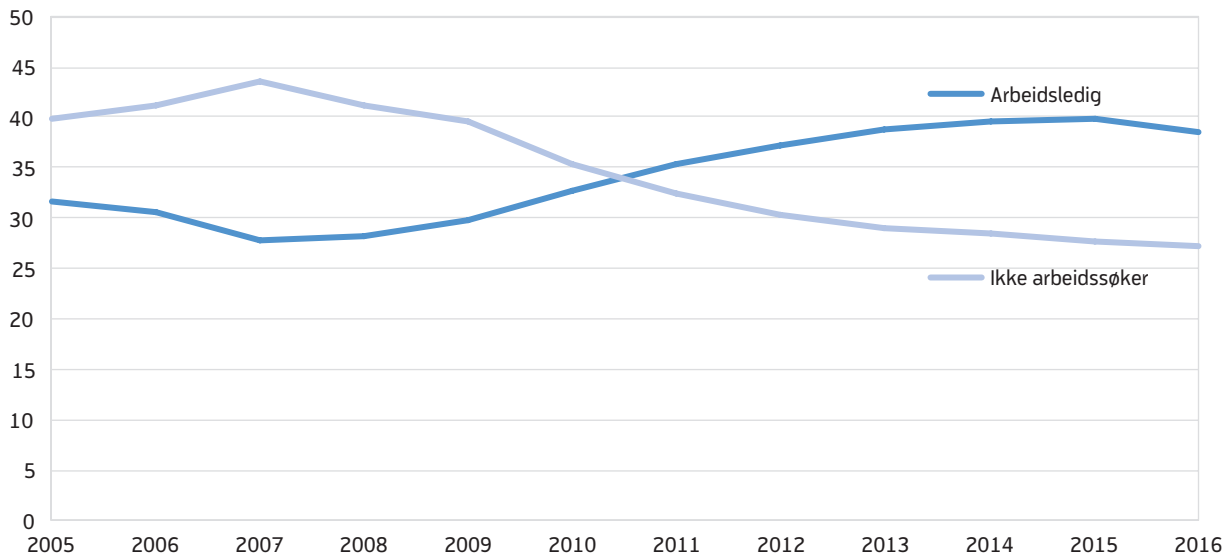
²² Mottaket var ikke nødvendigvis sammenhengende.

Figur 25. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet (2016). Prosent



Kilde: SSB

Figur 26. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet, som andel av alle mottakere 2005–2016. Prosent



Kilde: SSB

trere seg som arbeidssøker. Det er imidlertid usikkert om dette har medført at det er flere reelle arbeidssøkere blant sosialhjelpsmottakerne.

Det har til nå vært adgang for kommuner til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av sosialhjelp. Stortinget vedtok en endring i sosialtjenesteloven (Prop.39 L (2014–2015)) i april 2015 som pålegger kommunene å stille vilkår om arbeidsrettet aktivitet for mottakere av økonomistønning under 30 år. Formålet med lovendringen er å styrke stønadsmottakernes muligheter for å komme i jobb og bli selvforsørget. En analyse av kommunenes praktisering av aktivitetskravet er presentert i kapittel 6.

5.6 Økonomisk sosialhjelp og sambruk med andre ytelser

Sosialhjelp skal sikre at mottakeren får dekket grunnleggende behov for midler til livsopphold. Før sosialhjelp gis skal andre muligheter til selvforsørgelse prøves, som lønnsinntekt, trygderettigheter og bruk av formue. Sosialhjelp kan gis alene dersom mottakeren ikke har noen andre muligheter til forsørgelse, men kan også gis som et supplement til andre inntekter. I

en rapport fra SSB defineres sambruk av ytelser som at personer som mottar to ytelser på samme tidspunkt, og operasjonaliseres som registrert mottak av ytelser i samme måned i minst en måned i løpet av referanseåret (Hetland 2017). I 2015 var det mest vanlig for mottakere av kvalifiseringsstønning å ha sambruk med sosialhjelp, da 43 prosent av kvalifiseringsstønningmottakerne hadde sambruk med sosialhjelp slik det er definert her. Også blant personer med introduksjonsstønning var sambruk med sosialhjelp svært vanlig (39 prosent). Blant mottakere av overgangsstønning hadde 12 prosent sambruk med sosialhjelp, tilsvarende tall blant mottakere av arbeidsavklaringspenger var 9 prosent. Få mottakere av dagpenger og uføretrygd hadde samtidig mottak av sosialhjelp, med henholdsvis fire prosent og tre prosent.

5.7 Kvalifiseringsprogrammet

Personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold, kan ha rett til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet (KVP). Programmet skal være arbeidsrettet, individuelt tilrettelagt og medføre tett oppfølging. Suksesskriterier er blant annet det

individuelt tilrettelagte programmet, den tette oppfølgingen og deltakerens motivasjon. Deltakere som er i program mottar kvalifiseringsstønad og eventuelt barnetillegg. Stønaden er skattepliktig og er pensjonsgivende inntekt.

Undersøkelser viser at mange av deltakerne har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, med liten eller ingen yrkeserfaring (Lima og Naper 2013). Ifølge en intervjuundersøkelse av veilederne på programmet er det flere av deltakerne som har sosiale, psykiske og/eller rusrelaterte problemer (Djuve m.fl. 2012). Ifølge Djuve m.fl. (2012) kan KVP-deltakere deles inn i fire hovedgrupper:

- Innvandrere/fremmedspråklige med dårlige norskkunnskaper
- Unge sosialhjelpsmottakere under 26 år
- Personer med udefinerte fysiske helseplager og/eller utfordringer relatert til rus og/eller psykiske lidelser.
- «Godt voksne» langtidsmottakere av sosialhjelp (Djuve m.fl. 2012: 36)

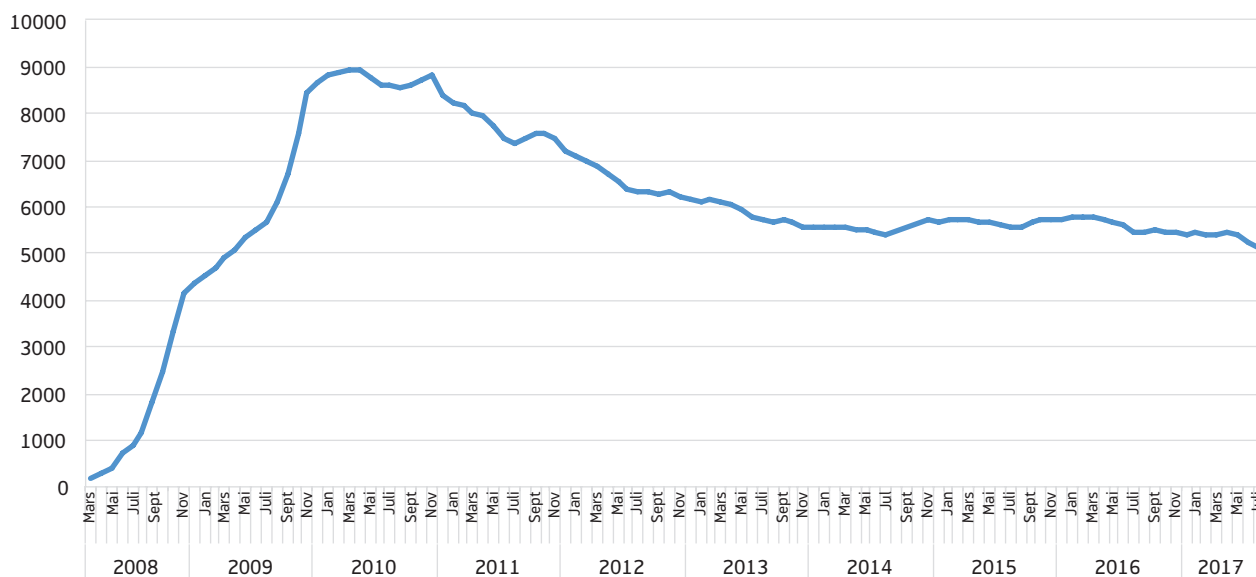
En stor andel av deltakerne er utenlandsfødte. Ifølge veilederne i kvalifiseringsprogrammet er dårlige

norskkunnskaper et hinder for yrkesdeltakelse blant nærmere 30 prosent av deltakerne (Lima 2013). Mangelfulle norskkunnskaper er en utfordring som ofte gjør det vanskelig for potensielle deltakere å nyttiggjøre seg de arbeidsrettede tiltakene.

5.7.1 Utviklingen i antall deltakere

Ved oppstart av KVP i 2008 ble det gitt øremerkede midler til kommunene, og det var stor oppmerksomhet på måltall for antall deltakere i programmet. Fra oppstart og frem til starten av 2010 økte antall deltakere i programmet kraftig. Fra januar 2011 og frem til utgangen av 2012 gikk antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet betydelig ned. Dette kan bl.a. ha sammenheng med at kvalifiseringsprogrammet gikk fra å være et prosjekt med øremerket tilskudd til kommunene, til å bli et program i ordinær drift med rammefinansiering fra 1. januar 2011. Nedgangen fortsatte frem til 2013 da antallet flatet ut. I løpet av det siste året har det vært en ytterligere nedgang i antall deltakere. I gjennomsnitt for 2016 var det 5 600 deltakere i programmet, en nedgang på 1,1 prosent sammenlignet med 2015. I gjennomsnitt for perioden januar til august 2017 var det 5 400 deltakere i programmet, dette svarer til 5,9 prosent færre enn samme

Figur 27. Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet fra mars 2008 til august 2017



Kilde: NAV

periode i fjor. Ved utgangen av august 2017 var registrert 5 100 deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Et spørsmål er om antallet deltakere i kvalifiseringsprogrammet i dag er for lavt i forhold til potensielt antall deltakere i målgruppen. I de senere årene er antall deltakere i Kvalifiseringsprogrammet blitt redusert, særlig for ungdom uten fullført utdanning og med mangelfull erfaring fra arbeidslivet. I Langeland (m.fl. 2016b) lagde vi en registerundersøkelse der vi definerte målgruppen for kvalifiseringsprogrammet som langtidsmottakere av sosialhjelp i yrkesaktiv alder, som ikke har rett på andre trygdeytelser og som ikke har deltatt i kvalifiseringsprogrammet tidligere. Vi fant da at den potensielle målgruppen utgjør omtrent 14 000 personer. Da vi fulgte denne gruppen over tid fant vi at omtrent dobbelt så mange i gruppen begynte å motta arbeidsavklaringspenger i forhold til kvalifiseringsprogrammet (Langeland m.fl. 2016b). Vi argumenterte for at AAP-ordningen i noen grad erstatter KVP og sosialhjelp som fattigdomsreduserende tiltak og økonomisk sikkerhetsnett. Vi konkluderte videre med en oppfordring om å se nærmere på både regelverksutformingen og NAVs bruk av arbeidsrettede tiltak i det videre arbeidet med å bekjempe fattigdom gjennom arbeidsrettede tjenester og tiltak.

Etter forrige rapport har Arbeids- og velferdsdirektoratet sendt et brev til Arbeids- og sosialdepartementet der direktoratet melder om «behov for endringer i regelverket for kvalifiseringsprogrammet» (brev datert 29.5.2017). Forslagene er utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra fylkesmannsembetene, fra NAV-fylkesledd, fra fagansvarlig for KVP i Ringsaker kommune samt to representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I brevet foreslår

Arbeids- og velferdsdirektoratet blant annet følgende endringer: at programmet kan gis flere ganger, at varigheten utvides fra to til tre år og at en skal tillate fullføring av videregående skole innenfor rammen av programmet.

5.7.2 Overgang til Arbeid

Et av hovedmålene med kvalifiseringsprogrammet er å fremme overgang til arbeid. Kommunenes direkte rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet gir oss oppdaterte tall over overgangen til arbeid blant deltakerne som fullførte programmet.

Disse tallene viser at overgang til arbeid for deltakere som har avsluttet sitt program har økt over tid. I 2010 rapporterte NAV-kontorene at 29 prosent av de som fullførte kvalifiseringsprogrammet gikk over til arbeid på heltid eller deltid, mens i 2016 var andelen som gikk over til arbeid på 43 prosent.

Mulige årsaker kan være at man jobber bedre med de som er i program eller at man i større grad tilbyr KVP til brukere som har gode muligheter for å komme i arbeid. Flere fylkesmenn rapporterer at mange kontor prioriterer å gi statlige tiltak i kombinasjon med økonomisk sosialhjelp og tiltakspenger heller enn å vurdere KVP. Flere NAV-kontor mener at deltakere i KVP har behov for så mye oppfølging at det er vanskelig å få til gode resultater med de ressursene man har til rådighet.

Overgangen til arbeidsrettet løp (arbeid, statlige arbeidsmarkedstiltak eller skolegang/utdanning) økte fra 54 prosent i 2014 via 57 prosent i 2015 til 61 prosent i 2016. Overgangen fra sosialhjelp gikk ned fra 22 til 19 prosent i samme periode.

6. VILKÅR OM AKTIVITET FOR SOSIALHJELP I 2015: GJØR KOMMUNENE DET SOM VIRKER?

6.1 Innledning

Dette kapitlet er en forkortet og oppdatert versjon av en artikkel som stod på trykk i Arbeid og velferd nr. 2, 2017 (Dahl og Lima 2017). For nærmere beskrivelse av utvalg og datagrunnlag henvises den interesserte leser til denne artikkelen.

