

Lavinntekt og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2020

© NAV desember 2020.

EIER

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

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no, under Analyser fra NAV.

ISBN 978-82-551-2517-4

Lavinntekt og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2020

Ivar Lima, Espen Steinung Dahl, Jorunn Furuberg og Elisabeth Munch-Ellingsen

NAVS BIDRAG FOR Å SIKRE GODE LEVEKÅR

Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektorat for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret. Som en del av dette ansvaret følger direktoratet med på og vurderer forhold som påvirker levekår for utsatte grupper og utviklingen i de sosiale tjenestene. På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet utarbeider direktoratet annethvert år denne rapporten om utviklingen i lavinntekt, sosiale tjenester og levekårsområdet i Norge.

Høy sysselsetting bidrar til å sikre velferdsstaten, utjevne økonomiske og sosiale forskjeller, og til å sikre folks levekår. Noen personer kan av ulike årsaker ikke jobbe. For disse er det viktig å ha en forsvarlig inntektssikring. NAV har en sentral rolle når det gjelder å hjelpe folk til å skaffe og beholde arbeid. Gjennom forvaltningen av folketrygden og lov om sosiale tjenester skal vi også sørge for at alle har midler til et forsvarlig livsopphold.

Fra 2005 til 2018 har det vært en viss økning i andelen med årlig lavinntekt når vi måler det som 60 prosent av befolkningens medianinntekt (EU-60). Siden 2012 har det vært en økning i andelen med lavinntekt over tre år, og særlig blant barnefamilier. I første del av perioden fra 2005 til 2018 var det en betydelig økning i realinntekten til alle inntektsgrupper, også i husholdninger med lav inntekt. De fleste husholdninger kan dermed sies å ha fått bedre kjøpekraft frem til 2013. De siste 5-6 årene har realinntekten til lavinntektsgrupper hovedsakelig vært stabil. Andelen som mottar helserelaterte ytelser har samlet sett gått noe ned i denne perioden, og det har vært en nedgang i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp fra 2005-2018. Andelen sosialhjelpsmottakere økte noe i perioden fra 2012 til 2018, noe som i hovedsak er knyttet til økt innvandring. I sistnevnte periode med økning i andel sosialhjelpsmottakere var det samtidig en nedgang i antall norskfødte som mottar sosialhjelp. I 2019 var det en nedgang i andelen som mottok økonomisk sosialhjelp både blant innvandrere og norskfødte. Samlet sett er det ikke noe som indikerer at økt andel med treårig lavinntekt målt med EU-60 er knyttet til en økning i andelen som mottar ytelser fra folketrygden eller til en økning i andelen sosialhjelpsmottakere.

Norge har hatt en periode der mange nye flyktninger er kommet til landet, og dette er en viktig årsak til at det er en økning i antall barn som tilhører familier med lavinntekt. I disse familiene er det ofte lav sysselsetting, i alle fall på kort sikt, og dermed betydelig høyere andel som mottar økonomisk sosialhjelp. De siste to årene har innvandrere vært i flertall blant sosialhjelpsmottakerne. En ny gruppe er flyktninger fra Syria der mange nylig har avsluttet introduksjonsprogrammet og som vil ha behov for arbeidsrettede og sosiale tjenester. NAVs viktigste rolle er å bistå disse i å få jobb og samtidig sikre at de har et forsvarlig livsopphold.

FoU-arbeidet i NAV skal danne et grunnlag for utviklingen av tjenestene og virkemidlene. Systematisk kompetanseutvikling er nødvendig for at medarbeidere i NAV skal ha den kunnskapen og de ferdigheter som er nødvendig for å ivareta mennesker og bidra til at de som skal kommer i arbeid.

Kvalifiseringsprogrammet er en av NAVs ordninger som har dokumentert positiv effekt på overgangen til arbeid. Nyere undersøkelser indikerer at programmet også har lyktes stadig bedre med å få deltakerne over i arbeid. Programmet er også en viktig ordning for flyktninger som ikke har kommet i arbeid etter at de er ferdige med introduksjonsordningen.

Flyktninger og arbeidsinnvandrere som kom til landet på 70- og 80 tallet hadde betydelig lavere sysselsetting og lavere inntekt enn norskfødte. I lys av dette er det gode nyheter når forskningen viser at etterkommerne til disse innvandrergruppene langt på vei har lyktes i utdanningssystemet og er godt integrert i arbeidsmarkedet. Velferdsstaten, Lånkassen og gratis høyere utdanning er velferdsordninger som har bidratt til høy sosial mobilitet blant barna til disse innvandrergruppene. Det er foreløpig uvisst om vi vil se like høy grad av sosial mobilitet for barna til de nye innvandrergruppene, men denne forskningen gir grunnlag for forsiktig optimisme.

Unge er en særlig prioritert gruppe i NAV, blant annet fordi det å være langvarig utenfor arbeidsliv og utdanning i ung alder kan ha negative konsekvenser for hele livsløpet. Fra 2015 til 2019 har det vært en liten nedgang i andelen unge som verken er i utdanning, arbeid eller i arbeidsmarkedstiltak (NEET). Blant unge som verken er i arbeid eller utdanning er mange registrert med nedsatt arbeidsevne i NAV. Gruppen har i liten grad fullført videregående skole, har lite arbeidserfaring og mange har psykiske lidelser. I denne gruppen finner vi mange av de unge med lavinntekt. For å bidra til økt overgang til arbeid for denne gruppen er det avgjørende at NAV samarbeider med utdanningsinstitusjoner, helsevesen og arbeidsgivere.

Høy sysselsetting er viktig for å sikre gode levekår for alle. Forskning viser at langvarige nedgangskonjunkturer og perioder med omfattende omstilling i arbeidsmarkedet medfører at flere faller varig ut av arbeidslivet. Koronapandemien har medført en stor økning i

andelen langtidsledige. Dette innebærer en risiko for varig frafall fra arbeidslivet og økonomiske problemer for de som er rammet. Ledigheten som følge av korona-krisen har så langt rammet bredt, men har i særlig grad rammet innvandrere og lavtlønte. Grupper som allerede hadde vansker med å komme seg inn på arbeidsmarkedet før koronapandemien vil møte ekstra store utfordringer med å skaffe seg jobb hvis det nå blir en langvarig periode med lav etterspørsel etter arbeidskraft, og på sikt kan det få negative konsekvenser for denne gruppens levekår.

Innhold

NAV's bidrag for å sikre gode levekår	3
Sammendrag	7
Levekår og sysselsetting	7
Økonomiske problemer som følge av Covid-19 pandemien?	7
Hvilke husholdninger har mindre å rutte med enn den typiske husholdningen?	8
Høy sosial mobilitet blant etterkommere av innvandrere	8
Lavinntekt er forbundet med levekårsproblemer	9
Boligsituasjon for vanskeligstilte	9
Sosiale tjenester og mottak av økonomisk sosialhjelp	9
Ulike virkemidler for å bøte på lavinntekt og levekårsutfordringer	9
1. Innledning	11
2. Utvikling i inntekt og gjeldsbelastning i Norge	12
2.1 Fallende sysselsetting over tid	12
2.2 Utviklingen i realinntekt	14
2.3 Økonomiske problemer og gjeldsgrad	15
2.5 Referanser til kapittel 2	18
3. Utvikling i lavinntekt	19
3.1 Hva er sammenhengen mellom EU-60, fattigdom og levekår?	19
3.2 Mer om EU-60 målet og SSBs inntektsstatistikk	21
3.3 Årlig og treårig lavinntekt	22
3.2 Nedgang i andelen med lavinntekt når inntektsgrensen forankres i medianinntekten i 2005	24
3.3 EU-60 lavinntekt etter aldersgrupper	26
3.4 Innvandrerbakgrunn	28
3.5 Barn som lever i husholdninger med lavinntekt	29
3.6 Høy sosial mobilitet blant etterkommere av innvandrere	32
3.7 Forskjeller mellom fylker i andelen barn som bor i husholdninger med lavinntekt	33
3.8 Arbeid og lavinntekt	34
3.9 Utdanning og lavinntekt	36

3.10 Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV	36
3.11 Enslige forsørgere	39
3.12 Referanser til kapittel 3.....	40
4. Levekår.....	42
4.1 Helse og sosial kontakt	43
4.2 Mangler på materielle og sosiale goder	44
4.3 Boforhold og boligmiljø	46
4.4 Referanser til kapittel 4	50
5. Sosiale tjenester.....	52
5.1 Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp	52
5.2 Utvikling i andelen mottakere- sosialhjelpsprosenten	53
5.3 Over halvparten av sosialhjelpsmottakerne er innvandrere .	55
5.4 Høyere utbetalt beløp	56
5.5 Varighet	57
5.6 Forhold til arbeidsmarkedet.....	57
5.7 Supplerende økonomisk sosialhjelp.....	59
5.8 Referanser til kapittel 5	59
6. Kvalifiseringsprogrammet.....	60
6.1 Utviklingen i antall deltakere	61
6.2 Overgang til arbeid	61
6.3 Referanser.....	63
7. NAVs virkemidler for å bedre levekår og øke overgangen til arbeid.....	64
7.1 De sosiale tjenestene i NAV	64
7.2 Tilskuddsordninger	68
7.3 Arbeidsmarkedstiltak	69
7.4 Ungdomssatsingen i NAV.....	69
7.5 Barn og unges særskilte behov	70
7.6 Kriminalomsorgen og NAV.....	70
7.7 Referanser til kapittel 7	71
8. Kunnskap og kompetanse i NAV	72
8.1 Økt kompetanse i NAV	72
8.2 Prosjekt Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier	72
8.3 Kartlegging av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.	73
8.4 Prosjekt: NAV-veileder i videregående skole	74
8.4 Referanser til kapittel 8	75

SAMMENDRAG¹

Levekår og sysselsetting

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. Etter 2013 har veksten i realinntekter stoppet opp både for medianhusholdningene og for femdelen med lavest inntekt. For femdelen med lavest inntekt er realinntekten i 2018 omtrent lik som i 2013. Siden 90-tallet har realinntektene økt enda mer i femdelen med høyest inntekt, og inntektsforskjellene har dermed økt noe. I perioden 1994-2013 hadde også gruppene med lav inntekt en betydelig økning i realinntektene. I denne perioden så vi at femdelen med lavest inntekt økte sin realinntekt med 67 prosent.

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. Mange av husholdningene med lavinntekt finner vi blant grupper som er utenfor arbeidsmarkedet og mottar ytelser fra folketrygden eller økonomisk sosialhjelp.

Høy sysselsetting og lav ledighet er viktig for å sikre gode levekår for flest mulig. Helt siden midten av 80-tallet har det blant menn i alderen 25-54 år vært en svakt nedadgående trend i sysselsettingen. Andelen sysselsatte menn nådde en bunn på 84,2 prosent i forbindelse med den økte ledigheten knyttet til oljeprisfallet i 2014/15, men økte til 85,6 prosent i 2018. Kvinner i samme aldersgruppe hadde lenge betydelig lavere sysselsetting enn menn, men kvinner har hatt en sterkt økende trend siden 70-tallet. Veksten i kvinners sysselsetting avtok noe etter hvert, men fortsatte helt til 2008 med en topp på 82,9 prosent. Etter 2008 har det vært en svak nedgang også i kvinners sysselsettingsandel. Dette er tall på andelen som er sysselsatt, og sier ikke noe om forskjell i arbeidstid. Kvinner jobber oftere deltid enn menn, men i den senere tid har vi også sett en betydelig økning i andelen kvinner som jobber heltid. Målt etter

OECDs definisjon der deltid er mindre enn 30 timer ukentlig arbeidstid jobber 27 prosent av norske kvinner og 12 prosent av norske menn deltid i dag.

Norge har vært gjennom flere perioder med økt arbeidsledighet de siste 20 årene, inkludert finanskrisen i 2009 og 2010, og det nevnte oljeprisfallet i 2014 og 2015. Ifølge SSB ser det ut til at andelen som faller varig ut av arbeidslivet øker noe etter hver nedgangskonjunktur, og dette bidrar til generelle nedgangen i sysselsetting. Dette støttes av effektstudier med data om norske arbeidstakere. En studie viser at for norske arbeidstakere som ble rammet av ledighet økte andelen med overgang til uføretrygd med 121 prosent for menn og 48 prosent for kvinner seks år etter at de ble ledige. Vi har dermed god dokumentasjon på at nedgangskonjunkturer bidrar til økt varig frafall fra arbeidslivet, og dermed vil bidra til langvarig svekede levekår for de som blir hardest rammet.

Økonomiske problemer som følge av Covid-19 pandemien?

Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) estimerer at det i løpet av mars 2020 var rundt 192 000 husholdninger (8 prosent av husholdningene) med tydelige tegn på økonomiske problemer. Nesten halvparten (44 prosent) av disse 192 000 husholdningene har fått sine samlede inntekter redusert i løpet av mars måned. En ny undersøkelse i juni 2020 finner en positiv utvikling ved at andelen økonomisk utsatte husholdninger redusert, mens andelen økonomisk trygge øker. De finner samtidig en gruppe som har betydelig økonomiske vansker som i stor grad er knyttet til inntektsnedgang etter korona-krisen inntraff.

Pandemien er ikke over, og det er usikkert hvor alvorlige de økonomiske virkningene av den vil bli på lang sikt. Avhengig av hva som skjer i norsk økonomi fremover er det forventet en økning i antall husholdninger som kommer i økonomiske vansker.

På tross av den sterke økningen i ledighet har NAV foreløpig ikke sett en stor økning i antall mottakere av

¹ Takk til Heidi Nicolaisen og Nina Strømme for faglige innspill og korrekturlesing

økonomisk sosialhjelp etter mars 2020 og frem til juli 2020 når vi ser på foreløpige tall fra storbyene. Det er en risiko for at flere vil måtte søke om økonomisk sosialhjelp i løpet av høsten 2020 eller på starten av 2021. Det er videre en risiko for at ledigheten som følge av pandemi og smittevernstiltak på sikt kan føre til at flere permanent faller ut av arbeidslivet, slik vi har sett i forbindelse med tidligere nedgangskonjunkturer.

Hvilke husholdninger har mindre å rutte med enn den typiske husholdningen?

Vi har brukt SSBs statistikk om husholdningenes inntekter til å undersøke hvilke grupper som har en husholdningsinntekt etter skatt som er 60 prosent lavere enn medianinntekten i befolkningen; også kalt EU-60 målet. Husholdninger med lavinntekt etter EU-60 har betydelig lavere inntekt enn den typiske husholdningen i befolkningen justert for husholdningsstørrelsen. Samlet sett har andelen med lavinntekt økt noe i perioden fra 2012 og til i dag. Økningen er på 1,9 prosentpoeng for treårig lavinntekt, og på 1,1 prosentpoeng for årlig lavinntekt. Den årlige lavinntekten var tilnærmet stabil fra 2017 til 2018, mens det var en økning i treårig lavinntekt.

Tidligere hadde pensjonister oftere lavinntekt enn andre husholdninger, men dette har endret seg. I Norge har andelen med lavinntekt for de over 67 år falt de siste årene. I alle aldersgrupper under 67 år har det vært en svak økning i andelen med lavinntekt de siste fem årene. Økningen har vært størst blant unge voksne i alderen 18-34 år, men har også vært betydelig blant barn på 0-17 år.

Selv om det har blitt noen flere unge med relativ lavinntekt, viser tall fra SSB en nedgang i unge som verken er i arbeid, utdanning eller i arbeidsmarkedstiltak (NEETs) de siste 5 årene. For de fleste unge er det å ha lavinntekt en overgangsfase i en periode der de etablerer seg i arbeidslivet. Siden 2014 har andelen arbeidssøkere gått ned i denne aldersgruppen, mens andelen som mottar helserelaterte ytelser har økt noe. Det skyldes hovedsakelig en økning i andelen som mottar uføretrygd. I den yngste aldersgruppen på 18-24 år ser vi en nedgang i andelen som mottar økonomisk sosialhjelp de siste årene. Samtidig er det en gruppe med lavinntekt i

aldersgruppen 18-34 som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, og de er ofte kjennetegn som at de ikke har fullført videregående opplæring, lite arbeidserfaring og flere har psykiske lidelser.

Siden 2012 har det vært en økning i andelen barn som bor i husholdninger med treårig lavinntekt, ofte omtalt som vedvarende lavinntekt. Økningen i treårig lavinntekt fortsatte i 2018. Dette innebærer at en gruppe barnefamilier har hatt en svakere inntektsutvikling enn medianhusholdningen den senere tid. I 2018 var det registrert 111 000 barn i husholdninger med lavinntekt i tre år. Av disse var 57 prosent barn i innvandrerfamilier. Nesten hele denne økningen skyldes at det er flere innvandrerbarn som tilhører husholdninger med lavinntekt, en økning på 25 000 barn i perioden fra 2012 til 2018. Dette kan blant annet knyttes til at det siden 2012 har kommet omtrent 90 000 nye flyktninger til landet, og at det blant flyktninger er en svært høy andel med lavinntekt de første årene etter at de er kommet til Norge. I husholdninger med norskfødte foreldre har antallet barn i husholdninger med lavinntekt økt med 7 000 i samme periode.

Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med treårig lavinntekt var på 29 prosent i 2018, dette er tre ganger høyere enn gjennomsnittet i befolkningen.

Høy sosial mobilitet blant etterkommere av innvandrere

Innvandrerfamilier, og særlig flyktningefamilier med kort botid, er sterkt overrepresentert blant gruppene med lavinntekt over tre år. Det har vært uttrykt har det vært bekymring for om dette medfører dårlige oppvekstvilkår slik at fattigdom og lavinntekt vil gå i arv. Nye studier av voksne etterkommere til innvandrere som kom til Norge på 70- og 80-tallet viser at det er høy grad av sosial mobilitet. Inntektsforskjellene mellom innvandrerbarna og majoritetsbefolkningen er redusert med nær 80 prosent sammenlignet med gapet i innvandrengenerasjonen. Det er samtidig stor variasjon i inntekt og utdanningsnivå til etterkommere etter foreldrenes landbakgrunn, noen grupper etterkommere har i snitt høyere inntekt enn norskfødte, mens andre grupper har i snitt lavere inntekt.

Etterkommere av flyktninger fra Vietnam har hatt særskilt høy sosial mobilitet, og har i voksen alder i snitt både høyere utdanning og høyere inntekt enn folk i samme alder i majoritetsbefolkningen.

Noen forklaringer på etterkommernes høye sosiale mobilitet er gode velferdsordninger som skal sikre et forsvarlig livsopphold for familier med svak tilknytning til arbeidslivet, samt Lånekassen og gratis høyere utdanning. Tall fra SSB viser at etterkommere i dag (i 2019) fullfører videregående i omtrent like stor grad som majoritetsbefolkningen. Blant etterkommere som fullfører videregående er det en høyere andel som går videre til høyere utdanning enn i majoritetsbefolkningen. Dette gir grunn til en forsiktig optimisme for den sosiale mobiliteten til nye generasjoner med etterkommere av innvandrere, men mange flyktninger har kommet til landet etter 2000-tallet og det er fortsatt uvisst hvordan barna til disse gruppene vil lykkes i arbeidsmarkedet.

Lavinntekt er forbundet med levekårsproblemer

I Norge har vi et godt utbygget velferdssystem som gjør at alle uavhengig av inntekt har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel rapporterer personer som lever i husholdninger med lavinntekt i levekårsundersøkelser at de oftere har noen typer materielle og sosiale mangler, selv om flertallet ikke rapporterer om de manglene som SSB har spurt om. Personer med lavinntekt har oftere dårlig helse, bor oftere alene og har mindre sosial kontakt enn de som har høyere inntekt. Barn i lavinntektsfamilier opplever oftere at de ikke kan som andre barn delta på skole- og fritidsaktiviteter og reise på ferier.

Boligsituasjon for vanskeligstilte

Generelt har mange i Norge gode boforhold, og over 80 prosent av befolkningen bor i bolig som er eid av noen i husstanden. Likevel er det enkelte som har utfordringer på boligområdet, og boligstandard og bomiljø bestemmes i stor grad av de økonomiske ressursene. Utviklingen i boforhold har videre nær sammenheng med det høye presset på boligmarkedet og stadig økende priser. Boutgiftene har økt, og har hatt stor betydning for dem som allerede har problemer med lav inntekt.