I dette kapitlet skal vi først undersøke hvordan kommunene praktiserte vilkår om aktivitet i 2015. Disse beskrivelsene er basert på en spørreundersøkelse som ble gjennomført i kommunene i 2016. Deretter skal vi vurdere praksis i lys av hva forskningen sier om effekter av praktisering av vilkår og om ulike typer tiltak for målgruppen.

Siden 1993 har kommunene hatt en mulighet til å stille vilkår om å utføre arbeid eller andre aktiviteter for mottak av økonomisk sosialhjelp. Vilkår inngår i et pengevedtak om økonomisk sosialhjelp, og innebærer at mottakeren må utføre bestemte handlinger i forbindelse med mottak av stønaden. Hvis vilkåret brytes vil mottakeren kunne sanksjoneres med trekk eller stans i utbetalingen av stønad. Fra og med 1. januar 2017 er loven endret til at det skal stilles vilkår om aktivitet for mottakere av sosialhjelp under 30 år i sosialtjenestelovens § 20 a «Bruk av vilkår for personer under 30 år». Ifølge rundskrivet til loven er formålet å «styrke muligheter for overgang til arbeid og utdanning». NAV-kontoret skal foreta en individuell vurdering av hvilke aktiviteter som er hensiktsmessig for den enkelte for å oppnå dette målet. Selv med denne lovendringen er det fortsatt slik at kommunene i stor grad selv velger innholdet i aktivitetene mottakerne må utføre, og de bestemmer oppmøtekrav og varighet på deltakelse i tiltakene. De bestemmer også hvordan brudd på vilkår skal sanksjoneres. Det finnes ikke registerdata om praktisering av vilkår for mottak av sosialhjelp. I forbindelse med den varslede innføringen av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere gjorde Arbeids- og velferdsdirektoratet en kartlegging av bruken av vilkår forut for lovendringen.

Hensikten er å gjennomføre en ny undersøkelse etter lovendringen for å kunne undersøke hvordan lovendringen har påvirket praktiseringen av aktivitetsvilkåret.²³

Ifølge proposisjonen til Stortinget der det først ble foreslått å innføre plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av sosialhjelp (Prop 39 L (2014–2015: 42), kan bruk av aktivitetskrav bidra til å motvirke passivitet, bedre insentivene for overgang til arbeid og gi legitimitet til velferdsordningene. Det er altså flere argumenter som blir brukt for å begrunne innføringen av aktivitetsplikt. Loven trådte i kraft i januar 2017.

Økt overgang til jobb kan oppnås ved at deltakerne får økt sin kompetanse ved å delta i tiltaket. Det kan også være at de får mer struktur i hverdagen av å delta i tiltak med fast oppmøte. Dermed kan det bli lettere gradvis å komme seg i jobb, enten direkte eller ved at det øker muligheten for å fullføre en utdanning. En annen mulig effekt av aktivitetsplikt er at den kan avdekke hvem som har et reelt behov for sosialhjelp og hvem som ikke har det. De som egentlig har andre alternativer vil ikke ønske å delta på aktivitetene, og vil dermed ikke lengre motta sosialhjelp. Alternativet kan være jobb, eller særlig blant de yngste med rett til skoleplass, å fullføre videregående skole. Men aktivitetsplikt kan også tenkes å ha negative effekter for noen grupper. Det kan være at enkelte blir skjøvet ut til passivitet og utenforskap ved at de blir skremt bort fra å søke hjelp.

²³ Dvs. vi rettet undersøkelsen mot kommunenes NAV-kontor. I landets fire største kommuner er det NAV-kontorer i bydeler. Her ble undersøkelsen rettet mot bydelene.

6.2 Resultater: Kommunenes bruk av vilkår om aktivitet i 2015

6.2.1 Hva slags typer vilkår om aktivitet ble stilt i 2015?

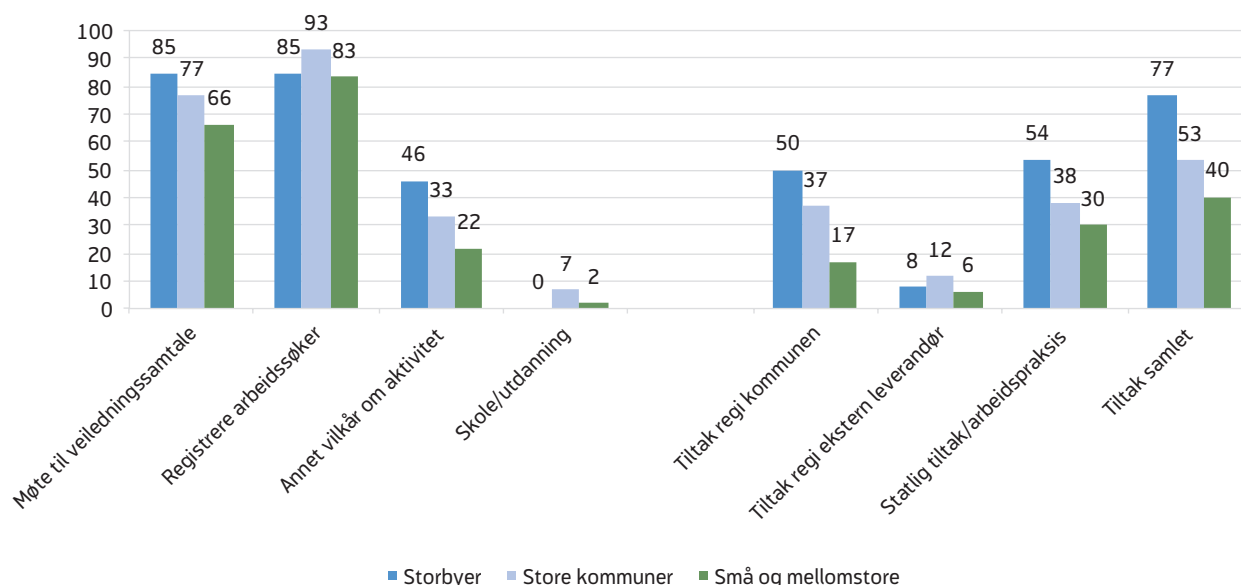
Det er ikke mulig å gi en nøyaktig beskrivelse av andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp som mottar ulike vilkår om aktivitet, blant annet fordi det kun er et lite mindretall av kommunene som fører statistikk over dette²⁴. Aktivitet er også et noe uklart begrep. I Prop. 13 L (2016–17) står det at kommuner må tilby både «lavterskel aktivitetstiltak for personer som har arbeid som et langsiktig, men usikkert mål, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeidsevne, men som har behov for å vedlikeholde kompetansen sin i påvente av et egnet arbeidstilbud», uten at det gis nærmere beskrivelse av hva arbeidsrettede aktiviteter er. Proba (2015) definerer aktivitet som «deltagelse i et arbeidsrettet tiltak, aktiv jobbsøking, skole/utdanning eller karriere-/yrkesveiledning». Da vi gjennomførte spørreundersøkelsen var det noen kommuner som meldte tilbake at undersøkelsen traff dem dårlig fordi de får målgruppen inn i

tiltak uten å stille vilkår om det. Det vil si at kontoret tilbyr mottakere av sosialhjelp et arbeidsrettet tiltak, uten at det stilles noen form for vilkår knyttet til dette tilbudet. De som da velger å delta gjør det frivillig, uten at de risikerer å få redusert stønad hvis de takker nei til et tiltak. Vi vil understreke at en kommune kan ha en aktiv tilnærming overfor mottakere av sosialhjelp selv om kommunen ikke benytter vilkår om aktivitet.

I storbyene har 85 prosent av bydelene svart at de ofte benytter oppmøte til veiledningssamtale som vilkår, mens 66 prosent av de små og mellomstore kommunene ofte benytter dette vilkåret. Dette er dermed et av de mest utbredte formene for vilkår som krever oppmøte. I kommuner som allerede praktiserer aktivitetsplikt har vi eksempler på at dette vilkåret innebærer at brukeren først må møte opp for å bli vurdert for aktivitetsplikt. Å registrere seg som arbeidssøker er den mest utbredte formen for vilkår. Her er det ingen forskjeller etter kommunestørrelse. Å registrere seg som arbeidssøker innebærer krav om å være aktiv arbeidssøker og å være villig til å delta i arbeidsmarkedstiltak.

²⁴ Kun 5 % av NAV-kontrene har svart at de fører egen statistikk om vilkår om deltakelse i tiltak.

Figur 28. Andelen som har svart at de ofte stiller vilkår om aktivitet i 2015. Etter kommunegruppe. N=346. Prosent



Kilde: NAV

Samlet sett stiller 77 prosent av storbyene, 53 prosent av store kommuner og 40 prosent av mindre kommuner ofte vilkår om oppmøte i enten statlig eller kommunalt tiltak (figur 28). Det er dermed et mye brukt vilkår, særlig i storbyene. Hvis vi betrakter de tre typene tiltak hver for seg, ser vi at forskjellen etter kommunistørrelse er særlig markant i bruk av tiltak i regi av kommunene – 50 prosent av storbyene stiller ofte et slikt vilkår mens det kun gjelder 17 prosent av små og mellomstore kommuner. Det er videre få kommuner som benytter kommunale tiltak som driftes av eksterne tiltaksarrangører. Et eksempel på sistnevnte er arbeidsutprøvingen som Drammen benytter og som er i regi av Kirkens Bymisjon.

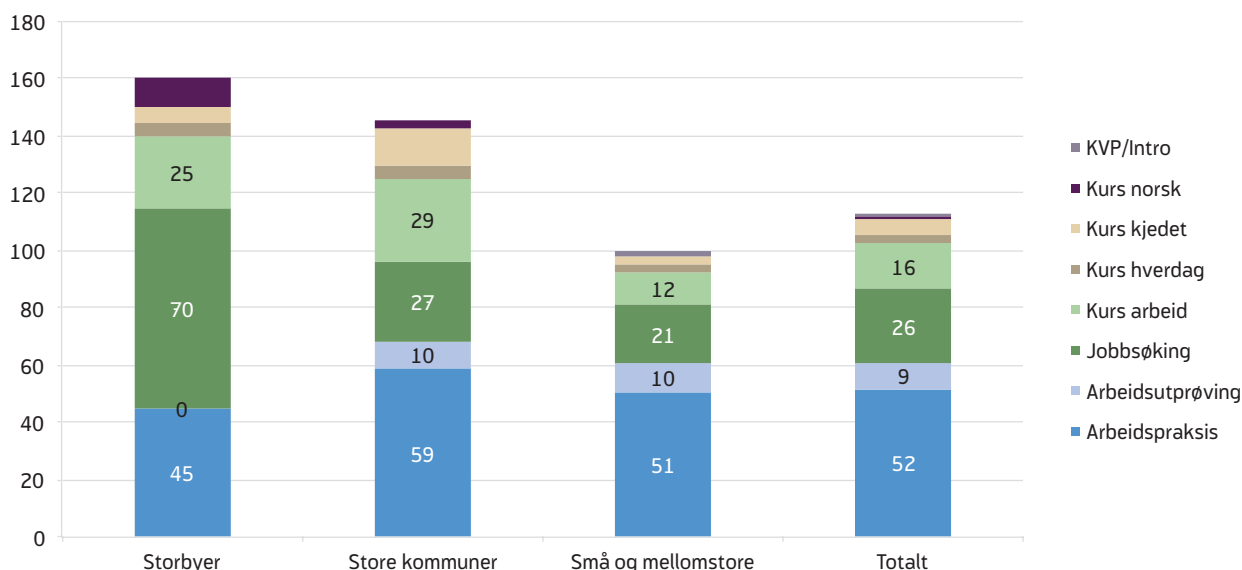
Mens NAV-kontorene ofte drifter de kommunale tiltakene selv, kjøpes de statlige tiltakene av eksterne tiltaksbedrifter. Unntaket fra sistnevnte er noen få NAV-kontor i utvalget som er med i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» (se Spjelkavik m.fl. 2016). I forsøket kjerneoppgaver i NAV skal NAV-kontorene selv ta seg av den arbeidsrettede bistanden og kursingen som tidligere har vært utført av tiltaksbedrifter.

Jobbsøk i storbyene – arbeidspraksis i mindre kommuner

Her skal vi undersøke hvilke typer tiltak kommunene benytter når de stiller krav om oppmøte i tiltak. Siden hver kommune kunne registrere opp til to tiltak, blir summen over 100 prosent.

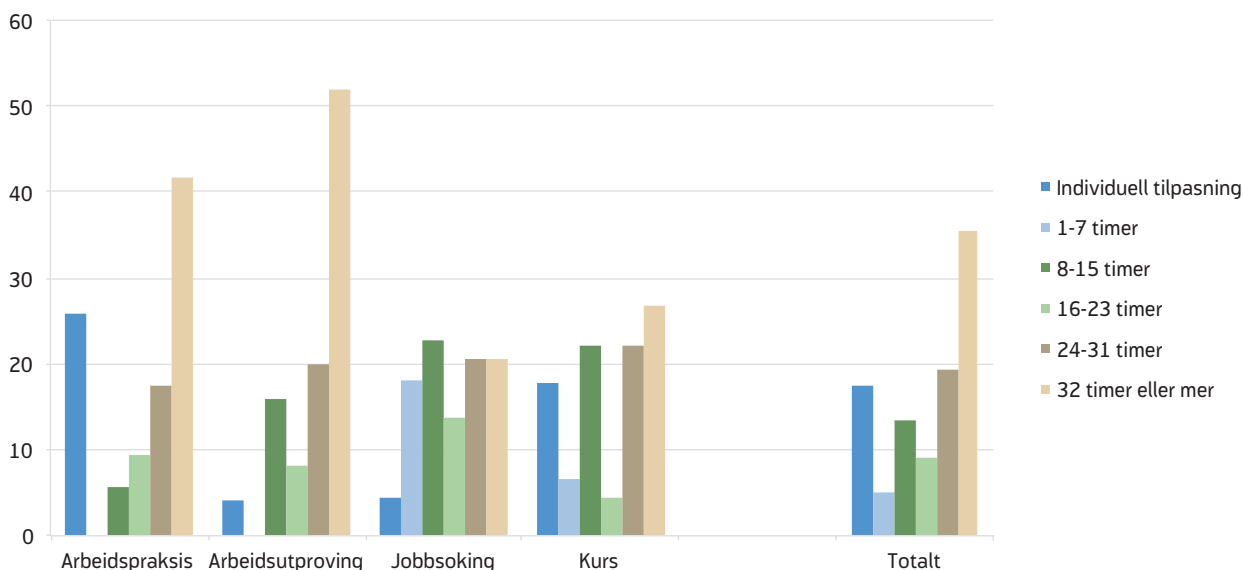
Det vanligste er å benytte vilkår om arbeidspraksis (52 %), jobbsøking (26 %), arbeidsrettede kurs (16 %) og arbeidsutprøving (9 %). 5 prosent har oppgitt at de bruker kjedet kurs, som er et langvarig kurs som starter med en teori og opplæring i fase 1 og deretter praksis i fase 2. Vilkår om å delta i ulike varianter av arbeidsrettede tiltak må dermed sies å være utbredt i norske kommuner. Det er interessant å merke seg at arbeidspraksis med lang varighet, eller individuelt tilpasset varighet, er langt mer utbredt enn arbeidsutprøving. Storbyene skiller seg ut i bruk av tiltak. I storbyene er det klart mest brukte tiltaket jobbsøking (70 %), mens arbeidspraksis er det nest mest nyttede tiltaket (45 %). I de to andre kommunegruppene er det mer vanlig å benytte arbeidspraksis. Noen få bydeler og store kommuner har også rapportert at de bruker norsk kurs som vilkår for å motta økonomisk sosialhjelp.

Figur 29. Ulike typer tiltak som vilkår om aktivitet. De to mest brukte tiltakene i hver kommunegruppe. N=214. Prosent



Kilde: NAV

Figur 30. Krav om oppmøte i tiltaket. Antall timer i uken etter type tiltak. N=165. Prosent



Kilde: NAV

Andre typer tiltak enn de arbeidsrettede er bare benyttet i liten grad når kommunene stiller vilkår. Det er kun noen ganske få som har oppgitt at de har stiller vilkår om deltakelse i tiltak av mer klassisk sosialfaglig karakter – slik som tiltak som skal forbedre hverdagen. Det betyr ikke at slike tiltak ikke finnes, men at NAV-kontorene ikke krever deltakelse i disse.

Krav om oppmøte

Vilkår om aktivitet innebærer et krav om at mottakeren må møte opp i et tiltak et visst antall timer i uken. Men hvor mange timer oppmøte som kreves kan variere og kan også tilpasses den enkelte. I figur 30 viser vi variasjonen i krav om oppmøte som antall timer i uken.

Samlet sett er det mest vanlig å stille krav om oppmøte omtrent en full arbeidsuke (36 %). Totalt 55 prosent av tiltakene krever oppmøte i 24 timer eller mer. Det er videre 18 prosent av tiltakene der krav om oppmøte er beskrevet som tilpasset det enkelte individ, men det er grunn til å tro at andelen i realiteten er noe

høyere²⁵. Det er også betydelige forskjeller i krav til oppmøte mellom de ulike tiltakene. Det er langt vanligere å kreve oppmøte i full arbeidsuke for tiltakene arbeidspraksis og arbeidsutprøving (42–52 %), enn for tiltakene jobbsøking og kurs (20–27 %). Når det gjelder jobbsøking er kravene til oppmøte jevnt fordelt over hele spekteret, fra 1–7 timer (18 %) til 32 timer eller mer (20 %). Samlet sett vil vi understreke variasjonen i krav til oppmøte. Den enkelte kan møte krav om å delta i jobbsøkertiltak i et par uker med oppmøte noen timer i uken, eller arbeidspraksis med full arbeidsuke og deltakelse i opp mot ett år.

6.2.2 Stor variasjon i bruk av økonomiske sanksjoner

Vi spurte kommunene om de benytter sanksjoner som reduksjon av økonomisk stønad eller bortfall av økonomisk stønad ved brudd på vilkår om aktivitet. Ved å kombinere de to spørsmålene kan vi avdekke både om kommunene i det hele tatt benytter økonomiske sanksjoner, og hvor strenge eller milde sanksjoner

²⁵ Vi hadde ikke «selvbestemmelse» eller individuell tilpasning som svaralternativ i spørreskjemaet. Svarene ble gitt i åpne tekstfelt, og mange har da likevel beskrevet individuell tilpasning med svar som «varierer» eller «individuell vurdering».

Tabell 1 Bruk av bortfall av stønad eller reduksjon i stønad i norske kommuner ved brudd på vilkår.

	Ofte bortfall	Noen ganger bortfall	Sjelden/aldri bortfall	Total
Ofte reduksjon	7	18	18	30
Noen ganger reduksjon	1	12	30	43
Sjelden/aldri reduksjon	0	0	13	14
Total	8	30	62	100

Kilde: NAV

som brukes. Ifølge loven er det nå kun adgang til å benytte reduksjon i stønad ved brudd på vilkår. Kommunen kan likevel oppnå stans som sanksjon ved å benytte korte vedtak om økonomisk sosialhjelp, og la være å gi nytt vedtak dersom en person uteblir fra tiltaket og ikke søker om sosialhjelp på ny.

Tabell 1 avdekker et mønster fra strenge og hyppige sanksjoner til ingen eller milde økonomiske sanksjoner, og med en betydelig spredning blant kommunene langs denne aksene. Det vanligste (30 %) er å benytte reduksjon av stønad i noen tilfeller ved brudd på vilkår og aldri å benytte bortfall av stønad. 13 prosent av kommunene har svart at de aldri bruker økonomiske sanksjoner ved brudd på vilkår. På den andre enden av skalaen rapporterer 8 prosent av kommunene at de ofte benytter bortfall av økonomisk stønad, og alle disse benytter i tillegg reduksjon av stønad. Dette utgjør totalt 18 kommuner i utvalget.

Noe vi ikke fanger opp med dette spørsmålet er hvor ofte vilkåret blir brutt, eller hvor mange advarsler som blir gitt før sanksjonen blir iverksatt.

6.3 Hva sier forskningen om effekter av ulike tiltak?

I denne delen vil vi undersøke om vi kan bruke tidligere effektforskning til å gi kunnskapsbaserte råd om hvordan vilkår om aktivitet, og dagens aktivitetsplikt for unge, skal praktiseres. Det har etter hvert blitt gjort mange forsøk på å finne ut hvordan aktivitetsplikt og deltakelse i tiltak påvirker deltakerne. I den litteraturen vi har sett på er det noen variasjoner i hvem som er med i undersøkelsene, i hvilke utfall som undersøkes og i bruk av metode (oppsummert i tabell 1).

De fleste norske studier ser på hvordan de som blir møtt med krav om deltakelse i tiltak påvirkes, og fanger dermed ikke opp eventuelle effekter en aktivitetsplikt har på *potensielle* søkere av sosialhjelp. Utfallene som undersøkes kan være om deltakerne i større grad blir selvforsørget, om arbeidsdeltakelsen øker eller om de i større grad tar ordinær utdanning. Dahl (2003) undersøker i første omgang hvilke sosialhjelpsmottakere som det blir stilt vilkår om aktivitet til. Han finner at det er dem med minst arbeidserfaring og utdanning som utsettes for aktivitetsplikt. Dette kan tyde på at saksbehandlerne velger ut dem som har størst behov for arbeidstrening, mens de som har minst problemer kan tenkes å klare seg bedre på egen hånd. Videre finner Dahl (2003) at aktivitetene ikke øker sannsynligheten for å være i arbeid og at det heller ikke gir økt arbeidsinntekt for deltakerne ett år etter deltakelse i tiltak.

Lorentzen og Dahl (2005a) undersøker om ulike former og rekkefølger av aktive arbeidsmarkedsprogrammer påvirker sosialhjelpsmottakerne på ulike måter, der utfallet er selvhjulpenhet gjennom arbeid i opptil fem år etter deltakelse i tiltaket. Aktive arbeidsmarkedsprogrammer er omtrent det samme som arbeidspraksis og statlige tiltak og er som vist en av typene tiltak som mange kommuner stiller vilkår om. Forskerne finner at de fleste formene for aktiviteter har positive effekter på framtidig arbeidsdeltakelse og – inntekt. Sterkest positive resultater finner de av kombinasjonene kvalifisering og arbeidstrening, og kvalifisering og lønnstilskudd. Midlertidige arbeidsprogram og kombinasjoner av kvalifisering og midlertidige arbeidsprogram gir små eller negative effekter. De sammenligner egentlig ikke ulike program mot hverandre, siden målgruppene for de ulike programmene er ulike.

Forskningen er ikke entydig i at aktive arbeidsmarkedsprogrammer gir positive utfall for deltakerne. Hardoy (2005) finner i gjennomsnitt ingen positive utfall av deltakelse på arbeidsmarkedsprogrammer, men det er med en litt annen populasjon enn Lorentzen og Dahl (2005a). Hardoy undersøker om det er forskjeller i hvordan ulike grupper påvirkes av deltakelse, og finner da enkelte positive effekter. Kvinner og unge ser da ut til å få positive utfall av arbeidsrettet opplæring, men ikke av kurs. Yrkesrettet opplæring i skjermet sektor ser ut til å ha negative utfall for unge deltakere.

Dahl og Lorentzen (2005b) finner derimot ingen positive utfall ved deltakelse på arbeidsrettet opplæring for sosialhjelpsmottakere, men det gjør de ved deltakelse på arbeidstrening. For dem som er lengst unna arbeidsmarkedet ser dessuten arbeidsrettet opplæring ut til å ha negativ effekt på framtidig arbeidsmarkedsstilknytning. Effekten av det å delta på statlige arbeidsmarkedsprogrammer virker positivt på arbeidsmarkedsstilknytningen i følge Rønsen og Skardhamar (2009). Dette finner de kun for langtidsmottakere av sosialhjelp, men ikke for unge. For unge ser aktivitetene derimot ut til å ha negative utfall på arbeidsmarkedsstilknytningen.

Felles for alle de ovennevnte undersøkelsene er til en viss grad den metodiske tilnærmingen. Ideelt ønsker vi å finne ut hva som skjedde med mottakerne dersom de ikke hadde deltatt på aktivitetene. Men dette er åpenbart ikke mulig. Løsningen i disse studiene er at de konstruerer en kontrollgruppe ved å benytter ulike former for matching. Dvs. man prøver å finne personer som er mest mulig lik personene som deltar på aktiviteter og sammenligner utfallene for disse. Her må man bruke observerte kjennetegn for å finne mest mulig sammenlignbare personer. Men det betyr at det fortsatt kan være en seleksjonsskjevhet i hvem som blir utsatt for aktivitetsplikt, hvor det er uobserverbare forskjeller mellom subjektene og kontrollgruppen. Dermed vil det være usikkerhet knyttet til funnene i disse studiene. Felles for disse studiene er at de i tillegg ikke undersøker mulige «bryderieffekter» som inntreffer når veilederne stiller krav om deltakelse i tiltak. Med bryderieffekt mener vi her den effekten som oppstår når en person vet at kommunen vil stille

vilkår om aktivitet ved mottak av sosialhjelp. For noen som vurderer å søke sosialhjelp kan det være lite attraktivt å delta i aktiviteten, noe som kan medføre at de lar være å søke og heller øker innsatsen for å finne en annen løsning for å skaffe nok penger til livsopphold.

Studien til Hernæs m.fl. (2016) skiller seg fra de ovennevnte på flere måter. For det første benyttes en metode som også fanger opp mulig bryderieffekt av å stille vilkår om aktivitet for mottak av sosialhjelp. Den nevnte studien ser ikke kun på dem som utsettes for tiltak, men på alle i en kommune som har risiko for å begynne å motta sosialhjelp. For det andre benytter de en forskjell-i-forskjell tilnærming på kommunenivå, og kan dermed unngå noen av problemene med seleksjonsskjevhet. For det tredje undersøker de effekter av å øke bruken av vilkår for sosialhjelpsmottakere, og ikke effekter av spesifikke tiltak. Hernæs m.fl. (2016) finner at det å innføre økt bruk av vilkår i kommuner reduserer bruken av sosialhjelp og øker antallet som fullfører videregående skole ved fylte 21 år. De undersøker også de mer langsiktige effektene ved 25 år alder, og finner da positive effekter på yrkesdeltakelse og arbeidsinntekt. Inntekt fra lønnet arbeid øker i snitt med 54 000, og den øker mer enn tapet av inntekt fra sosialhjelp og andre trygdeordninger. De forsøker også å undersøke om ulike typer vilkår har ulik effekt ved å skille mellom aktivitetsvilkår, økonomiske vilkår og helsevilkår. Et problem med dataene er imidlertid at kommunene har en tendens til å innføre endringer i alle tre kategorier vilkår samtidig. De finner indikasjoner på at vilkår om aktivitet og om helse har større betydning enn rent økonomiske vilkår, men resultatene er usikre.