Sosiale tjenester og mottak av økonomisk sosialhjelp

Sosialtjenesteloven representerer samfunnets siste sikkerhetsnett og skal sikre at alle har midler til et forsvarlig livsopphold. Antall sosialhjelpsmottakere økte hvert år fra 2012 til 2018, men i 2019 var det en nedgang i antall mottakere. I gjennomsnitt var det hver måned 59 200 personer som mottok økonomisk sosialhjelp i 2019, en nedgang på 800 personer sammenliknet med gjennomsnittet for 2018. Det er stor utskiftning i hvem som mottar økonomisk sosialhjelp fra måned til måned. Dette blir tydelig dersom vi ser på hvor mange som mottar økonomisk sosialhjelp i løpet av året. Dette tallet er betraktelig høyere enn gjennomsnittet per måned. I løpet av 2019 mottok 129 300 personer økonomisk sosialhjelp i minst en måned, en nedgang på 3000 personer sammenliknet med antallet i 2018. Det ble utbetalt i underkant av 7 milliarder kroner i økonomisk sosialhjelp i løpet av 2019, en nedgang på 1,8 prosent sammenliknet med 2018.

Innvandrere utgjorde 52 prosent av alle sosialhjelpsmottakere i yrkesaktiv alder i 2019. Denne andelen har økt betydelig siden 2010, i hovedsak som følge av økt innvandring etter 2010. Fra 2018 til 2019 var imidlertid innvandrersandelen blant mottakerne stabil.

I gjennomsnitt for 2019 mottok 1,9 prosent av alle i alderen 18-24 år økonomisk sosialhjelp. Dette er det laveste nivået i perioden fra 2010 til 2019. De siste årene har arbeidsledigheten blant unge falt, samtidig som vi har sett en økning i andelen unge som mottar uføretrygd. Dette kan isolert sett ha medført en nedgang i andelen unge som mottar økonomisk sosialhjelp. Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år, som ble innført fra januar 2017, kan også ha medvirket noe til denne nedgangen, men det er usikkert.

Ulike virkemidler for å bøte på lavinntekt og levekårsutfordringer

Det er et overordnet sosialpolitisk mål å bedre levekårene til vanskeligstilte og bidra til sosial og økonomisk trygghet. Vi vet at det er ungdom, unge voksne, enslige forsørgere og barnerike familier med innvandrerbakgrunn som i størst grad kan ha økonomiske og

sosiale utfordringer. NAVs ulike virkemidler kan bidra til at personer kommer i arbeid eller aktivitet, og sikre sosial og økonomisk trygghet. De kommunale tjenestene i NAV representerer samfunnets siste sikkerhetsnett og skal bistå og sikre livsoppholdet personer som ikke har tilstrekkelig inntekt eller har krav på andre ytelser i NAV. De fem kommunale tjenestene i NAV-kontoret som ivaretar dette ansvaret, er økonomisk stønad, individuell plan, midlertidig botilbud, Kvalifiseringsprogrammet og opplysning, råd og veiledning. I denne rapporten går vi nærmere inn på ulike virkemidler NAV har til rådighet.

Gjennom forskning og prosjekter knyttet til utvikling av tjenestene får NAV økt kompetanse og erfaring for å iverksette bedre tjenester. Vi presenterer noen eksempler knyttet til å øke kompetansen i NAV generelt, samt erfaring fra to større prosjekt knyttet til oppfølging av familier med lavinntekt og NAV-veileder i videregående skole. Ungdom og innvandrere er prioriterte målgrupper i NAVs arbeid for å få flere i arbeid, aktivitet eller utdanning. Kvalifiseringsprogrammet er et sentralt virkemiddel for å bistå personer med nedsett arbeids- og inntektsevne inn i ordinært arbeid. Målgruppen for programmet har ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdlo-

ven. Kvalifiseringsprogrammet er en lovpålagt rettighet for personer som fyller inngangskriteriene for programmet. Flere enn det som er tilfelle i dag bør få tilbud om program.

Covid-19 pandemien har medført økt arbeidsledighet og permitteringer. De fleste NAV-kontor ble våren 2020 stengt for henvendelser uten avtale, og mye av oppfølgingen ble gjort per telefon og digitalt. Mange kontor ivaretok sine sårbare brukere med kreativ og alternativ oppfølging ved å for eksempel gå tur sammen ute. Mange NAV-ledere har også oppmuntret sine veiledere til å være spesielt oppmerksomme på barnas behov og ivareta deres særskilte behov. I løpet av sommeren åpnet så godt som alle de 303 NAV-kontorene igjen for drop-in.

Når mange mennesker er blitt arbeidsledige eller permitterte er det grunn til å anta at mange kan få økonomiske problemer. Det har ofte stor innvirkning på livssituasjonen og påvirker hele familien. Det er viktig at NAV-veileder vet hva som er årsakene til de økonomiske problemene slik at man setter inn rett tiltak. Under pandemien er økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning blitt styrket i NAV.

1. INNLEDNING

Årets utgave av rapporten «Lavinntekt og levekår» er i stort en videreføring av innholdet i tidligere utgaver, men med enkelte endringer. Vi har lagt mer vekt på utviklingen i befolkningens sysselsettingsandel, og på utviklingen i gjeld og forbrukslån. Beskrivelsen av gjeldsutviklingen er basert på SSBs rapport «Økonomisk utsyn» og de siste rapportene av «Finansielt utsyn» fra Finanstilsynet. Nytt i årets rapport er et forsøk å belyse konsekvenser av Covid-19 pandemien for lavinntekt og levekår. Korona-krisen er pågående, og prognosene for økonomien og arbeidsmarkedet fremover er ekstra usikre. Vi har forsøkt å beskrive utviklingen så langt i 2020, og prøvd å si noe om hvordan dette kan påvirke levekårene til befolkningen over tid. Vi rakk akkurat å få med november-utgaven av notatet «Arbeidsmarkedet nå», der vi nå ser en økning i antallet arbeidssøkere igjen.

I årets rapport er analysen av utviklingen i inntektsfordeling og lavinntekt basert på utvalgte oppdateringer av SSBs inntektsstatistikk etter skatteoppgjøret for 2018 oppdatert. Materialet til dette arbeidet er hentet fra SSBs statistikkbank og utvalgte statistikkjøringer fra SSB. I tillegg presenterer vi en oppdatert

utvikling av levekårsutfordringene knyttet til befolkningens helsesituasjon, boforhold og bomiljø. Dette kapitlet er i hovedsak basert på levekårsundersøkelsene som er utarbeidet og publisert av SSB. Vi har gjennomført analyser av sosialstatistikken basert på de nye KOSTRA²-data fra 2019, og bearbeidet sosialhjelpsdata fra SSB. Ved siden av levekårsdataene bygger rapporten i stor grad på litteraturoversikter og forskningsresultater som publiseres løpende av ulike forskningsmiljøer.

De siste kapitlene i rapporten beskriver de ulike virkemidlene NAV har på de sosiale tjenestene for å fremme lovens formål om å bedre levekår for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

.....
² KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering. Data om kommunale tjenester samles inn hvert år av Statistisk sentralbyrå.

2. UTVIKLING I INNTEKT OG GJELDSBELASTNING I NORGE²

Av: Ivar Lima

Den 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 de landene i verden med minst forskjeller i levekår. Norge kommer godt ut på EUs indikatorer for risiko for fattigdom eller sosial eksklusjon. Tall fra OECD viser også at forskjellene er små i Norge sammenliknet med mange andre land.

I perioden 2013–2018, har medianinntekten til husholdningene etter skatt hatt en realnedgang -0,2 prosent, men det er klare forskjeller i inntektsutvikling mellom husholdningene. Inntektene har økt med 3,1 prosent for par i alderen 45-64 år uten barn. Blant enslige forsørgere var det en nedgang i realinntekten på -2,3 prosent.

Formue og gjeld er viktige indikatorer på økonomisk sårbarhet og robusthet, fordi de økonomiske ressursene til en husholdning også påvirkes av oppsparte midler og av gjeldsgrad. Høy gjeldsgrad og lav formue gjør husholdningene sårbare ved reduksjon i inntekten eller ved kraftig stigning i renten. Stadig flere husholdninger har en høy gjeldsgrad. Mulig inntektsbortfall som følge av langtidsledighet medfører risiko for at flere låntakere kan få vanskeligheter med å betjene lån.

2.1 Fallende sysselsetting over tid

Høy sysselsetting er den viktigste faktoren for å sikre gode levekår til flest mulig. For personer i arbeidsfør alder er inntekt fra lønnsarbeid den viktigste kilden til inntekt. Lønnsinntekt gir også økonomisk trygghet

gjennom at den enkelte opparbeider seg rettigheter til ytelser og stønader ved arbeidsledighet, sykdom og ved fødsel av barn. Lønnsinntekt utgjør pensjonsgivende inntekt og danner grunnlaget for nivået på utbetalinger fra folketrygdens ytelser: dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, foreldrepenger og alderspensjon.

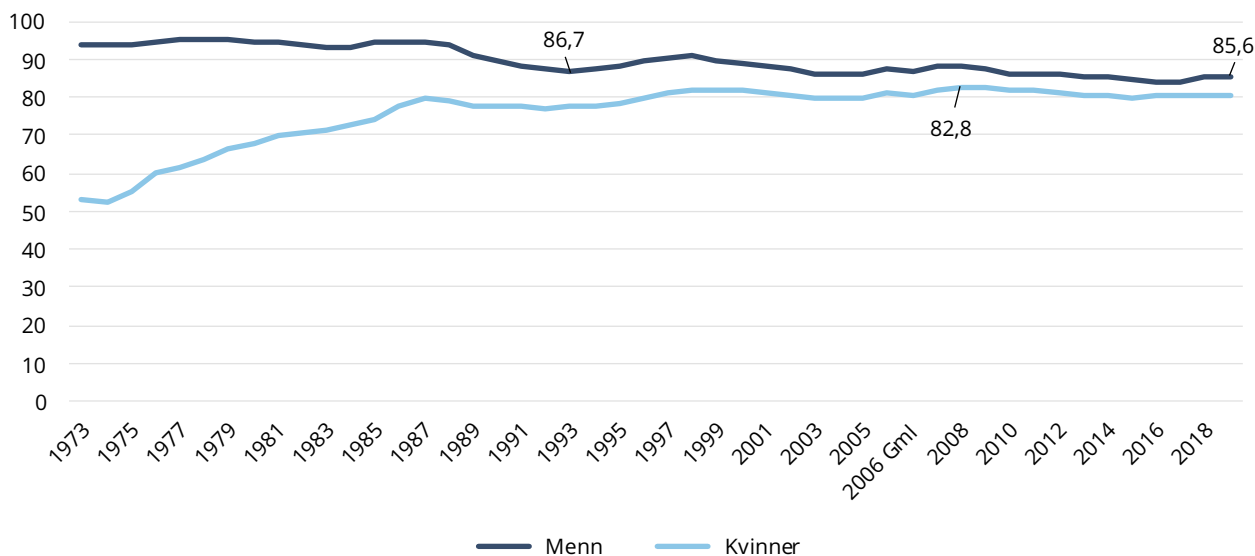
Med tall fra AKU kan vi følge andelen sysselsatte til aldersgruppen 25-54 år over en lang periode (figur 2.1). Tallene viser kun om en person er sysselsatt eller ikke, og sier ikke noe om arbeidstid. Av figuren fremkommer det dermed ikke at betydelig flere kvinner enn menn jobber deltid.