Det er usikkert hva som er forklaringen på effekten som Hernæs m.fl. (2016) finner. Det er ikke nødvendigvis innholdet i aktivitetene som har en effekt. Ifølge Hernæs m.fl. (2016) kan bruk av vilkår forstås som et tiltak for å motvirke en tendens blant mange og særlig unge til å tenke kortsiktig. For skoletrøtt ungdom med liten arbeidserfaring kan det virke attraktivt å motta økonomisk sosialhjelp her og nå, fremfor å fullføre videregående skole. Ved å innføre vilkår for stønaden blir det mindre attraktivt å motta den og alternative løsninger som å gå tilbake til skolebenken

blir mer attraktive. En tolkning er dermed at vilkår dulter unge bort fra sosialhjelp og tilbake til videregående skole. Denne positive effekten avhenger av at den som søker sosialhjelp har andre valgmuligheter. Mange av 21-åringene som Hernæs m.fl. (2016) studerer har ikke fullført videregående skole og har dermed rett til skoleplass slik at det finnes et alternativ til sosialhjelp.

Bratsberg m.fl. (2017) benytter samme data og liknende oppsett som Hernæs m.fl. (2016) – men ser på effekter på ulike typer kriminalitet. Siden bruk av vilkår fører til at færre unge mottar sosialhjelp, kan en se for seg ikke-intenderte negative konsekvenser av økt

bruk av vilkår. En kan for eksempel se for seg at det øker kriminaliteten ved at de ikke lenger får tiltak fra sosialtjenesten eller ved at de må ty til kriminalitet for å tjene til livets opphold på grunn av tap av sosialhjelp. Bratsberg m.fl. (2017) finner det motsatte – innføring av vilkår i kommunene fører både til en betydelig reduksjon i antall sosialhjelpsmottakere og en betydelig reduksjon i kriminalitet blant en gruppe unge fra økonomisk vanskeligstilte familier. Vi vil understreke at de kun finner effekter for unge menn fra vanskeligstilte familier, og at de ikke finner noen effekt for andre grupper unge menn. Effekten på kriminalitet gjelder kun blant 18–19 åringer, og reduksjonen i kriminalitet er på 1,8 prosentpoeng eller 40

Tabell 2. Oversikt over tidligere effektforskning av tiltak rettet mot mottakere av økonomisk sosialhjelp eller lignende målgrupper i Norge

Forfatter	Årstall	Målgruppe og tiltak	Metode	Resultat
Espen Dahl	2003	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Ingen «fløteskumming» inn i aktiviteter. Ingen effekter på arbeidsdeltakelse eller inntekt.
Thomas Lorentzen og Espen Dahl	2005a	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Finner positive effekter på arbeidsdeltakelse og inntekt av flere typer aktive arbeidsmarkedsprogrammer.
Espen Dahl og Thomas Lorentzen	2005b	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Arbeidsmarkedsprogrammer gir ingen effekt på selvforørgelse i gjennomsnitt, men finner positiv effekt for dem som har gjennomsnittlig sannsynlighet til å lykkes. Arbeidstrening ser ut til å ha positive effekter for alle deltakere.
Inés Hardoy	2005	Arbeidsledige	To-steps strukturell modell	Arbeidstrening har ingen effekt. Arbeidsmarkedsprogrammer har positive effekter for kvinner og unge under 20 år. Yrkesrettet opplæring har negativ effekt på arbeidsdeltakelse.
Marit Rønsen og Torbjørn Skardhamar	2009	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Positive effekter av aktivitetsplikt for langtidsmottakere av sosialhjelp. Ingen effekter for innvandrere eller enslige forsørgere. Negative effekter for unge.
Knut Røed og Oddbjørn Raaum	2006	Deltakere på arbeidsmarkedstiltak	Hasard-rater	Finner positive utfall av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak på lang sikt, etter en innelåsnings effekt på kort sikt.
Øystein Hernæs, Simen Markussen og Knut Røed	2016	De som er i risiko for å motta sosialhjelp ved 21 år	Trippel forskjell i forskjell	Aktivitetsplikt generelt gir redusert sosialhjelpsmottak og medførte økning i antall som gjennomfører videregående skole tidligere ved 21 år.
Sigrid Lande, Jun Yin og Johannes Sørbo	2016	Ordinære arbeidssøkere	Forskjell i forskjell	Håndheving av aktivitetskrav i et fylke ga reduksjon i antall registrerte ledige.
Espen S. Dahl og Ivar A. Å. Lima	2016	Sosialhjelpsmottakere (i fire case-kommuner)	Forskjell i forskjell	Reduksjon i antall sosialhjelpsmottakere i to kommuner som innfører «strengere» vilkår med arbeidspraksis. Ingen endring i to kommuner med «mindre strenge» vilkår og uten arbeidspraksis.
Bernt Bratsberg, Øystein Hernæs, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum og Knut Røed	2017	De som er i risiko for å motta sosialhjelp i alderen 18–21 år. Innføring av vilkår.	Forskjell i forskjell	Signifikant nedgang i kriminalitet blant 18–19 årige menn fra familier med dårlig økonomi, nedgang i antall mottakere av sosialhjelp og økt fullføring av videregående skole.

prosent. Reduksjonen i sosialhjelp er størst blant 18–19 åringene, men her de finner også signifikante effekter blant 20–21 åringene. Analysen bekrefter tidligere funn om at innføring av vilkår øker gjennomføringen av videregående skole og reduserer antall mottakere av sosialhjelp. Forfatterne tolker effekten på kriminalitet som et resultat av at de begynner på skole og dermed ikke har tid til å begå kriminelle handlinger, samt muligens et mer «strukturert dagligliv». De følger dette utvalget frem til de blir 24–26 år for å studere mer langvarige effekter. De finner da fortsatt en reduksjon i kriminalitet og i antall mottakere av sosialhjelp, men de finner ingen positive effekter på yrkesinntekt.

Bruk av vilkår kan også ha effekt gjennom sanksjoneringen av mottakerne som slutter å møte på aktivitetene. Denne mekanismen blir diskutert i Dahl og Lima (2016) som viser at i NAV Fredrikstad er stans i stønad en faktor som bidrar til nedgangen i antall mottakere av sosialhjelp. Den er ellers lite diskutert i de artiklene vi har vist til her, og heller ikke Hernæs m.fl. (2016) undersøker effekter av bruk av sanksjoner knyttet til vilkårene.

Vi har her sett på enkelte analyser av hvordan aktivitetsplikt og ulike tiltak har påvirket mottakere i Norge. Disse studiene kommer fram til ulike resultater. Noen finner positive effekter, noen finner negative effekter og noen finner ingen effekter.

6.4 Drøfting og konklusjon

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan vilkår om aktivitet ble benyttet i kommunene i forkant av innføringen av aktivitetsplikt for personer under 30 år. Vi har videre forsøkt å vurdere denne praktiseringen fra tidligere forskning om effekter av bruken av vilkår.

Men forskningen som er tilgjengelig er ikke så enkel å omsette i praksis. For eksempel har vi sett at studier til dels har motstridende funn. Det har både sammenheng med klassifisering av tiltak, hvilke deltakere de ser på, og med metode. Mange studier tar ikke hensyn til det vi kaller bryderieffekten, men ser kun på de som deltar i tiltaket. Det er videre kun en studie som

undersøker effekten av tettere oppfølging uten innføring av nye tiltak (Lande m.fl. 2016).

Kartleggingen vår viser et betydelig mangfold i typer tiltak, i krav til oppmøte, i varighet og i bruk av sanksjoner. Flere kommuner benytter forskjellige typer tiltak – noe som åpner opp for mulig kjeding og individuell tilpasning av tiltak. Det vil også være en ukjent variasjon i kvaliteten på tiltakene – på hvor dedikerte og flinke arrangørene er. Dette betyr også at det på generelt grunnlag er vanskelig å gjennomføre gode effektstudier hvis målet er å studere om NAV-kontor lykkes med å oppnå effekter i form av kompetanse, motivasjon, struktur i hverdag eller bedre jobbsøknader. Slike effektstudier vil vise en gjennomsnittseffekt av tiltakene som brukes i alle kommuner i landet – tiltak som vi nå har vist at varierer langs en rekke dimensjoner. Mange av effektstudiene som er allerede gjennomført har derfor bare svak relevans for den enkelte kommune.

I oppfølgingen av undersøkelsen har vi også besøkt to av NAV-kontorene som ble undersøkt i Dahl og Lima (2016), Fredrikstad og Drammen. I forkant av lovendringen er disse to av kommunene som har innført aktivitetsplikt for hovedsakelig unge mottakere av sosialhjelp og med krav om deltakelse i arbeidspraksis eller arbeidsutprøving for alle unge som søker om sosialhjelp. I etterkant har de gjort flere endringer i praktiseringen av vilkår, og vi får inntrykk av de prøver seg fram for å utvikle gode løsninger. Drammen kunne fortelle at de raskt oppdaget at det var behov for et nytt tilbud til de som hadde fullført tiltaket til Kirkens bymisjon, og at de har laget et nytt internt tiltak for denne gruppen. Videre forteller både NAV-kontor og tiltaksarrangør oss at bryderieffekten trolig er viktig og riktig, og at de nå i større grad har sosialhjelpsmottakere som er «reelle», i den grad at de ikke har mulighet til å forsørge seg selv på en annen måte enn gjennom sosialhjelp. Kirkens bymisjon i Drammen var utelukkende positive til bruk av vilkår og sanksjoner, og mente at det å kreve oppmøte for utbetaling av stønad var avgjørende for å komme i gang med aktivitetene. De fortalte at det å jobbe skulder ved skulder med sosialhjelpsmottakerne fungerer veldig bra, og de opplevde at det gir bedre kontakt med deltakerne. De to NAV-kontorene mener også at de får til å hjelpe

mottakerne som deltar på aktivitetene på en bedre måte enn før, blant annet ved at sosialhjelp har gått fra en passiv til en mer aktiv stønad. Aktivitetsplikten har også gitt NAV-kontorene større ansvar for den enkelte sosialhjelpsmottaker – plikten har også blitt en rett til oppfølging og tiltak for den enkelte. Disse to NAV-kontorene er samtidig usikre på hva som fungerer best, og de etterlyser mer kunnskapsbaserte råd om praktisering av aktivitetsplikt.

Det er i stor grad opp til det enkelte NAV-kontor og det enkelte kommunestyre å utforme aktivitetsplikten i praksis. Hvis kommunen skal tilby et eget tiltak krever det at kommunestyret bevilger penger til et slikt tiltak. Det er grunn til å tro at vi fortsatt vil se store forskjeller i praktiseringen av vilkår om aktivitet også etter lovendringen. Etter vår vurdering bør veien fremover handle om å identifisere og beskrive ulike typer lokale initiativ, og deretter forsøke å måle effekten av disse (se også Lødemel 1997). Målet må være å kunne gi NAV-kontorene mer konkrete forskningsba-

serte råd om hvordan aktivitetsplikten skal praktiseres, både strenghet i praktiseringen og i hvilke typer aktiviteter som skal tilbys.

Vi har nå dokumentasjon på at økt bruk av vilkår rettet mot unge mottakere av sosialhjelp har ført til en reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp, til økt fullføring av videregående skole og til en nedgang i kriminalitet for unge i risikozonen. Disse effektene gjelder for kommuner som innførte praktisering av vilkår frem til 2004. Det er ikke dermed gitt at liknende endringer i bruk av vilkår innført etter 2004 har samme effekt, og det er heller ikke gitt at den nye loven om plikt til å stille vilkår om aktivitet vil ha slike effekter. Studiene som finner en klar effekt ser på bruk av vilkår generelt, og klarer ikke å skille godt nok mellom vilkår om aktivitet og andre typer vilkår. Analysen til Bratsberg m.fl. (2017) indikerer imidlertid at det er det å stille vilkår om aktivitet som medfører reduksjon i kriminalitet, mens strengere vilkår om dokumentasjon av utgifter ikke har en tilsvarende effekt.

7. TILSTANDEN PÅ LEVEKÅRSOMRÅDET – OPPSUMMERING

7.1 Økte forskjeller i inntekt og formue

Norge har gjennom mange år hatt en jevn og stabil realinntektsvekst for de fleste av landets innbyggere, og det store flertallet i den norske befolkning har økende levestandard og gode levekår. Sett over tid har imidlertid realinntektsøkningen vært sterkest for husholdningene som ligger øverst på inntektskalaen. På tross av at ulikhetene har økt, har allikevel de fleste inntektsklasser opplevd en betydelig realinntektsvekst de siste 20 årene. De siste tre årene har likevel inntekten til de 20 prosent med lavest inntekt vært konstant, mens de 20 prosent med høyest inntekt har opplevd en inntektsvekst på 20 prosent. En mer usikker konjunkturutvikling fram til og med 2015 førte til svak økonomisk vekst, nedgang i sysselsettingen og økning i arbeidsledigheten. Dette har bidratt til at andelen innbyggere med lavinntekt har økt de siste fire årene, etter å ha vært stabil en periode.

Lavkonjunktoren vi har bak oss har derfor bidratt til at ulikhetene øker ytterligere ved at inntektsveksten i større grad enn tidligere tilfaller de som ligger øverst på inntektskalaen, mens gruppene med lavinntekt ikke har hatt noen vekst i realinntekten. Ved siden av økningen i arbeidsledigheten har også økte kapitalinntekter i de høyeste inntektsklassene bidratt til økt ulikhet mellom husholdningenes inntekter. I 2015 økte også inntekten til de øvre inntektsgruppene mye på grunn av ekstraordinært uttak av aksjeutbytte. For de øverste inntektsgruppene har også økt sparing og økning i realformuen på grunn av vekst i boligprisene til og med 2016 ført til fortsatt vekst i nettoformuen. Dette har også gitt større forskjeller i formuesfordelingen mellom husholdningene. Utviklingen må ses i sammenheng med lavrentesituasjonen og sterk vekst i boligprisene i pressområdene. Endringene i fordelingen av realinntekten viser sterkest vekst i eldre aldersgrupper og størst nedgang for yngre par uten barn og enslige forsørgere.

Nærmere om utviklingen i lavinntekt blant ulike grupper:

Klar økning i andelen med lavinntekt de siste årene

Det har vært en klar økning i andelen med årlig lavinntekt for hele befolkningen de siste fem årene. Når vi benytter EUs definisjon for lavinntekt (personer som ligger under 60 prosent av medianinntekten), har andelen med lavinntekt økt fra 9,4 prosent i 2010 til 10,9 prosent i 2015.

Når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt, dvs. gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode, har andelen med lavinntekt økt fra 7,7 til 9,3 prosent fra 2011 til 2015.

Når vi ser på utviklingen i befolkningens realinntekt og fordelingen av denne (andelen med lavinntekt med en «fast» lavinntektsgrense), har denne holdt seg tilnærmet konstant fra 2012 til 2015, med en økning på 0,1 prosentpoeng det siste året. Dette indikerer at de som ligger nederst på inntektskalaen har hatt liten eller en meget svak realinntektsvekst de siste fem årene.

Andelen med vedvarende lavinntekt øker for alle under 67 år

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men både sysselsettingsutviklingen og økte pensjonsutbetalinger har styrket de eldres inntektsituasjon. At inntektsituasjonen blant yngre grupper har svekket seg skyldes flere forhold. Arbeidsmarkedet for unge og unge voksne er generelt svekket etter finanskrisen i 2008, ved at sysselsettingsandelen for denne aldersgruppen har hatt en klar nedgang. Vi ser også at andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer er høyt, samtidig som frafallet i videregående skole holder seg høyt.

Det er sannsynlig at tendensen til forskjellene mellom aldersgruppene vil vedvare, både som følge av langsiktige utviklingstrekk knyttet til demografiske forhold og svekkelsen på arbeidsmarkedet, men også fordi sysselsettingsveksten blant personer over 60 år vil gi høyere inntekt og inntektsgrunnlag for eldre i flere år framover. Dette forsterkes ytterligere ved at eldre har økte kapitalinntekter på grunn av høyere sparing grunnet økning i boligprisene. I tillegg har globalisering av vare- og tjenestemarkedene og arbeidsinnvandringen bidratt til økt konkurranse om de ufaglærte jobbene. Dette kan fortsatt gjøre det vanskeligere for ungdom og andre utsatte grupper å komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet.

Flere innvandrere i lavinntektsgruppen

Forekomsten av lavinntekt blant innvandrerbefolkningen ligger på et høyere nivå enn tidligere. Etter flere år med relativ nedgang i andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt, har andelen økt med 2,6 prosentpoeng fra 2012 til 2015. Forskjellene mellom innvandrergruppene og nordmenn kan i stor grad forklares ut fra forskjeller i yrkestilknytning og at det er betydelig flere en-inntektshusholdninger blant mange av innvandrergruppene.

Andelen med lavinntekt varierer betydelig med landbakgrunn, blant annet på grunn av forskjeller i migrasjonsårsak og botid. Forekomsten av lavinntekt er høyest blant personer fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, samt Øst-Europa.

Økt andel og antall barn med lavinntekt

Husholdninger med barn har hatt en svakere inntektsvekst enn husholdninger uten barn utover på 2000-tallet. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt har økt hvert år fra 2011. Viktige årsaker til denne veksten er at vi har fått et større innslag av barnefamilier med innvandrerbakgrunn og samtidig svak yrkestilknytning. Dette skyldes blant annet at vi har hatt høy innvandring og noe vekst i arbeidsledigheten de siste årene. En annen medvirkende årsak til økningen i antall barn i lavinntektshusholdninger er at den økonomiske støtten gjennom barnetrygden er redusert både absolutt og relativt fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag (Epland og Kirkeberg 2016). I perioden 2013–2015 levde 10 prosent

av alle barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt målt med EU-60 skalaen.

Litt over halvparten av barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn. På grunn av den høye innvandringen over flere år har antallet barn med innvandrerbakgrunn som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt økt kraftig, fra 26 200 i perioden 2004–2006 til 52 400 i perioden 2013–2015. Det er betydelige regionale forskjeller i forekomsten av lavinntekt i barnefamilier. Det er særlig i Oslo at forekomsten er høy, med 17,5 prosent, mens andelen er lavest i Rogaland, med 6,7 prosent. Barn med innvandrerbakgrunn fra Somalia, Irak, Afghanistan og Eritrea er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen.

Økende andel med lavinntekt blant enslige forsørgere

I 2015 hadde 27,5 prosent av enslige forsørgere en inntekt på under 60 prosent av medianinntekten, mot 10,9 prosent i befolkningen totalt. Forekomsten av lavinntekt har økt kraftig blant enslige forsørgere, mens det har vært en relativt beskjeden økning i befolkningen totalt. Mens andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere var 5,9 prosentpoeng høyere enn i befolkningen totalt i 2004, hadde denne avstanden økt til 16,6 prosentpoeng i 2015.

Økende andel med lavinntekt blant personer som mottar ytelser fra NAV

Blant mottakere av midlertidige ytelser fra NAV (arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad) har andelen med lavinntekt økt i alle år siden 2009. Økningen det siste året har vært sterkest for ale-neboende minstepensjonister med uføretrygd og personer som mottar økonomisk sosialhjelp.

Forekomsten av lavinntekt er betydelig høyere for mottakere av midlertidige ytelser enn for alderspensjonister og uføretrygdede. For alderspensjonister som samlet gruppe har andelen med lavinntekt gått ned og ligger nå lavere enn for befolkningen sett under ett.

7.2 Stabil andel sosialhjelpsmottakere

Antallet sosialhjelpsmottakere har økt hvert år fra 2012. Andelen av befolkningen i arbeidsfør alder som mottok økonomisk sosialhjelp var 1,6 prosent i 2016, uforandret fra 2014 og 2015.

Innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. Antall sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 18–66 år økte med 1600 personer det siste året. Andelen av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år som har innvandrerbakgrunn har økt fra 36 prosent i 2010 til 49 prosent i 2015. Veksten i antallet sosialhjelpsmottakere kan ses i sammenheng med høy innvandring og høy arbeidsledighet i denne gruppen.

Det har også vært en betydelig økning i de samlede sosialhjelpsutbetalingene de siste årene. Samlet utbetaling utgjorde i underkant av 6,2 mrd. i løpet av 2016. Regnet i faste priser utgjorde dette en økning på 1,6 prosent i forhold til året før. Økningen skyldes først og fremst at antallet mottakere har økt noe.

7.3 Lavinntektsgrupper har dårligere helse og opplever materielle og sosiale mangler

Norge har et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel viser levekårsundersøkelsene at lav husholdningsinntekt bidrar til materielle og sosiale mangler for mange grupper. De viser også at personer med lavinntekt oftere har dårligere helse og at de oftere bor alene og har mindre sosial kontakt enn de som ligger over lavinntektsgrensen. Barn i lavinntektsfamilier deltar i mindre grad enn andre i barnehage, SFO og fritidsaktiviteter. Dette svekker deres mulighet for utvikling av språkforståelse og sosiale ferdigheter som er viktig for at de kan delta i utdanning og arbeid når de blir eldre. Samtidig som utdanningsnivået i befolkningen øker, ser vi tegn på sosial reproduksjon av utdanning, i den forstand at sosial bakgrunn har

stor påvirkning på hvordan det går i utdanningssystemet. Barn av foreldre med høy utdanning presterer bedre på grunnskolen, og en større andel tar høyere utdanning.

7.4 Unge voksne og familier med små barn er særlig utsatt på boligmarkedet

Selv om stadig flere har trygge og stabile boforhold som gir grunnlag for velstandsutvikling, regnes likevel 122 000 personer som vanskeligstilte på boligmarkedet (45.000 husstander). Dette er personer som bor trangt, har høy gjeldsbelastning eller inntekt under lavinntektsgrensen. Andelen vanskeligstilte øker med antall barn i husholdningen, og enslige forsørgere med små barn og innvandrerfamilier er særlig utsatt på boligmarkedet. Årsakene til at noen har en vanskelig stilling på boligmarkedet er sammensatte. Samtidig som individuelle årsaker som høy gjeldsbelastning og samlivsbrudd kan være en del av forklaringen, vil også strukturelle trekk ved boligmarkedet, som boligsammensetning og boligmangel, med sterk prisvekst i pressområder, ha stor betydning.

Imidlertid viser både utviklingen i antall bostedsløse og behovet for midlertidige boliger at hjelpeapparatet har lyktes med å bistå personer og familier med de mest kritiske hjelpebehovene. Rapporten Bostedsløse i Norge viser en klar reduksjon i antall bostedsløse i Norge. Antall bostedsløse barnefamilier har gått ned, men fortsatt er det 131 bostedsløse foreldre med 220 barn.

Samtidig har vi hatt en nedgang i antall barnefamilier med midlertidige botilbud og i antallet sosialhjelpsmottakere som har vært uten bolig det siste året. Denne utviklingen er positiv og i samsvar med funnene i NIBR-rapporten. Selv om vi nå ser en mer avdempet vekst i boligmarkedet og mer moderat prisutvikling, vil det fortsatt være viktig å ha høy oppmerksomhet på boligproblemene for lavinntektsgrupper i tiden framover.

8. KONSEKVENSER FOR NAV

Et overordnet sosialpolitisk mål, er å bedre levekårene til vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte skal få mulighet til å leve og bo selvstendig, jfr. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Utviklingen de siste årene viser at ungdom, unge voksne, enslige forsørgere og barnefamilier med innvandrerbakgrunn fortsatt vil ha levekårsutfordringer. Barnerike innvandrerfamilier vil utgjøre en stadig større andel av lavinntektsgruppen. Blant ungdomsgruppene er det mange med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig på grunn av psykiske lidelser. En trygg og god bosituasjon for alle er også viktig for sosial deltakelse og bedret måloppnåelse i velferdspolitikken. Utviklingen på boligmarkedet over flere år knyttet til høy prisvekst i pressområdene, har gitt større utfordringer for de unge, både familier med barn og aleneboende.

Levekårsutfordringene i befolkningen har sammenfattede årsaker. I de tidligere fattigdomsrapportene har vi pekt på aktuelle strategier og tiltak for å styrke overgangen til arbeid for gruppene som er særlig utsatt for lavinntekt. I følge lov om sosiale tjenester skal NAV bidra til at utsatte barn og unge skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud fra hele hjelpeapparatet. Med utgangspunkt i et godt fungerende partnerskap mellom stat og kommune skal derfor NAV være den sentrale aktør og initiativtaker for å utvikle et godt koordinert tjenestetilbud fra NAV-kontorene, kommunene og det øvrige hjelpeapparat.

På bakgrunn av utviklingen på arbeidsmarkedet, inntektsutviklingen og levekårssituasjonen de siste årene vil vi peke på følgende strategier og tiltak for å styrke overgangen til arbeid, sikre bolig og sikre inkludering av grupper som er særlig utsatt for lavinntekt:

8.1 Bekjempe fattigdom gjennom bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak

Dette har gjennom flere år vært et av de mest sentrale grepene i NAVs virksomhetsstrategi og er samtidig det viktigste virkemiddelet for å bekjempe fattigdom.

Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig en viktig arena for sosial inkludering.

Det er behov for økt tiltaksbruk i det ordinære arbeidsmarkedet framfor i skjermet sektor. Derfor er det de siste årene iverksatt endringer i rammeverket for de arbeidsrettede tiltakene, med sikte på økt tiltaksaktivitet i det ordinære arbeidsmarkedet framfor bruk av skjermede tiltak. I denne forbindelse legges det opp til økt bruk av lønnstilskuddsordninger og utvikling av styringssystemet for arbeidsmarkedstiltakene for å gi NAV større rom for å tilpasse tilbudet til deltakernes individuelle behov og styrke kvaliteten på tiltaksplansene. Vi viser også til omtale av samarbeidet med skoleverket om økt bruk av kompetansegivende tilbud innenfor kvalifiseringstiltakene under pkt. 8.2 under. Samtidig er det iverksatt tiltak for å sikre kvalitet og nødvendig kapasitet i oppfølgingsarbeidet fra NAV-kontorene. Viktige prioriteringer de siste årene har vært å styrke NAV-medarbeidernes arbeidsmarkedskompetanse og veiledningskompetanse. I etatens langtidsplan er det fastlagt tiltak for å øke innsatsen innenfor dette arbeidet.