Helt siden midten av 80-tallet har menn hatt en svakt nedgående trend i andelen som er sysselsatt⁴. Andelen sysselsatte kvinner var lenge betydelig lavere, men har hatt en sterkt økende trend siden 70-tallet. Veksten i kvinners sysselsetting avtok noe etter hvert, men fortsatte helt til 2008 med en topp på 82,9 prosent. Etter 2008 falt sysselsettingsprosenten noe også blant kvinner, og i 2019 er den på 80,8 prosent. De siste årene har andelen sysselsatte menn og kvinner vært ganske lik.

Den senere tid har det vært en betydelig økning i andelen kvinner som jobber heltid som ikke fremkommer i denne figuren. Deltidsarbeid blir ofte sett på som en tilpasning blant foreldre for å kombinere deltakelse i arbeidsliv og familieliv, og det er særlig kvinner som har gjort den tilpasningen. Derfor er det interessant å merke seg at blant mødre i alderen 20-54

³ I dette kapitlet bygger vi på innteks- og formuesstatistikken til SSB og på publikasjonene «Økonomisk utsyn over 2019» og Finansielt utsyn som utgis av Finanstilsynet.

⁴ SSB måler sysselsettingsprosenten som er sysselsatte delt på hele befolkningen i samme aldersgruppe. Sysselsatte er personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuka, samt personer som har et slikt arbeid men som var midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende.

Figur 2.1 Andelen sysselsatte etter kjønn. Prosent av befolkningen i alderen 25-54 år.

Kilde: SSB

år økte andelen som jobber heltid fra 56 prosent i 2006 til 69 prosent i 2018 (Sundt 2019). Det er imidlertid fortsatt en betydelig høyere andel kvinner enn menn som jobber deltid.

Statistisk sentralbyrå (SSB 2020) påpeker at reduksjonen i sysselsettingen blant menn har skjedd uten at det har vært en tilsvarende økning i ledigheten. Dette observerer de ved å beskrive utviklingen i personer som tilbyr sin arbeidskraft på arbeidsmarkedet, summen av sysselsatte og arbeidsledige. Arbeidsstyrkeprosenten er redusert i samme periode. «Videre ser en at de mer kortsiktige svingninger i utviklingen i sysselsettingen på grunn av at konjunkturer også påvirker arbeidsstyrkeprosentene. Det betyr at veksten i arbeidsledigheten ikke motsvarer nedgangen i sysselsettingen i dårlige tider på arbeidsmarkedet.» (SSB 2020: 36). Dette er en indikasjon på at noen slutter å søke arbeid i nedgangstider, og at langvarig ledighet medfører at en økt andel faller permanent ut av arbeidsmarkedet. Dette er dokumentert i to effektstudier som har undersøkt konsekvenser av å miste jobben blant norske arbeidstakere (Rege, Telle og Votruba 2009; Bratsberg, Fevang og Røed 2013).

Den nyeste studien viser at det å miste jobben øker sannsynligheten for å bli uføretrygdet med 121 pro-

sent for menn og 48 prosent for kvinner seks år etter at de ble ledige (Bratsberg m.fl. 2013: 138). Studien omhandler også den mer kortsiktige effekten på overgangen til midlertidige helseytelser, og viser at sjansen for overgang til midlertidige helseytelser øker med 9 prosentpoeng for menn og 12 prosentpoeng for kvinner.

Et viktig spørsmål er hvilke konsekvenser korona-krisen vil ha for sysselsettingen og folks levekår. Gjerde, Engel og Sørbø (2020) beskriver utviklingen på arbeidsmarkedet etter nedstengingen av samfunnet i mars 2020 i artikkelen «Den store nedstengningen». De beskriver en kortsiktig økning i antall arbeidssøkere som var langt større enn man hadde sett tidligere. Toppen i antall ledige ble imidlertid nådd raskt, og deretter begynte en gradvis nedgang i ledigheten:

«Etter hvert som det ble lettet på noen av tiltakene og flere fikk vende tilbake på jobb, begynte arbeidsledigheten å gå ned i slutten av april. Denne tendensen har fortsatt fram til utgangen av oktober (uke 44). 187 000 personer var registrert som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak ved utgangen av oktober. Dette utgjør 6,6 prosent av arbeidsstyrken, og er 245 700 færre enn i uke 15.» (Vidal-Gil og Gjerde 2020: 4)

Trenden med fallende ledighet snudde i november. De siste tallene fra NAV viser at det i november var registrert 196 000 arbeidssøkere (Vidal-Gil 2020b), hvorav 72 000 er registrert som delvis ledige. Det utgjør 6,9 prosent av arbeidsstyrken, og er en dobling i antall arbeidssøkere sammenlignet med månedene før pandemien inntraff. Delvis ledige omfatter alle arbeidssøkere som har hatt arbeid i løpet av de to siste ukene, men som har arbeidet mindre enn normal arbeidstid og som søker arbeid med lengre arbeidstid. Mange er tvunget til å jobbe redusert som følge av mindre økonomisk aktivitet. Ansatte i serviceyrker, butikk- og salgsarbeid og reiseliv og transport er hardest rammet av arbeidsledighet. 85 100 av de registrerte arbeidssøkere fra bølge 1 (21%) er fortsatt arbeidsledige i november i år⁵. Ifølge NAVs prognose vil AKU-ledigheten bli på 4,6 prosent i år, og på 4,5 prosent i 2021. Prognosene er meget usikre da det er uvisst hvordan pandemien vil utvikle seg fremover, og hva slags tiltak ulike land vil iverksette for å begrense den (Vidal-Gil og Gjerde 2020: 21).

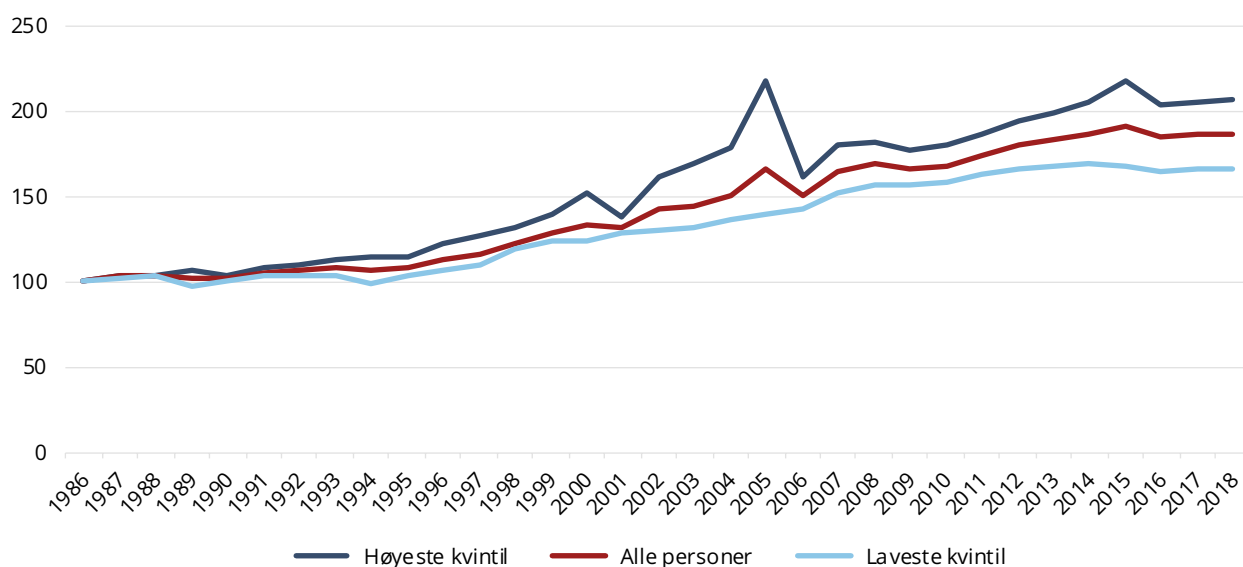
Det er forventet langvarig redusert etterspørsel etter arbeidskraft i flere bransjer. Det innebærer at nye arbeidssøkere vil få vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet, og at de som allerede var ledige før korona-krisen inntraff vil bli stående ledige lengre enn normalt.

2.2 Utviklingen i realinntekt

Figur 2.2 viser utviklingen i inntekt etter skatt i faste 2018-kroner for gjennomsnittet av alle personer og for gjennomsnittet blant de 20 prosentene (kvintilene) med høyest og lavest inntekt. Figuren viser utviklingen i realinntekt som utgjør den mengde varer og tjenester en husholdning kan kjøpe for inntekten.

I perioden fra 1986–2018 har realinntekten (inntekt etter skatt per forbruksenhet) i medianhusholdningen økt med hele 86 prosent. Det er hovedsakelig fra 1997 til 2014 at realinntekten økte betydelig, og dette er en periode med høy velstandsvekst for de aller fleste hus-

Figur 2.2. Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala)⁵. Gjennomsnitt. Indeks i faste 2018-kroner. 1986=100. Kvintiler⁶



Kilde: SSB

⁵ Ny analyse av Kunnskapsavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet: <https://memu.no/artikler/stor-oversikt-slik-har-det-gatt-med-de-400-000-som-ble-rammet-av-den-forste-koronabolgen/>

⁶ Personer i studenthusholdninger utelatt

⁷ Se faktaboks side? for definisjon av begrepene inntekt etter skatt, EU-skala og forbruksenhet.

holdninger. Veksten for femdelen med høyest inntekt var på 106 prosent i perioden, mens femdelen med lavest inntekt økte gjennomsnittsinntekten med 66 prosent. På tross av at inntektsforskjellene har økt noe i perioden, har også de med inntekter i laveste kvintil fått tatt del i den økte kjøpekraften. Kjøpekraften til husholdningene i laveste inntektskvintil begynte å flate ut allerede i 2012, mens for husholdningene med høy inntekt økte kjøpekraften betydelig i tre år til. I den laveste femdelen er realinntekten nå den samme som i 2012, og vi har dermed hatt seks år uten økning i realinntekten for denne femdelen.

I 2016 var det et betydelig fall i realinntektene for de med høye inntekter, og bare et svakt fall for de med lave inntekter. Median inntekt etter skatt for alle husholdninger falt med 2,2 prosent målt i faste priser. Nedgangen i realinntekt i 2016 skyldes sterk prisstigning, svak nominell økning av lønningene og uendrede barnetrygdsatser (SSB 2018). I 2017 og 2018 har realinntektene til husholdningene hatt en svak økning, og utviklingen er lik for både høyeste og laveste kvintil.

2.3 Økonomiske problemer og gjeldsgrad

Økonomisk trygghet for de fleste

I en husholdnings økonomi er inntekten en viktig komponent, men for å få totalbildet må vi også ta andre komponenter i betraktning. En husholdning med god inntekt kan få økonomiske problemer hvis forbruket og gjelden blir for høy, mens en husholdning med lav inntekt likevel kan lykkes med å oppnå økonomisk trygghet og en akseptabel levestandard med kontrollert forbruk og god budsjettkontroll. Kempson og Poppe (2018) har gjennomført en surveyundersøkelse blant et representativt utvalg av husholdninger i Norge, der de har benyttet internasjonalt validerte mål på husholdningers økonomiske trygghet⁸. De finner at majoriteten av befolkningen har en velordnet privatøkonomi som gir trygghet, handlefrihet og overskudd til sparing og sosial deltakelse. På

det generelle målet for økonomisk trygghet skårer Norge i gjennomsnitt høyt i forhold til andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Dette kan i stor grad tilskrives høyere inntekt og lavere inntektsforskjeller i Norge. Det er også høy skår på det å overholde løpende økonomiske forpliktelser, samt at de fleste har tilstrekkelig med penger til mat og evnen til å betale regninger og andre utgifter til rett tid. Undersøkelsen identifiserer likevel samfunnsgrupper som av ulike årsaker har dårlig økonomi. Selv om det gjelder en liten andel av alle husholdninger så dreier det seg om mange personer og familier i antall.

Kempson og Poppe (2018) finner at noen husholdninger skårer lavt på økonomisk handlefrihet, og at de mangler en økonomisk buffer for å dekke uforutsette utgifter. 6 prosent av den norske befolkningen sier de klarer seg akkurat, mange av disse har økonomiske problemer mens andre lever på grensen av å komme i vanskeligheter og har få økonomiske buffere mot fremtidige endringer i sine rammebetingelser. Nærmere 3 prosent av den norske befolkningen har en krevende økonomisk situasjon, med en lav gjennomsnittlig generell økonomisk trygghetsskåre. Ifølge SIFO er den sistnevnte gruppen på omtrent 3 prosent uten tvil den økonomisk sett mest utsatte av de gruppene de beskriver, og den består av en høy andel arbeidsledige og mange selvstendig næringsdrivende.

De identifiserer imidlertid også en langt større gruppe på cirka 35 prosent, som har grei økonomi i dag, men som har et nokså høyt forbruk og få oppsparte midler. Disse kan få økonomiske problemer hvis de rammes av inntektsbortfall som for eksempel ved langtidsledighet.

Den økonomiske tryggheten påvirkes av en kombinasjon av inntekt, hvordan folk bruker og administrerer pengene de har, og eventuelle erfaringer med inntektsnedgang (Kempson og Poppe 2018). Mange av husholdningene som skårer lavt på økonomisk trygghet med disse dataene fra 2017 har opplevd en inntektsnedgang det siste året. Slike husholdninger må forsøke å øke inntekten og å forbedre økonomien gjennom aktiv sparing, ikke låne til daglige utgifter, begrense bruk av forbrukskreditt og å ha kontrollert forbruk i henhold til budsjett. Å fremme økt økonomisk trygghet og god forbrukeratferd er en prosess

⁸ SSB har også enkelte spørsmål vedrørende økonomisk trygghet i de årlige levekårsundersøkelsene. Vi vil rapportere om noen av målene fra levekårsundersøkelsene i kapittel 4.

som involverer mange aktører. Skolene kan ha en viktig rolle overfor barn og unge i å lære dem om økonomi. De som har betalings- eller gjeldsproblemer kan henvende seg til NAV, og få råd fra en økonomi- og gjeldsrådgiver. Men også banker og andre finansinstitusjoner har et ansvar for å bidra til økt økonomisk dugelighet og trygghet for den enkelte. Det kan for eksempel dreie seg om økonomisk rådgivning i bankene, følge opp kunder og ikke gi lån til personer som ikke er kredittverdige.

Økende gjeldsbelastning og mislighold av forbrukslån

Nettoformuen i befolkningen har økt hvert år i perioden 2011–2017, hovedsakelig som følge av pris- og kursstigning på finansielle eiendeler og boligformuen. I 2018 var det derimot en nedgang i nettoformuen på omtrent 1 prosent (SSB 2020: 64). Ifølge SSB (2020) skyldes dette en «beskjeden vekst i realkapitalen» samt en betydelig økt gjeldsvekst.

Gjeldsgrad for privatpersoner eller husholdninger defineres som total gjeld i forhold til brutto inntekt. Høy gjeldsgrad gjør husholdningene økonomisk sårbare, særlig når renten øker eller når flere mister jobben.

Stadig flere husholdninger har en høy gjeldsgrad. Andel husholdninger hvor gjelden utgjorde mer enn tre ganger samlet inntekt har økt fra 13,1 prosent til 20,0 prosent i tiårsperioden fra 2008 til 2018. I 2019 snudde trenden og det var en liten nedgang i gjeldsgraden. Like fullt er nå gjeldsgraden «kommet opp på et historisk høyt nivå og er høyere enn i de aller fleste andre land.» (Finanstilsynet 2019: 2).

De høye boligprisene er en viktig årsak til økt gjeld i husholdningene, særlig blant de yngre. Andelen husholdninger med gjeld større enn tre ganger inntekten har økt mest for yngre par, par med små barn og enslige med barn. Blant husholdningstypene med høyest gjeldsgrad finner vi først og fremst par med barn under 6 år, der nesten 40 prosent hadde en gjeld større enn tre ganger husholdningsinntekten i 2018.

Veksten i gjeld finner sted blant husholdninger med middels inntekt, mens blant husholdninger med inntekt i laveste 20 % eller høyeste 20 % har gjelden vært stabil

over tid. De siste årene har det imidlertid vært en økning i gjeld i husholdningene med inntekter i laveste tidel (desil). I sistnevnte inntektsgruppe er det 12 prosent som har en gjeld som er 5 ganger høyere enn inntekten. Dette er dobbelt så mange som i resten av befolkningen der andelen er på 5 prosent. Det er også i husholdningene med inntekt i laveste desil at renteutgiftene tynger mest. Andelen husholdninger hvor renteutgiftene oversteg 15 prosent av samlet inntekt var i 2018 på 10 prosent i laveste tidelsgruppe, mot under 6 prosent i befolkningen totalt (SSB 2020: 63).

Førstegangskjøpere og yngre låntakere har høyest gjeld i forhold til inntekt og høyest belåningsgrad på boligen, og de er særlig sårbare for renteøkning og inntektsbortfall.

Selv om gjeldsgraden har økt, har rentebelastningen holdt seg ganske stabil på grunn av lave renter. Høy gjeld innebærer imidlertid at selv moderat renteoppgang vil gi betydelig høyere rentebelastning. Det er få som har bundet renten sin, og en renteøkning vil dermed merkes av de fleste låntakere.

Etter en lengre periode med vekst i forbrukslån, bremset veksten opp i 2019. I 1. kvartal 2020 gikk mengden forbrukslån ned 10 prosent sammenlignet med 12 måneder før. Selv om mengden har gått ned, har misligholdet holdt seg høyt. Ifølge Finanstilsynet (2020: 2) er det stor fare for at sårbare husholdninger tar opp forbrukslån med høy rente som de senere ikke vil være i stand til å betjene. Forbrukslån misligholdes i større grad enn andre typer lån. I tredje kvartal 2019 lå misligholdet på 9,4 prosent, mot et mislighold på 0,9 prosent for bankenes totale utlån. Det har vært en markert økning i misligholdet de siste årene. Finanstilsynet advarer mot at «inntektsbortfall som følge av koronakrisen øker faren for at sårbare husholdninger har eller tar opp forbrukslån som de ikke vil være i stand til å betjene» (Finanstilsynet 2020: 3).

Økonomiske problemer som følge av koronakrisen?

Ifølge et estimat det i løpet av mars 2020 var rundt 192 000 husstander (8 prosent av husholdningene) med tydelige tegn på økonomiske problemer (Poppe og Kempson 2020a). Disse husholdningene består av

i rundt 420 000 personer. Selv om mange av dem har slitt med økonomiske problemer også før krisen, er de trolig også blitt rammet av korona-krisen. Nesten halvparten (44 prosent) av dem rapporterer at de har fått sine samlede inntekter redusert i løpet av mars måned — 18 prosent med så mye som en tredjedel eller mer. Omtrent samtlige hushold i denne gruppen (95 prosent) sier de har problemer med å betale regninger, en tredjedel hevder at det er en konstant utfordring. Årsaken til frafall av inntekt skyldes at nesten 4 av 10 husholdninger i denne gruppen (37 prosent) er blitt rammet av permitteringer, og tre av ti av arbeidsløshet (28%). Trolig har ikke alle opplevd faktisk inntektsnedgang ennå, siden permitteringen og oppsigelsene vi her snakker om skjedde i løpet av mars måned.

Poppe og Kempson (2020b) kom med en oppdatert rapport om korona-krisen i oktober, basert på data samlet inn i juni 2020. De finner en viss positiv utvikling sammenlignet med den første undersøkelsen: «Sammenlignet med tidlig i april, er andelen økonomisk utsatte hushold redusert, mens andelen trygge viser økende tendens. Dette tyder på at velferdsstatens tiltak mot koronakrisen har virket» (Poppe og Kempson 2020b: 5). Samtidig er det en gruppe som fortsatt er rammet økonomisk av korona-krisen hvorav 60 prosent har fått redusert inntekt på grunn av korona-krisen. De ser «mange hushold som tydelig sliter med økonomien i form av gjelds- og betalingsproblemer, oppbygging av kredittkortgjeld og behov for å låne penger til mat og andre nødvendige utgifter» (Poppe og Kempson 2020b: 4).

Pandemien er ikke over, og det er svært usikkert hvor alvorlige de økonomiske virkningene av den vil bli på lang sikt. Avhengig av hva som skjer i norsk økonomi fremover er det forventet en økning i antall husholdninger som kommer i økonomiske vansker. Dette vil

også kunne øke behovet for økonomiske rådgivningstjenester fra flere instanser i tiden som kommer. Direktoratet samarbeider tett med fylkesmannsembetene for å gi tydelig informasjon til befolkningen med tips om selvhjelp og hvor man kan ta kontakt for rådgivning.