For at NAVs arbeidsrettede tjenester skal kunne innrettes systematisk for å bekjempe fattigdom på lang sikt, er det viktig at både de statlige tiltakene, utdanningssystemet og kommunenes innsats for integrering av flyktninger samordnes. Dette er viktig både for å hindre at barn og unge blir stående varig utenfor skole, arbeidsliv og sosiale arenaer, samtidig som det gjennomføres målrettede tiltak som kan sikre at foreldre som står langt unna arbeidsmarkedet blir inkludert. Tiltak som bidrar til at foreldrene kommer i arbeid, vil bidra til å styrke foreldrenes rolle som forbilder og forsørgere. Arbeidsrettede tiltak for grupper som er særlig utsatt på arbeidsmarkedet, er derfor helt sentrale i fattigdomsbekjempelsen.

Som ledd i arbeidet for at langtids sosialhjelpsmottakere skal inkluderes i arbeidslivet er Kvalifiseringsprogrammet etablert i alle kommuner. Mange av deltakerne forsørger barn, og tiltaket er derfor også viktig for å redusere barnefattigdom. Ved innvilgelse av

økonomisk stønad skal kommunene også stille krav om aktivitet for alle under 30 år, både i form av lavterskeltilbud og mer arbeidsrettede aktiviteter. Regjeringens forslag om å pålegge alle kommuner å stille et slikt vilkår om aktivitet, ble innført fra 1. januar 2017, og det er foreløpig ikke gjort noen oppsummering av erfaringene med dette tiltaket. Imidlertid viser tidligere evalueringer fra kommuner som har praktisert aktivitetskrav, at disse kan ha effekt. Vi viser til kapittel 6 hvor det er redegjort for disse evalueringene.

Når det gjelder tiltak for å sikre en god integreringspolitikk gjennom aktiv bruk av arbeidsrettede tiltak overfor innvandrere, viser vi spesielt til avsnitt 8.3 og 8.4 under. Også arbeidet med innfasing av oppfølgingsplanen for arbeid og psykisk helse i NAV sin ordinære virksomhet, med utprøving av metoden «Individual Placement and Support», er en viktig satsing for å sikre inkludering av utsatte grupper og bekjempe fattigdom. Metoden består i at personer med psykiske helseproblemer kommer seg raskt ut i jobb og at de mottar medisinsk bistand parallelt med at de får oppfølging fra NAV.

8.2 Helhetlig oppfølging av barn og ungdom gjennom livsløpet for å hindre frafall fra skole og sosiale arenaer

Både kvantitative og kvalitative studier av ungdoms frafall fra skole og sosiale arenaer viser at årsakene må søkes i det komplekse samspillet gjennom livsløpet mellom familieforhold, skole, venner og fritid, arbeidsmarked og ulike deler av det offentlige hjelpeapparat (Barstad 2016a).

At frafallsårsakene er sammensatte og komplekse har konsekvenser for utforming av politikk og tjenestetilbudet fra NAV og de øvrige delene av hjelpeapparatet. Forskningen tar derfor til orde for at det gjelder å tenke helhetlig og ikke begrense oss til utdanningssystemet eller arbeidsmarkedet alene. For en del grupper vil det være behov for å samordne de offentlige tjenestetilbudene over flere år: En må «...tenke livsløp og kontekst for den enkelte unge framfor innenfor sektorspesifikke ansvarsområder» (Hyggen 2015: 52). I forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» (2013 – 2016) ble det gjennomført en

systematisk og forskningsbasert kartlegging av erfaringene med oppfølging av ungdom som faller utenfor skole og arbeidsliv. Et viktig mål med prosjektet er å styrke kvaliteten på NAVs tjenestetilbud, herunder kompetansen til veilederne ved kontorene. Erfaringene fra forsøkskontorene gir indikasjoner på at dette er en heterogen gruppe med sammensatte behov og frafallsårsaker. En delrapport fra forsøket (Ose m.fl. 2014) pekte på at det må jobbes bredt med tett oppfølging av hele livssituasjonen til den enkelte med særlig vekt på et forebyggende perspektiv. Dette innebærer tidligst mulig avklaring av den enkeltes behov og hvordan NAV og kommunene kan følge opp ungdomsgruppen i forhold til skole og arbeid. Mange unge som ikke er sterke i teoretiske fag bør få tilrettelagte undervisningsløp med vekt på læring gjennom praktisk arbeid som gir den enkelte mulighet for å oppleve skolemestring. Rapporten anbefalte derfor at NAV-kontorene sammen med skoleverket skal medvirke til at ungdom tilbys opplæringsløp slik at de ikke faller utenfor både skole og arbeid.

Ut fra foreliggende kunnskap om ulike faser av barns og ungdoms situasjon knyttet til oppvekst og utdanning vil følgende strategiske grep innenfor arbeids- og velferdspolitikken være viktige for å bekjempe ungdoms frafall fra skole og sosiale arenaer:

Prioritering av gode arenaer for barns og ungdoms læring og utvikling

Dette vil være en avgjørende strategi for å sikre at barn og ungdom får en best mulig oppvekst og utdanning. En viktig forutsetning for at et samlet hjelpeapparat skal sikre tiltak mot tidlig mistriivsel, læringssvikt og frafall fra skolen, er at man skaffer seg oversikt over barn og ungdoms situasjon og oppvekstforhold i sin kommune. NAV bør som kunnskapsrik samfunnsaktør bidra til å støtte kommunene i en slik tilnærming. Samtidig må NAV fortsatt prioritere ungdomsgruppen gjennom egne ungdomsteam på NAV-kontorene og iverksette regjeringens nye innsats overfor unge uten arbeid, utdanning eller annen aktivitet. NAVs samarbeid med skoleverk og oppfølgingstjenesten skal gi et nødvendig sikkerhetsnett for å unngå at ungdom blir stående uten arbeid og utdanning. Samtidig må NAV og skoleverket samarbeide om å utvikle kompetansegivende opplæring/utdan-

ning, jf. s. 72 i Prop. 1 S (2017–18) bl.a. om etableringen av en nasjonal kompetansepolitisk strategi og s. 75 om ungdomssatsingen. Denne satsingen erstatter de tidligere garantiordningene for ungdom.

Viktige tiltak for å forebygge ungdoms frafall fra skole og arbeidsliv i kommuner og regioner vil være følgende:

- Det er avgjørende at den enkelte kommune har gode barnehagetilbud og relevante alternative undervisningsopplegg i skolen for å sikre barns og ungdoms mestring og læring fram til grunnskoleeksamen. Alle bør ha mulighet for å gå i barnehage. For innvandrerbarn vil dette være avgjørende for å få nødvendig og tidlig språkforståelse og sosial integrering.
- NAV må følge opp regjeringens arbeid med å utvikle arbeidsrettede tiltak som styrker ungdoms og unge voksnes muligheter for å gjennomføre praksisnær utdanning som gir formalkompetanse, blant annet ved utprøving av arbeidstrening og opplæringstiltak som deler av et kompetansegivende utdanningsløp for utsatt ungdom.
- Utprøving av en ordning med utplassering av NAV-veiledere på videregående skoler med høyt frafall og i områder med store levekårsutfordringer.

Forsøke med NAV-veileder i videregående skole er et samarbeidsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Målet er økt gjennomføring i videregående opplæring og varig inkludering i arbeid. Dette gjøres ved tett samarbeid mellom NAV-kontorene og de videregående skolene og andre samarbeidspartnere som Oppfølgingstjenesten m.m. En underveisevaluering indikerer at samarbeidet har gitt en gjensidig læringseffekt mellom NAV-kontorene og skolene og at samarbeidet gir grunnlag for forebygging av frafall og større tilbakevending til skole blant elever som har falt ut (Schafft og Mamelund 2016). Rapporten – «Forsøk med NAV-veileder i videregående skole – Resultater fra registreringsverktøyet» oppsummerer foreløpige resultater fra forsøket for perioden 2014 til 2016. Rapporten er basert på informasjonen NAV-veilederne har registrert inn i et felles registreringsverktøy. Denne viser at prosjektet i stor grad klarer å målrette

innsatsen mot ungdom som har omfattende behov for bistand fra hele hjelpeapparatet.

Informasjonen omhandler den enkelte ungdom – ved oppstart i prosjektet, oppfølging underveis og ved avsluttet deltakelse. Flertallet av elevene som kommer i kontakt med NAV-veileder er i Vg1 eller Vg2. Dette tyder på at elevene får hjelp relativt tidlig i skoleløpet – noe som er et viktig mål i forsøket.

En fjerdedel av ungdommene i videregående skole går klassetrinnet om igjen, noe som indikerer at de har utfordringer med å fullføre videregående opplæring. Over halvparten av ungdommene er verken forsøret av foreldre/foresatte eller har arbeidsinntekt som deres hovedkilde til inntekt. Ser vi på årsakene til at det ble etablert kontakt mellom ungdommene og NAV-veileder, er bildet betydelige levekårsutfordringer, helseutfordringer og sosiale problemer.

Nesten halvparten av ungdommene får hjelp til motivasjon og endring i sin kontakt med NAV-veileder. Hele 40 prosent mottar økonomisk rådgivning, mens nesten like mange får oppfølging knyttet til sin bo- og hjemmesituasjon. Dette er kjerneområder i NAVs oppfølgingsarbeid overfor ungdom. Hver femte ungdom som blir fulgt opp av NAV-veilederne får vedtak om økonomisk sosialhjelp.

For 58 prosent av ungdommene i forsøket har det blitt etablert tverretattlig samarbeid med en eller flere instanser. Dette tyder på at NAV-veilederen fungerer som koordinator mellom ulike instanser.

Forebygging mot lavinntekt gjennom samordnede tjenestetilbud mot familier

Vi vet fra forskning at fattigdom, sosialhjelpsmottak og uføretrygd overføres mellom generasjoner (Lorentsen og Nielsen 2009). Blant de som blir uføretrygdet er det en overrepresentasjon av personer som har opplevd familieproblemer, psykiske helseproblemer og som mangler fullført videregående opplæring. Det er derfor viktig å bidra til å redusere overføring av sosiale problemer mellom generasjoner gjennom å fange opp familier som trenger hjelp tidlig. Målet er at foreldrene blir selvhjulpne, samtidig som barna kan full-

føre skolegang og delta på sosiale arenaer. Viktige grep for å få til dette er:

- Arbeidet med å sikre barnas behov ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer med forsørgeransvar skal fortsatt styrkes i samsvar med Lov om sosiale tjenester.
- Etablere modeller for organisering og innretning av helhetlige tiltak rettet mot familier med lavinntekt. Det vil si at hele familien følges opp på flere områder samtidig av ulike deler av hjelpeapparatet.

Modellene og arbeidsmetodene utvikles i prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF). Det overbyggende formålet er å motvirke at lavinntekt og fattigdom overføres mellom generasjoner, og målgruppen er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Prosjektet går over fire år; det drives av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosjektet har en samarbeidsgruppe bestående av flere andre direktorater.²⁶

Prosjektet er delt i to faser, en utviklingsfase og en utprøvnings-/forskningsfase. Utviklingsfasen (2015–2016) ble avsluttet 1. oktober 2016. I denne fasen har direktoratet i samarbeid med tre NAV-kontor/kommuner utviklet en modell for helhetlig oppfølging av familier i målgruppen, og lokalt samarbeid mellom NAV og andre aktører i kommunen. Prosjektet har fire målområder for arbeidet med familiene: arbeid, bolig, økonomi og barnas situasjon.

Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) evaluerer prosjektet gjennom en randomisert kontrollert studie (RCT) med tilhørende prosessevaluering. HiOA har i utviklingsfasen hatt nært samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å bidra til en tydelig modellbeskrivelse, samt sikre optimal tilpasning av forskningsdesign og – instrumenter. Selve utprøvingen startet i oktober 2016, og vil pågå ut 2018. Utprøvingen skjer i samarbeid med 29 av landets største NAV-kontor og kommuner/bydeler, fordelt på en tiltaks- og en kontrollgruppe.

En viktig del av prosjektet er også å prøve ut en egen rolle for familiekoordinatorer. Alle NAV-kontorene som deltar i prosjektet har ansatt to familiekoordinatorer med ansvar for å følge opp familiene og å koordinere samarbeid internt på NAV-kontoret, og eksternt med andre tjenester i kommunen.

Arbeidet med familiene er godt i gang, og gjennomføringen av tiltak og aktiviteter i prosjektet følger oppsatt plan. Det har så langt ikke vært vesentlige utfordringer i selve gjennomføringen utover det som følger av arbeidet med en målgruppe med mange og sammensatte behov. Per august 2017 er 466 familier i aktiv oppfølging i prosjektet fordelt på hhv utprøvnings- og kontrollkontor. Til sammen skal minimum 609 familier ha mottatt oppfølging fra prosjektet.

HiOAs underveisrapport fra tidlig del av utviklingsfasen drøfter prosjektets «programteori», (virksomme elementer og mekanismer), samt formål og potensiale i lys av relevant forskning og erfaringer gjort gjennom utviklingsfasen. I rapporten fremgår det at erfaringene fra utviklingsfasen, med utprøving av ulike modellelementer og verktøy, er positiv, og at modellen har et potensiale som gir grunnlag for videre utprøving. Familiekoordinatorene som har brukt modellen og metodikken i praksis, erfarer at verktøyene er relevante, nyttige og bidrar til økt bevissthet og systematikk i arbeidet med familiene.