På tross av den store økningen i antallet ledige og permitterte, og selv om Poppe og Kempson (2020b) finner at flere husholdninger har fått økonomiske problemer som følge av pandemien, viser foreløpige tall fra storbyene i Norge at det ikke var en økning i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp etter mars 2020 og frem til juli 2020. Hvis antall husholdninger med alvorlige økonomiske problemer øker betydelig som følge av korona-krisen, vil vi forvente en økning i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp, i hvert fall på sikt. Det er en risiko for at flere vil måtte søke om økonomisk sosialhjelp i løpet av høsten 2020. NAV har ikke tilgang til oppdaterte tall om andelen sosialhjelpsmottakere for høsten 2020. Vi har fått tilgang til en rapport om mottakere av økonomisk sosialhjelp i Oslo, med tall oppdatert ut august 2020. Også i den er konklusjonen så langt at korona-krisen ikke har medført økt andel mottakere av økonomisk sosialhjelp. Det rapporteres imidlertid om at sammensetningen av mottakere har endret seg noe, med et større innslag av nye unge stønadsmottakere, samt at det gjennomsnittlige stønadsbeløpet har økt sammenlignet med før krisen. Det må understrekes at Oslo ikke er representativt for resten av landet, og at det kan ha vært en økning i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp på landsbasis selv om det ikke har vært en økning i Oslo til og med august.

2.5 Referanser til kapittel 2

- Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance». *Labour Economics* 24: 137–150.
- SSB (2018). *Økonomisk utsyn over året 2017*. Kap.6. Husholdningene. Rapporter 2018/9. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/okonomisk-utsyn-over-aret-2017>
- SSB (2020). *Økonomisk utsyn over året 2019*. Rapporter 2020. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/okonomisk-utsyn-over-aret-2019>
- Gjerde, Audun, Malin Charlotte Engel Jensen og Johannes Sørbo (2020) «Den store nedstengningen. Arbeidsmarkedet gjennom første del av koronakrisen». *Arbeid og velferd*, 2/2020, 3–24. http://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2020/2/m-03/Den_store_nedstengningen._Arbeidsmarkedet_gjennom_koronakrisen_og_scenarier_for_utviklingen_fremover
- Finanstilsynet (2019). *Finansielt utsyn desember 2019*. Rapport. Oslo: Finanstilsynet. <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/345999748fa840e59fff49e6a2dbb1db/finansielt-utsyn-desember-2019.pdf>
- Finanstilsynet (2020). *Finansielt utsyn juni 2020*. Rapport. Oslo: Finanstilsynet. <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/a262dc92043247c087238e3604b4104a/finansielt-utsyn-juni-2020.pdf>
- Kempson, Elaine og Poppe, Christian (2018). *Økonomisk dugelighet og trygghet i Norge. Hovedfunn*. Prosjektrapport 19-2018. Oslo: SIFO og OsloMet <https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12199/1326/OR-19%20Summary%20report%20wellbeing%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Poppe, Christian og Kempson, Elaine (2020a). *Hvordan går det med folks økonomi i korona-tider?* Oslo: SIFO og OsloMet. SIFO-rapport nr. 5-2020. <http://hdl.handle.net/20.500.12199/3003>
- Poppe, Christian og Kempson, Elaine (2020b). *Hvordan går det med folks økonomi i korona-tider?* Rapport nr. 2. Oslo: SIFO og OsloMet. SIFO-rapport nr. 12-2020. <https://hdl.handle.net/10642/9006>
- Rege, Mari, Kjetil Telle and Mark Votruba (2009). «The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization». *Journal of the European Economic Association*, 2009, vol. 7, issue 4, 754-785
- Vidal Gil, Eugenia og Gjerde, Audun (2020). «Utviklingen på arbeidsmarkedet. NAVs arbeidsmarkedsprognose». *Arbeid og velferd* 3/2020, 3-25. http://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2020/3/m05/Utviklingen_p%C3%A5_arbeidsmarkedet
- Vidal Gil, Eugenia (2020). *Arbeidsmarkedet nå – november 2020*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Notat. https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/hovedtall-om-arbeidsmarkedet/arbeidsmarkedet-ns_kap/_/attachment/download/22c85973-bc74-4cd0-b e b c - 9 f d 1 8 e 1 8 4 6 7 8 : 0 0 5 b 5 a 1 7 8 6 f 5 b - 8 6 0 b 9 5 6 5 3 e 2 3 d 4 6 9 c 9 e 1 e 7 2 6 2 5 d / A r b e i d s m a r k e d e t % 2 0 n % C 3 % A 5 % 2 0 - % 2 0 n o v e m b e r % 2 0 2 0 2 0 . p d f

3. UTVIKLING I LAVINNTEKT⁸

Av: Ivar Lima

I dette kapittelet skal vi beskrive utviklingen i andelen med relativ lavinntekt etter EU-60 målet. Vi skal også beskrive hvilke grupper som oftest har lavinntekt. De som har relativ lavinntekt, har betydelig lavere inntekt enn den typiske husholdningen i befolkningen. Vi skal også beskrive utviklingen i realinntekt for grupper med lavinntekt, og vise at realinntektsmålet gir et annet bilde enn det løpende EU-60 målet.

EU-60 målet tar utgangspunkt i medianinntekten til alle husholdninger i befolkningen. Medianinntekten i befolkningen er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store halvdel, etter at de er rangert etter inntektsstørrelse. EU-60 er definert som å ha under 60 prosent av medianinntekten etter skatt og justert for husholdningsstørrelsen (se faktaboksen definisjoner). SSB har også et mål på lavinntekt over tre år etter EU-60, og SSB betegner det som vedvarende lavinntekt. Vi skal også bruke det treårige målet i dette kapittelet, og i rapporten omtales det som treårig lavinntekt.

I denne rapporten omtaler vi EU-60 og liknende inntektsbaserte mål som et mål på relativ lavinntekt, eller bare lavinntekt. Eurostat bruker derimot betegnelsen 'risiko for fattigdom' om gruppen med lavinntekt etter denne definisjonen. Selv om SSB ikke omtaler gruppen med 3-årig lavinntekt etter EU-60 som fattig, blir denne gruppen ofte omtalt som fattige i norsk offentlighet. Vi vil derfor starte med å redegjøre for sammenhengen mellom relativ lavinntekt og fattigdom.

3.1 Hva er sammenhengen mellom EU-60, fattigdom og levekår?

For å kunne drøfte sammenhengen mellom EU-60 målet og fattigdom må en først definere hva fattigdom er. Det finnes ikke et offisielt fastsatt fattigdomsmål i Norge, eller en offisiell definisjon av fattigdom. Det er

vanlig å skille mellom absolutte og relative mål på fattigdom. En vanlig definisjon av absolutt fattigdom er: «å ikke være i stand til å dekke fysiske primærbehov som nok mat, klær og bolig.» (Lind 2017). I nordiske velferdsstater er denne typen absolutt fattigdom svært sjelden. Blant forskere og politikere er det vanlig å benytte et fattigdomsbegrep som er relativt til den generelle velstanden i samfunnet. Dette innebærer at en husholdning kan være fattig selv om den er i stand til å dekke fysiske primærbehov. Et dansk ekspertvalg om fattigdom definerer relativ fattigdom slik:

«Udvalget definerer fattigdom som en situation, hvor en person eller familie ufrivilligt har væsentligt dårligere livsvilkår sammenlignet med den øvrige befolkning, og hvor denne situation

- skyldes mangel på ressourcer, herunder særligt økonomiske
- er vedvarende, og hvor personen eller familien ikke har eller kun i begrænset omfang har mulighed for ved egen drift at ændre situationen.» (Socialudvalget 2012-13: 7)

Ifølge denne definisjonen er en husholdning relativt fattig hvis de ufrivillig har vesentlig dårligere levekår enn den øvrige befolkning. Det er ikke opplagt hva som er vesentlig dårligere levekår sammenlignet med øvrig befolkning, og som utvalget påpeker vil forståelsen av relativ fattigdom noen grad være subjektivt og dels politisk. Det er videre viktig å merke seg at med denne definisjonen vil en husholdning som selv velger å leve med lav levestandard da ikke regnes som fattig.

I en rapport om regjeringen Solbergs første strategi mot barnefattigdom utgitt av Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir), blir relativ fattigdom beskrevet slik: «Relativ fattigdom knyttes til det å mangle ressurser for å kunne fungere sosialt, og delta i de aktivitetene og å ha den levestandarden som er vanlig i samfunnet. Denne forståelsen bygger på sosiale normer i samfunnet for hva som er akseptable og

⁹ Dette kapittelet bygger på SSB's inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, samt statistikk utarbeidet av SSB på oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet.

ikke akseptable levekår» (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet 2018: 16). I oktober i år lanserte regjeringen en ny strategi rettet mot barn som vokser opp i familier med lav inntekt (Barne- og familiedepartementet 2020).

Økonomisk sosialhjelp omtales som «samfunnets siste sikkerhetsnett». Selv om sosialområdet er det området som oftest assosieres med dårlige levekår, brukes fattigdomsbegrepet heller ikke i sosialtjenesteloven. I sosialtjenesteloven (§ 18) står det at den som ikke kan sørge for eget livsopphold har krav på økonomisk stønad. I rundskrivet til lovparagrafen brukes begrepet «forsvarlig livsopphold», og knyttet til diskusjonen om lavinntekt og levekår er det relevant å se nærmere på dette begrepet. Det står i rundskrivet at NAV skal sikre et forsvarlig livsopphold, og det defineres som «noe mer enn dekning av grunnleggende behov som mat og tak over hodet. Utgiftsdekningen skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og det lokalsamfunnet som tjenestemottakeren er en del av. Livsoppholdsbegrepet er derfor et dynamisk begrep» (NAV 2012: kapittel 4). Begrepet om levestandard på et rimelig og nøkternt nivå kan dermed sies å være relativt, ved at det skal være tilpasset den generelle velferdsutviklingen i samfunnet.

Det er utarbeidet statlige veiledende satser for økonomisk sosialhjelp. De veiledende satsene blir justert hvert år ut fra anslaget for vekst i konsumprisene i nasjonalbudsjettet¹⁰. De veiledende satsene omfatter utgifter til grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer, men tar videre hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert ved fastsettelse av de veiledende satsene, da dette er utgifter som varierer mye. Satsene i de veiledende retningslinjene må betraktes som et veiledende utgangspunkt for det

skjønnsom skal utøves. 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. Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse som bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent.

Borgeraas (2017: 9) definerer fattigdom som det å ikke ha høy nok inntekt til å dekke grunnleggende forbruksbehov. I sin definisjon av grunnleggende forbruksbehov legger Borgeraas (2016) seg tett opp til beskrivelsen av forsvarlig livsopphold i rundskriv til lov om sosiale tjenester. Med utgangspunkt i en slik definisjon av fattigdom har SIFO laget et minimumsbudsjett som viser hvilken inntekt som må til for å sikre grunnleggende forbruksbehov i Norge gitt norsk prisnivå og ut fra hva et utvalg av befolkningen regner som nødvendige goder. Borgeraas (2016) kommer frem til at det krever en inntekt som jevnt over er litt høyere enn de veiledende sosialhjelpssatsene, men betydelig lavere enn inntektsgrensene til EU-60 målet. I regjeringens nye samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier er et av tiltakene i strategien å vurdere å videreutvikle et forbruksbasert fattigdomsmål: «For å få en bedre forståelse av lavinntekt og fattigdom, kan det være nyttig å supplere relative lavinntektsmål med andre mål. Et eksempel er forbruksbaserte mål på fattigdom, knyttet til situasjoner der familier ikke har midler til å dekke nødvendige forbruksbehov» (Barne- og familiedepartementet 2020: 135).

EU-60 målet er basert på forutsetningen om at de som har klart lavere inntekt enn en typisk husholdning i den gitte befolkningen (medianinntekten), er i risiko for fattigdom. Hvorfor Eurostat har valgt akkurat 60 prosent av medianinntekten, og ikke 70, 50 eller 40 prosent, er det vanskelig å finne begrunnelsen for, men den er kritisert for å være satt vilkårlig (Omholt 2019). EU utarbeider også statistikk basert på 50 prosent av medianinntekten, men det er EU-60 som er mest brukt, også av SSB. I 2018 var EU-60 inntektsgrensen for en husholdning på en person i Norge på 228 400 kr etter skatt, mens for en familie på to voksne og to barn var inntektsgrensen på 479 700 kr etter skatt. Bruttoinntekten må være høyere enn dette for å komme over lavinntektsgren-

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-22019-statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2020/id2683327/>

sen, men hvor mye høyere avhenger av skattetrykket til den enkelte husholdning.

Hvis Borgeraas' definisjon legges til grunn er det anslått at det er 25 000 barnefamilier med risiko for fattigdom i Norge, men hvis EU-60 legges til grunn er det 66 000 med risiko for fattigdom (Borgeraas 2017: 16). Hvilket mål en velger har dermed mye å si for hvordan en beskriver omfanget av fattigdom i Norge.

I en artikkel fra 2018 spør den svenske Statistikmyndigheten om det er blitt flere eller færre fattige den senere tid (Heggeman 2018). Grunnen til at de stiller et slikt spørsmål er at forskjellige inntektsbaserte mål på risiko for fattigdom viser ulike utviklingstrekk. Sverige har den senere tid vært gjennom en periode med velstandsvekst, og SCB viser at en i denne perioden finner økt andel med lavinntekt etter EU-60 målet, samtidig som de med lav inntekt har fått økt kjøpekraft. SCB kan dermed ikke svare på om det er blitt flere eller færre fattige.

Finanskrisen har vist at EU-60 målet kan være dårlig egnet til å beskrive utviklingen i levekårsproblemer eller risikoen for fattigdom i perioder med lavkonjunktur (Epland og Revold 2019: 186 og OECD 2014). Land som blant annet Hellas, Spania, Italia, og til dels også Island, ble rammet av en kraftig nedgangskonjunktur som følge av finanskrisen. Det ga langvarig høy arbeidsledighet og en betydelig svekkelse av kjøpekraften til store deler av befolkningen. EU-60 målet for disse landene viser likevel en stabil andel med risiko for fattigdom, eller til og med en reduksjon (Island) mens finanskrisen pågikk. Bak denne svake økningen i andelen med lavinntekt i for eksempel Hellas skjuler det seg en stor nedgang i realinntekten til husholdningene, og dermed en betydelig forverring av levekårene til mange grupper i denne perioden. Når en i stedet bruker EU-60 inntektsgrensen fra 2008 som fast grense, og kun justerer grensen med prisveksten, øker andelen med risiko for fattigdom i Hellas med 23 prosentpoeng perioden (Epland og Revold 2019: 187). Norge har ikke vært gjennom noen omfattende nedgangskonjunktur siden børskrakket på slutten av 80-tallet. Norge har derimot vært gjennom en flere oppgangskonjunktur de siste tiårene, og det har resultert i en sterk økning i media-

inntekten i befolkningen. Det har medført at inntekten som må oppnås for å komme over EU-60 grensen har økt sterkt i perioden.

Husholdninger med en inntekt under 60 prosent av medianinntekten har utvilsomt lavere inntekt enn husholdninger flest, men det er usikkert om det innebærer levekårsproblemer som kan betegnes som fattigdom (Heggeman 2018). EU-60 har svakheter når det gjelder å beskrive utviklingen i risikoen for fattigdom eller levekårsproblemer, særlig i nedgangs- og oppgangskonjunkturer. Målet bør derfor suppleres med andre måter å måle utviklingen i levekår på. Utviklingen i realinntekt blant grupper med lav inntekt er et viktig alternativt mål som SSB også utarbeider statistikk om. Andre viktige undersøkelser er levekårsundersøkelsen EU-SILC som gjennomføres årlig av SSB, samt SIFOs surveyundersøkelser om økonomisk trygghet.¹¹ Statistikk om andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp er en viktig indikator på levekårsproblemer i befolkningen. Sosialhjelpsmottak er et uttrykk for er andelen av befolkningen som ikke kan tjene til eget livsopphold gjennom arbeid eller ved å motta andre ytelser etter rettighet i Folketrygden eller Arbeidsmarkedsloven. Alle mål har sine svakheter, men ved å se på utviklingen i flere forskjellige mål, kan en danne et mer helhetlig bilde av utviklingen.

3.2 Mer om EU-60 målet og SSBs inntektsstatistikk

SSB opererer med to ulike lavinntektsmål, 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) justert for forbruksenheter 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.

¹¹ I tidligere utgaver av denne rapporten har vi også brukt tall fra Eurostats AROPE mål. AROPE står for At risk of poverty or social exclusion. Dette er et sammensatt mål som består av 11 ulike indikatorer, inkludert EU-60. I denne utgaven av rapporten har vi valgt å ikke ta med dette målet, da det er komplekst og vanskelig å tolke.

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 fratrukk. 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 (red) 2020: 9-10).

EU-60 og EU-50

SSB 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, forbruksenhet og inntektsgrenser for inntekt etter skatt

IEUs 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 ifølge EUs skala trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn det en enslig har for å oppnå samme levestandard. På denne måten tar man hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger. I 2018 var lavinntektsgrensene på 190 400 kr og 228 400 kroner per forbruksenhet for henholdsvis EU-50 og EU-60 ifølge SSBs inntektsstatistikk for husholdninger. For en husholdning med to voksne og to barn under EU-50 målet var på 399 800 kroner mens den under EU-60 målet var på 479 700 kroner. Dette gjelder inntekt etter skatt, og bruttoinntekten som må til for å komme over lavinntektsgrensen vil være betydelig høyere enn dette, avhengig av skattetrykket for den enkelte. Hvis vi for eksempel antar at skatten utgjør 25 prosent av bruttoinntekten for et slikt par på to, og at de får utbetalt en barnetrygd på 24 000 kr i året, må paret ha en bruttoinntekt på 608 000 kr eller mer fra lønnet arbeid for å ikke havne under lavinntektsgrensen. Hvis begge er lavt lønnet, og den ene jobber deltid, kan en slik familie havne under lavinntektsgrensen selv om begge er i fast jobb.

Årlig lavinntekt vs. treårig lavinntekt

Årlig lavinntekt er å ha inntekt under en lavinntektsgrense på et gitt tidspunkt (et inntektsår), mens treårig lavinntekt innebærer å ha en gjennomsnittsinntekt under lavinntektsgrensen over en treårsperiode. SSB omtaler treårig lavinntekt som vedvarende lavinntekt. Studenthusholdninger holdes utenfor, både fordi studier er en forbigående fase og fordi studielån ikke regnes som inntekt i inntektsundersøkelsen. Det er stor mobilitet inn og ut av gruppen med treårig lavinntekt (Epland 2016).

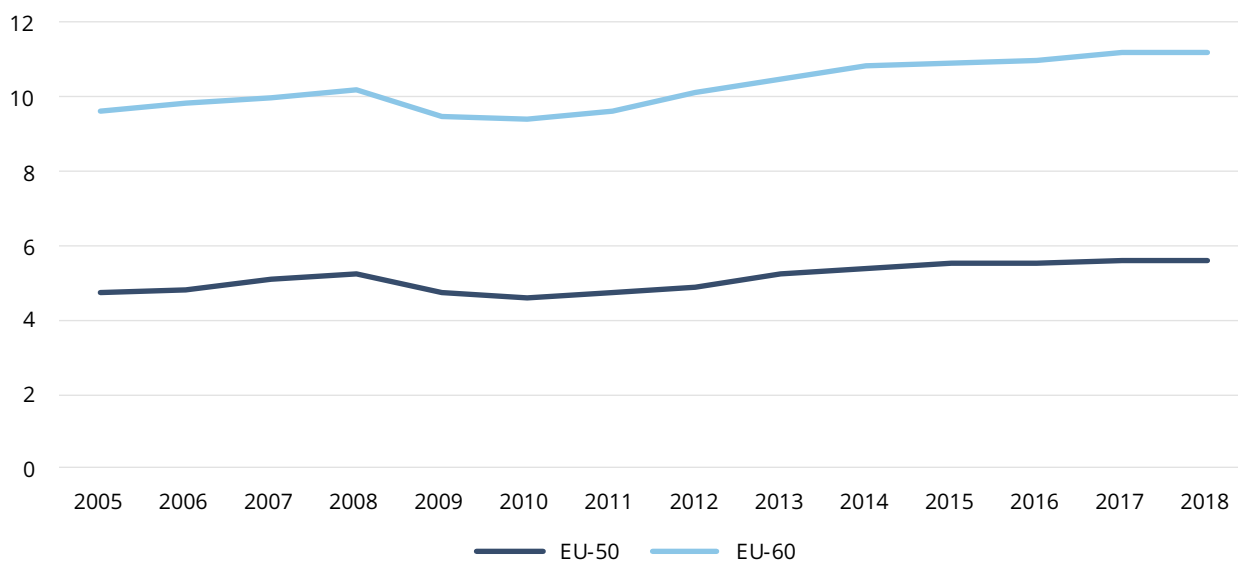
Det er husholdningene og ikke enkeltpersoner som er utgangspunkt for lavinntektsstatistikken. En voksen person som er registrert med 0 i personinntekt vil ikke være i lavinntektsgruppen hvis for eksempel ektefelle eller samboer har høy inntekt. Som oftest vil vi likevel oppgi antall personer med lavinntekt, men det er beregnet ut fra antall personer som tilhører en husholdning med lavinntekt. Det er langt flere personer med lavinntekt enn det er husholdninger med det, blant annet fordi det kan være mange barn i husholdninger med lavinntekt. Noen steder i dette kapitlet vil vi vise statistikk som tar utgangspunkt i en husholdnings hovedinntektstaker. Hovedinntektstakeren er definert som personen i husholdningen med høyest registrert inntekt før skatt.