Utviklingen av disse delene av tjenestetilbudet må også ses i sammenheng med utviklingen av samarbeidstiltak som skal iverksettes mellom de involverte etatene i forbindelse med «0–24-programmet» de nærmeste årene, jf. felles oppdrag til direktoratene i brev av 22.05 2015 fra Kunnskapsdepartementet. Programmet har som formål at flere unge skal gjennomføre videregående utdanning og komme i arbeid. Arbeidet skal legge til rette for en styrking av den tversektorielle oppfølgingen av utsatte barn og unge mellom 0 og 24 år.

8.3 Økt innsats fra NAV for å sikre en effektiv integreringspolitikk

En viktig årsak til økt andel med lavinntekt og økende barnefattigdom de siste årene, er den høye innvand-

²⁶ Husbanken, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

ringen. Mange av de nyankomne innvandrere har større utfordringer på arbeidsmarkedet enn den øvrige befolkningen både på grunn av mangelfull utdanning og svake norskerferdigheter. I tillegg har de ofte mange barn å forsørge.

Det viktigste tiltaket for integrering av innvandrere er introduksjonsordningen som er en lovfestet rettighet for flyktninger, og hvor det gis grunnleggende opplæring i norsk, samfunnskunnskap og forberedende opplæring for videre kvalifisering til arbeid.

Antall deltakere på introduksjonsordningen er nå større enn noen gang (27 000), nesten dobbelt så mange som for 4–5 år siden og skyldes i hovedsak den store flyktningetilstrømmingen i 2015. En ny evaluering av programmet viser at overgangen til arbeid er redusert.²⁷ I fjor gikk 58 prosent til arbeid. Resultatene viser store variasjoner mellom kommunene – noen kommuner har kun 30 prosent til arbeid. I følge NIBR viser disse resultatene at opplæring fra skolebenken har begrenset suksess og at nøkkelen til integrering er at det iverksettes tiltak slik at den enkelte får et nettverk og at tjenesteapparatet, bl.a. NAV-kontoret spiller på lag med arbeidsgiverne.

Hovedansvarlig for programmet er kommunen, men NAV har en viktig oppgave i dette arbeidet ved at man skal komme tidlig inn med informasjon og veiledning om yrkes- og utdanningsmuligheter; dette gjelder både under perioden i asylmottak og seinere i introduksjonsperioden. Kontoret skal også kunne bistå kommunene med individuell plan (behovs- og arbeidsevnevurdering) og vurdere bruk av arbeidsrettede tiltak på ethvert tidspunkt i løpet av programperioden. I tillegg skal hver deltaker skal følges opp med sikte på formidling til arbeid (Rundskriv Q27/2015). Det er også etablert et såkalt hurtigspor hvor personer med etterspurt kompetanse på et tidligst mulig tidspunkt skal kunne sikres arbeid (Arbeids og sosialdepartementet 2017: 75–76). I denne forbindelse har partene i arbeidslivet inngått en avtale om å etablere flere og varierte tiltaksplasser i det ordinære arbeids-

liv. Det er helt avgjørende at NAV-kontorene tar en proaktiv rolle i dette arbeidet basert på samarbeidsavtaler med den enkelte kommune. Det er av stor betydning for NAV at introduksjonsprogrammet lykkes og at flest mulig deltakere går fra Introduksjonsprogrammet til arbeid eller utdanning. Alternativet vil være at disse kommer til NAV og øker presset på kontorets statlige og kommunale tjenester på et seinere tidspunkt.

8.4 Målretting av innsatsen mot områder med omfattende levekårsutfordringer, høy innvandrertetthet og barnefattigdom

Det er store regionale forskjeller i levekårsutfordringer og barnefattigdom, med konsentrasjon i byer i Østlandsområdet og til dels sterk konsentrasjon i enkelte bydeler i Oslo. En viktig årsak til denne utviklingen er en høy andel innvandrerfamilier i disse områdene. Dette gjør at organisering og samordning av de statlige og kommunale oppfølgingstjenestene mot lavinntektsgruppene kan bli utfordrende i de aktuelle NAV-kontorene. Vi anbefaler derfor følgende tiltak:

- Det bør utvikles samarbeidsmetoder og -modeller mellom kommune og stat ved NAV-kontor med stor konsentrasjon av brukere med levekårsutfordringer og omfattende barnefattigdom.
- Det bør etableres hensiktsmessige tilbud til innvandrerfamilier med mange barn og lavinntekt. Kvinner med innvandrerbakgrunn har vesentlig lavere arbeidstilknytning enn andre. Det gjelder særlig kvinner fra land med liten tradisjon for kvinnelig yrkesdeltakelse, og kvinner uten utdanning og med store omsorgsoppgaver. For disse kan veien til arbeid være svært lang, og ambisjonen kan i første omgang være å styrke språkerferdighetene. Systematisk opplæring og utdanning i norsk og etablering av egnede møteplasser for å utvikle språkerferdighetene kan være aktuelle tilbud for denne målgruppen. Dette vil gjøre dem bedre i stand til å håndtere hverdagslivet med kontakt med offentlige kontorer og oppfølging av barn i barnehage, skole og fritidsaktiviteter.
- For mange kvinner og menn med innvandrerbakgrunn uten grunnleggende elementær skolegang fra hjemlandet og tilstrekkelige norskerferdigheter, vil det

²⁷ Uttalelse av Kristian Tronstad (NIBR) i Viten + praksis, forskningsmagasinet fra høgskolen i Oslo og Akershus. Publisert 06.09.2017.

ikke være hensiktsmessig med arbeidsrettede tiltak fra NAV. Dette viser erfaringene fra NAV-kontorene i forbindelse med gjennomføring av ulike arbeidsrettede tiltak for denne gruppen. Vi har fått klare tilbakemeldinger om dette fra bydelskontorer i Oslo med høy innvandrertetthet og med mange brukere fra denne gruppen. Problemstillingen ble belyst i Fafo-rapporten «Når aktivering blir ydmykelse» (Friberg og Elgvin 2014). Disse gruppene vil ha behov for tilpassede undervisningstilbud innenfor grunnskolen kombinert med språkopplæring før arbeidsrettede tilbud i NAVs regi blir iverksatt. NAV bør i samarbeid med kommune og undervisningsmyndigheter, etablere samarbeidsmodeller for å få belyst disse problemene og utforme egnede kvalifiseringsløp for disse gruppene.

Sett i lys av den generelt høye innvandringen og høy bosettingsaktivitet av flyktninger i kommunene, vil utvikling av et differensiert tjenestetilbud overfor disse gruppene være viktig i tiden framover.

8.5 Behov for hjelp til bolig og boligsosial innsats mot lavinntektsfamilier

Både den økonomiske utviklingen med økning i andelen med vedvarende lavinntekt og generelt større utfordringer på boligmarkedet, bl.a. som følge av boligmangel og sterk prisvekst, har ført til økt gjeldsbelastning for unge aleneboende og barnefamilier. Dette har gitt stort behov for hjelp til bolig og høy etterspørsel etter kommunale boliger. Imidlertid viser både utviklingen i antall bostedsløse og behovet for midlertidige boliger at hjelpeapparatet har lyktes med å øke boligtilbudet til personer og familier med de mest kritiske hjelpebehovene.

Rapporten bostedsløse i Norge viser en stor reduksjon i antall bostedsløse i Norge. Antall bostedsløse barnefamilier har gått ned, men fortsatt er det 131 bostedsløse foreldre med 220 barn (Dyb og Lid 2017). Rapporten oppgir at viktigste inntektskilder for de bostedsløse er økonomisk sosialhjelp, uføretrygd og AAP. Dette er brukere som NAV-kontorene er i tett kontakt med. Det er positivt at antallet bostedsløse går ned fra 2012 til 2016. Rapporten oppgir imidlertid at

majoriteten av bostedsløse i midlertidige løsninger har oppholdt seg der i tre måneder eller mer (Dyb og Lid 2017: 17). Kommunene har derfor fortsatt et forbedringspotensiale når det gjelder å hjelpe folk over i egnet bolig.

Samtidig viser NAVs års-statistikk at vi har hatt en nedgang i antall barnefamilier med midlertidige botilbud og i antallet sosialhjelpsmottakere som har vært uten bolig det siste året. Denne utviklingen er positiv og i samsvar med funnene i NIBR-rapporten. Selv om vi nå ser en mer avdempet vekst i boligmarkedet og mer moderat prisutvikling, vil det fortsatt være viktig å ha høy oppmerksomhet på boligproblemene for lavinntektsgrupper i tiden framover. NAV bidrar inn i en rekke tiltak under Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020), bl.a. gjennom økt vekt på samordning av ulike tilskuddsordninger mellom direktoratene, videreutvikling av Veiviseren bolig for velferd, etablering av nasjonalt læringsprosjekt om midlertidig botilbud fra NAV mv.

8.6 Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene

Et av hovedgrepene i NAVs virksomhetsstrategi er å være en kunnskapsrik samfunnsaktør som holder offentligheten informert om utviklingen på alle NAVs ansvarsområder. Som ledd i arbeidet med å styrke NAVs kunnskapsgrunnlag og kompetanseutvikling har Arbeids- og velferdsdirektoratet etablert en egen kunnskapsstrategi, blant annet med sikte på styrking av kunnskapen om NAVs prioriterte brukergrupper og veier ut av fattigdom. Dette vil skje gjennom utvikling av NAVs eget statistikk- og analysearbeid. I tillegg er det iverksatt et målrettet samarbeid med universitets- og høyskolemiljøene om forskning og fagutvikling på alle NAVs ansvarsområder.

Innenfor de sosiale tjenestene har Arbeids- og velferdsdirektoratet iverksatt flere prosjekter for å sikre fag- og kunnskapsutvikling gjennom utvikling av tjenestene i praksisfeltet. Flere av disse er omtalt i rapporten over. Et eksempel er forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor (2013 – 2016) som er en systematisk og forskningsbasert styrking av kvaliteten og kompetansen på NAV-kontorenes arbeid

overfor brukere med sammensatte behov. Ungdom er en primær målgruppe i forsøket. Utprøving av arbeidsformer og metoder skal bidra til en mer kunnskapsbasert praksis i NAV-kontorene, der man anvender etablert metodekunnskap og tilgjengelig forskning som utgangspunkt for utvikling og forbedring av tjenesten til brukerne. Forsøket pågår i fire fylker (10 NAV-kontor) hvor gjennomføringen skjer i et løpende samarbeid mellom kontoret, forskning- og utdanningsmiljøene samt brukere. Forsøket evalueres av AFI, og evalueringen vil foreligge i løpet av høsten 2017.

Foreløpige resultater tyder på at bruk av tett individuell oppfølging av unge, blant annet gjennom egne organiserte ungdomstiltak som for eksempel Jobbhus-prosjektet i Sør-Trøndelag samt gruppebasert tilnærming i avklarings- og oppfølgingsarbeidet, er egnede metoder for arbeid med ungdom som har sammensatte hjelpebehov. Forsøket har også gode resultater knyttet til utvikling av modeller for ungdommers medvirkning i form av brukermedvirkning på system- og individnivå.

Første delrapport i forsøket ble utarbeidet av SINTEF²⁸ og tar opp en rekke problemstillinger rundt oppfølging av unge utenfor skole og arbeidsliv. Særlig er forebyggingsperspektivet vektlagt. Vi viser her til nærmere omtale av rapporten under avsnitt 8.2 over.

Nav-kontorets rolle som kunnskapsaktør

NAV-kontoret er kommunens viktigste velferdsaktør og det er et stort potensiale for å utvikle denne rollen lokalt. Lov om sosiale tjenester i NAV pålegger kommunen å utføre en rekke generelle oppgaver i lokalsamfunnet. Blant annet skal kontoret gjøre seg kjent med innbyggernes levekår og følge med på faktorer som kan skape eller opprettholde sosiale problemer i sitt område. For å forebygge sosiale problemer, er det behov for at NAV-kontoret tar rollen som samfunnsaktør ved å informere og orientere både lokalbefolkningen, politikerne og andre aktører om de aktuelle utfordringene i sitt lokalmiljø. Denne kunnskapen kan være et viktig grunnlag i den kommunale plan- og budsjettprosessen, og kan bidra til at det brede spekteret av statlige og kommunale virkemidler blir samordnet på en mest mulig hensiktsmessig måte.

.....
²⁸ Ose S O, Mandal R og Mordal S (2014): *Utfordringer med ungdoms-satsingen i Sør-Trøndelag. Et system- og aktørperspektiv.* (SINTEF rapport A 26225)

REFERANSER

- Aaberge Rolf, Manudeep Bhuller, Audun Langørn og Magne Mogstad (2010) *The distributional impact of public services when needs differ*. Discussion Papers no. 921. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Andersen, Arne og Signe Vrålstad (2013) *Yrkesaktivitet i lavinntektsgruppen. En evaluering av samsvaret mellom register og intervju*. Rapport 16/2013. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016) *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – Status og utviklingstrekk*. Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2017) Prop. 1S (2017–2018) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2018*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *NAV's omverdensanalyse 2016 – Utvikling, trender og konsekvenser fram til 2030*. NAV-rapport 2016:3. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Barstad, Anders (2014) *Levekår og livskvalitet. Viten skapen om hvordan vi har det*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Barstad, Anders (2016a) «Unge og unge voksne», i Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad. *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2015*. NAV-rapport 2016:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet, 35–42.
- Barstad, Anders (2016b) *Hopning av dårlige levekår. En analyse av levekårsundersøkelsen EU-SILC 2013*. Rapport 2016/32. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bhuller, Mandeep og Eirik Eylands Brandsås (2013) *Fattigdomsdynamikk blant innvandrere. En empirisk analyse for perioden 1993–2011*. Rapport 40/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Borgeraas, Elling (2016) *Minimumsbudsjett for forbruksutgifter. Et forbruksbasert fattigdomsmål*. Oppdragsrapport nr. 14 – 2016. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO - Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Borgeraas, Elling (2017) *Forbruksbasert fattigdomsmål – forbrukstilnærming til barnefattigdom*. Prosjektnotat nr. 7 -2017. Forbruksforskningsinstituttet SIFO – Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Brage, Søren, Jon Petter Nossen, Inger Cathrine Kann og Ola Thune (2012) «Sykefravær med diagnose innen psykiske lidelser 2000–2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012, 24–37.
- Brage, Søren og Ola Thune (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37–49.
- Bratsberg, Bernt, Øystein Hernæs, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2017) *Welfare activation and youth crime*. Upublisert manuskript (27.3.2017).
- Brovold, Kristian Hrafn og Mathias Killengren Revold (2016) «Sosiale indikatorer for sosialhjelpsmottakere og mottakere av kvalifiseringsstønad» i Omholt, Elisabeth Løyland (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapport 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 94–110.
- Cingano, Federico (2014) *Trends in income inequality and its impact on economic growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163.
- Dahl, Espen (2003) «Does 'workfare' work? The Norwegian experience», *International Journal of Social Welfare*, 12, 274–288.
- Dahl, Espen og Christine Friestad (2013) Sosial ulikhet og psykisk helse. I Norvoll, Reidun (red.) *Samfunn og psykisk helse. Samfunnsvitenskapelige perspektiver*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Dahl, Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel (2014) *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskaps-oversikt*. Rapport – Fakultet for samfunnsfag/Sosialforsk. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2016) «Krav om å stå opp om morra'n: virker det?». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 115–130.
- Dahlberg, Matz, Kajsa Johansson og Eva Mörk (2009) «On mandatory activation of welfare recipients», *IZA Discussion paper*, No. 3947.
- Djuve, Anne Britt, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2012) *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012:63. Oslo: Fafo.
- Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60.
- Dyb, Evelyn og Stian Lid (2017) *Bostedsløse i Norge 2016 - En kartlegging*, NIBR-rapport 2017:13. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Epland, Jon, Erlend Sandø Kiel og Frøydis Strøm (2013) «Inntekt og marginalisering», i Sandnes, Toril (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 103-124.
- Epland, Jon (2016) «Lavinntekt og inntektsfordeling», i Omholt, Elisabeth Løyland (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinnteksgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 20–34.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2014) *Arbeidsinnvandrernes inntekter. Store forskjeller mellom innvandrere fra nye og gamle EU-land*. Artikkel publisert 18.november 2014. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/arbeidsinnvandrernes-inntekter> (lest 3.desember 2015). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2017) *Barn i lavinntektshusholdninger. Ett av ti barn tilhører en husholdning med vedvarende lavinntekt.* Artikkel publisert 28.februar 2017. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ett-av-ti-barn-tilhorer-en-husholdning-med-vedvarende-lavinntekt> (lest 21.september 2017). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2016) *Barnefamiliens inntekter, formue og gjeld 2004–2014*. Rapporter 2016/11. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mathias Killengreen Revold (2016) «Vedvarende lavinntekt», i Omholt, Elisabeth Løyland (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinnteksgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 35–61.
- EUROSTAT (2016) *Income and living conditions database*. Indikatorer lastet ned: «Europe 2020 target on poverty and social exclusion (ilc_peps01)», «Material deprivation rate for the 'Economic strain' and 'Durables' dimension (ilc_sip8)». Luxembourg: European Commission. Tilgjengelig fra <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> (data hentet 6. April 2016).
- Fløtten, Tone, Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem, Arne Backer Grønningsæter og Roy A. Nielsen (2011) *Kunnskap om fattigdom i Norge: En oppsummering*. Fafo-rapport 2011:21. Oslo: Fafo.
- Friberg, Jon Horgen og Olav Elgvin (2014) *Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Fafo-rapport 2014:43. Oslo: Fafo.
- Grødem, Anne Skevik (2011) *Innvandrerbarn og bolig: hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Fafo-rapport 2011:32. Oslo: Fafo.
- Gulbrandsen, Lars og Hans Christian Sandlie (2015) «Housing market and family relations in a welfare state». *Critical Housing Analysis*, 2 (1), 74-81.
- Hansen, Inger Lise Skog og Bjørn R. Lescher-Nuland (2011) *Bolig og oppvekst: En studie av konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Fafo-rapport 2011:16. Oslo: Fafo.

- Hardoy, Inés (2005) «Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of norwegian youth programs», *Labour*, 19 (3), 425–467.
- Helsedirektoratet (2015) *Folkehelsepolitisk rapport 2015. Indikatorer for det tverrsektorielle folkehelsearbeidet*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Hernæs, Øystein, Simen Markussen og Knut Røed (2016) «Can welfare conditionality combat high-school dropout?», *IZA Discussion paper*, No. 9644.
- Hetland, Aslak (2017) *Sambruk av velferdsytelser. Rapporter 2017/19*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå, 14–20.
- Husbanken (2017) *Årsrapport 2016*. Publisert 18. april 2016. Drammen: Husbanken.
- Hyggen, Christer (2015) *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden: utfordringer, innsatser og anbefalinger*. Tema Nord 2015:536. København: Nordisk ministerråd.
- Kann, Inger Cathrine og Sille Ohrem Naper (2012) «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005–2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012, 83–99.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Lande, Sigrid, Jun Yin og Johannes Sørbø (2016) «Håndheving av aktivitetskrav gir færre ledige i Hedmark», *Arbeid og velferd*, 1/2016, 63–78.
- Langeland, Stein, Eva Herud og Sille Ohrem (2014) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013*. NAV-rapport 2014:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad (2016a) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2015*. NAV-Rapport 2016:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Langeland, Stein, Therese Dokken, Jorunn Furuberg og Ivar Anders Åsland Lima (2016b) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2016*. NAV-Rapport 2016:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Lima, Ivar Andreas Åsland og Sille Ohrem Naper (2013) «Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb?», *Arbeid og velferd*, 2/2013, 43–59.
- Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2005a) «Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?», *Journal of European Social Policy*, 15 (1), 27–45.
- Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2005b) «What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway», *International Journal of Social Welfare*, 14 (2), 86–98.
- Lorentzen, Thomas og Roy A. Nielsen (2009) *Går fattigdom i arv?* i Fløtten, Tone (red.) *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Lødemel, Ivar (1997) *Pisken i arbeidslinja. Om iverksettning av arbeid for sosialhjelp*. Fafo-rapportnr. 226.
- Løyland, Borghild (2013) *Chronic pain, psychological distress and health-related quality of life among long-term social assistance recipients in Norway*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet I Oslo.
- Molander, Anders og Gaute Torsvik (2015) «Getting people into work: what (if anything) can justify mandatory activation of welfare recipients?», *Journal of Applied Philosophy*, 32 (4), 373–392.
- Normann, Tor Morten (2009) *Fattigdomsrisiko: En levekårstilnærming*. Rapporter 2009/11. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU (2009:10) *Fordelingsutvalget*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- OECD (2011) «An overview of growing income inequalities in OECD countries: Main findings», i *Divi-*

- ded we stand. Why inequalities keep rising.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- OECD (2015) *In it together: why less inequality benefits all.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- OECD (2016) *Poverty rate (indicator).* Data fra OECD Social and Welfare Statistics doi: 10.1787/0fe1315d-en (hentet 2.februar 2016). Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- Omholt, Elisabeth Løyland (red.) (2016) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016.* Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Ose, Solveig Osborg, Roland Mandal og Siri Mordal (2014) *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Et system- og aktørperspektiv.* SINTEF-rapport nr. A26 225. Trondheim: SINTEF.
- Pedersen, Peder J. og Smith, Nina (1998). *Low Incomes in Denmark, 1980–1995.* CLS Working Paper No. 98-019. University of Aarhus.
- Proba (2013) *Kommunenenes praksis for bruk av økonomisk sosialhjelp,* Proba Samfunnsanalyse rapport nr. 2013–09. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Proba (2015) *Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere.* Proba Samfunnsanalyse rapport nr. 2015–12. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold).* Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 5. desember 2014.
- Prop. 13 L (2016–2017) *Endringer i sosialtjenesteloven, folketryktdloven og enkelte andre lover (aktivitetsplikt for unge mottakere av stønad til livsopphold mv.).* Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 4. november 2016.
- Revolv, Matthias Killengren (2017). «10. Arbeid og arbeidsmiljø», i Vrålstad, Signe og Wiggen, Kjersti Stabell (red.) *Levekår blant innvandrere 2016.* Statistisk sentralbyrå rapporter 2017/13.
- Regjeringsplattformen (2013) Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen 7. oktober 2013.
- Rundskriv Q-27/2015. *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Rønsen, Marit og Torbjørn Skardhamar (2009) «Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway», *Journal of European Social Policy*, 19 (1), 61–77.
- Sandvik, Lene (2015) *Risiko for fattigdom og sosial eksklusjon – EU-SILC. Fortsatt få fattige og sosialt ekskluderte i Norge.* Artikkel publisert 8.april 2015. <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/fortsatt-fa-fattige-og-sosialt-ekskluderte-i-norge> (lest 7.mai 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Sandbæk, Mona og Axel West Pedersen (red.) (2010) *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier: En panelstudie 2000–2009.* NOVA-Rapport 10/10. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Schafft, Angelika og Sverre-Erik Mamelund (2016) *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole.* AFI-rapport 2016:04. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Seim, Sissel og Hege Larsen (red.) (2011) *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om barnefattigdom og eksklusjon blant barn i Norge.* HiO-rapport 2011/10. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Sletten, Mira Aaboen og Christer Hyggen (2013) *Ungdom, frafall og marginalisering.* Temanotat, VAM-programmet. Oslo: Norges Forskningsråd.

Spjelkavik, Øystein, Svenn-Erik Mamelund og Angelika Schafft (2016). *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket kjerneoppgaver i NAV.* AFI-rapport 2016:05. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

SSB (2014) *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet.* Nettartikkel publisert 9. desember 2014. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016a) *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, 2015.* Nettartikkel publisert 16. desember 2016. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus> (lest 24. mai 2017). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016 b) *Eierandelen holder seg høy og veksten i boutgifter avtar.* Nettartikkel publisert 24. juni 2016. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/boforhold-levekarundersokelsen-2015> Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016c) *Boforhold, levekårsundersøkelsen, statistikk:* <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/bo/hvert-3-aar> (sist oppdatert 25. november 2015). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017a) *Statistikkbanken.* Tabell 03 780 (Personer i arbeidsstyrken, etter kjønn og alder – hentet 26. mai 2017). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017b) *Statistikkbanken.* Tabell 06 070 (Privat-husholdninger etter husholdningstype – hentet 26. mai 2017). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017c) *Statistikkbanken.* Tabell 09 008 (Utviklingen i vedvarende lavinntekt. Treårsperiode. Personer etter ulike kjennemerker – hentet 26. mai 2017). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017d) *Økonomisk utsyn over året 2016. Kap. 6. Husholdningene.* Økonomiske Analyser 1/2017. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017e) *Slik har vi det. Livskvalitet og levekår. Bolig og nærmiljø.* Nettartikkel publisert 22. august 2017. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/slik-har-vi-det-2017> Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017f) *Slik har vi det. Livskvalitet og levekår. Sosiale relasjoner.* Nettartikkel publisert 27. juni 2017. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/sosiale-relasjoner>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017g) *Slik har vi det. Livskvalitet og levekår. Helse.* Nettartikkel publisert 20. juni 2017. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/helse> Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017 h) *Flest flyktninger flyttet inn i kommunale boliger.* Nettartikkel publisert 26. juni 2017. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/flest-flyktninger-flyttet-inn-i-kommunale-boliger> Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen og Fitoussi, Jean-Paul (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.*

Sørvoll, Jardar og Monica Five Aarset (2015) *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt.* NOVA Rapport 12/2015. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Thorsen, Lotte Rustad (2017) *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle hvem som er utsatt på boligmarkedet?* SSB- rapport 2017/6. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Tronstad, Kristian; Magasinet Viten + praksis; NIBR 2017 *Fem integreringstiltak som virker. Hva gjør kommuner kommunene som lykkes med integrering av flyktninger?*

Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017) *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole – Foreløpige resultater fra registreringsverktøyet 2014–2016*.

Verdensbanken (2016) *Temaside om fattigdom*. Tilgjengelig fra <http://data.worldbank.org/topic/poverty> (lest 2. februar 2016). Washington D.C.: The World Bank.

Walker, Robert, Grace Bantebya Kyomuhendo, Elaine Chase, Sohail Choudry, Erika K. Gubrium, Jo Yongmie Nicola, Ivar Lødemel, Leemamol Mathev, Amon Mwiine, Sony Pellissery og Yan Ming (2013) «Poverty in global perspective: is shame a common denominator?» *Journal of Social Policy*, 42 (2), 215–233.

With, Mari Land (2017). «11. Ubetalt arbeid», i Vrålstad, Signe og Wiggen, Kjersti Stabell (red.) *Levekår blant innvandrere 2016*. Statistisk sentralbyrå rapport 2017/13.

Østby, Lars (2016) *Bedre integrert enn mor og far*. Samfunnsspeilet 1/2016: Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

UTGIVER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 Oslo

TRYKK: 07 Media AS - 07.no

ISBN 978-82-551-2453-5