EU-60 er i større grad et mål på inntektsfordeling enn det er et mål på 'absolutt lavinntekt' eller 'fattigdom'. Ved å se på utviklingen i lavinntekt fordelt på demografiske kjennetegn, sysselsetting, trygdemottak og andre bakgrunnsvariabler kan en si noe om hvordan relativ lavinntekt varierer mellom grupper.

3.3 Årlig og treårig lavinntekt

Vi benytter årlig lavinntekt framfor treårig lavinntekt for å belyse utviklingen i lavinntekt for NAV-brukere etter stønadsordninger, siden mange stønader er kortvarige, jf. avsnitt 3.8 under.

Ulike lavinntektsmål vil gi ulikt antall med lavinntekt. Hvis vi bruker EU-60, og ser på inntekten ett enkelt år, var 11,2 prosent av befolkningen i lavinntektsgruppen i 2018 (figur 3.1). Benytter vi isteden EU-50 finner vi at andelen med lavinntekt er det halve, på 5,6 prosent. Dette viser blant annet at mange som ligger under EU-60 grensen ligger rett under grensen. SSB viser til flere forskere som påpeker at valget av en gitt inntektsgrense er vilkårlig (Omholt(red) 2019: 12). OECD har også to mål på lav inntekt; OECD-60 og OECD-50. Også disse er inntektsbasert mål som tar utgangspunkt i medianinntekten i befolkningen, men OECD målene antar større grad stordriftsfordeler med mange medlemmer i husholdningen. Det medfører at OECD-målene gir lavere andel barnefamilier med lavinntekt i Norge.

Figur 3.1. Andel av befolkningen med årlig lavinntekt ved ulike lavinntektsmål. Prosent

Kilde: SSB

Lavinntektsmålene tar ikke hensyn til husholdningenes gjeld eller formue. En analyse viser at hvis en også har en betingelse om at husholdningen skal ha lav beregnet nettoformue, blir andelen husholdninger med årlig EU-60 lavinntekt i 2018 redusert fra 14,2 prosent til 8,0 prosent (Omholt 2020).

Utviklingen av andelen med lavinntekt er nokså lik med de to forskjellige inntektsgrensene. Felles er at vi ser en økning fra 2011 og frem til 2018. Med EU-60-målet økte andelen med årlig lavinntekt i nevnte periode med 1,6 prosentpoeng, mens EU-50 målet viser en økning på 0,6 prosentpoeng. Fra 2017 til 2018 er andelen med lavinntekt tilnærmet stabil for begge inntektsgrenser.

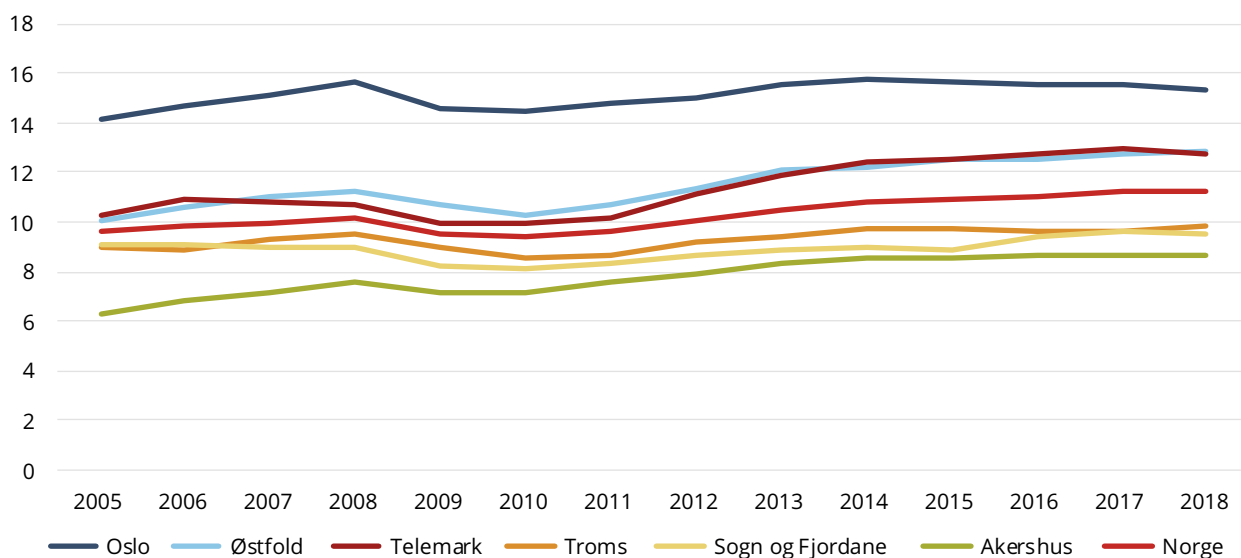
Det er interessant å merke seg nedgangen i den årlige lavinntekten i 2009 og 2010. Nedgangen skyldes at finanskrisen førte til en liten nedgang i medianinntekten i befolkningen. Når medianinntekten synker i befolkningen, blir lavinntektsgrensen automatisk justert ned. Dette viser en av svakhetene med et lavinntektsmål som er knyttet til medianinntekten. Andelen med lavinntekt relativt til medianinntekten ble redusert selv om de med lav inntekt ikke fikk bedre kjøpekraft i 2009.

Andel personer med EU-60 lavinntekt varierer mye mellom ulike fylker (figur 3.2). Oslo, Østfold og Telemark var fylkene med høyest andel personer med lavinntekt i 2018, med henholdsvis 15,3 prosent i Oslo, 12,9 prosent i Østfold og 12,7 prosent i Telemark. Oslo har hatt høyest andel med lavinntekt hele perioden, men forskjellen mellom Oslo og andre fylker har blitt redusert over tid. Akershus har lavest andel personer med lavinntekt med 8,7 prosent deretter følger Sogn og Fjordane med 9,5 prosent. Fra 2005 til 2018 har andelen med lavinntekt økt i alle fylker.

Årlig lavinntekt etter EU-60 kan medføre levekårsproblemer for husholdninger som opplever store fall i inntekten. Det antas imidlertid at lavinntekt over lengre tid i større grad øker risikoen for levekårsfattigdom. Derfor har SSB også et mål på lavinntekt over tre år (vedvarende lavinntekt), og det er dette målet som ofte omtales som et mål på fattigdom i norsk offentlighet¹².

¹² Tre nyhetssaker fra de siste årene: «Andelen barn som vokser opp i fattige familier øker: – Urovekkende» (Dagsavisen 4.3.2020), «105 538 fattige barn i Norge - Flere og flere barn lever under lavinntektsgrensa. - Uakseptabelt med slike forskjeller, sier Unicef.» (Dagbladet 8.8.2019), «NAV advarer om fattigdom» (Klassekampen 14.11.2017).

Figur 3.2. Andel av befolkningen med årlig lavinntekt (EU-60). Fylkesvis. Prosent



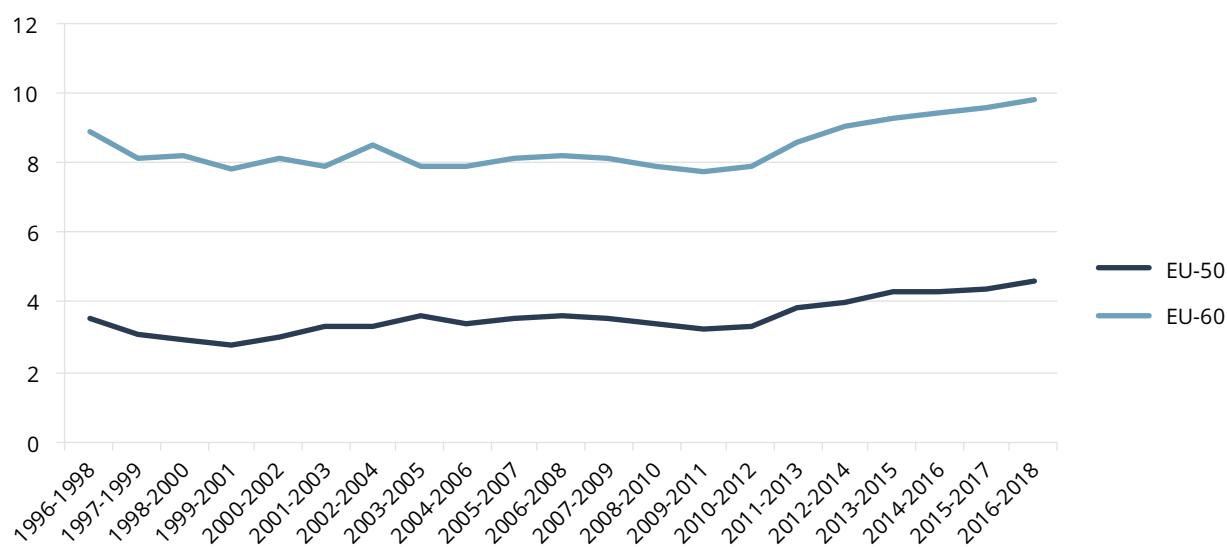
Kilde: SSB

Andelen med treårig lavinntekt har økt hvert år siden 2012. I 2018 hadde 9,8 prosent av befolkningen, eller omtrent 484 000 personer, treårig lavinntekt (EU-60, figur 3.3). Dette er en økning 0,2 prosentpoeng fra 2017, og på 1,9 prosentpoeng fra 2012.

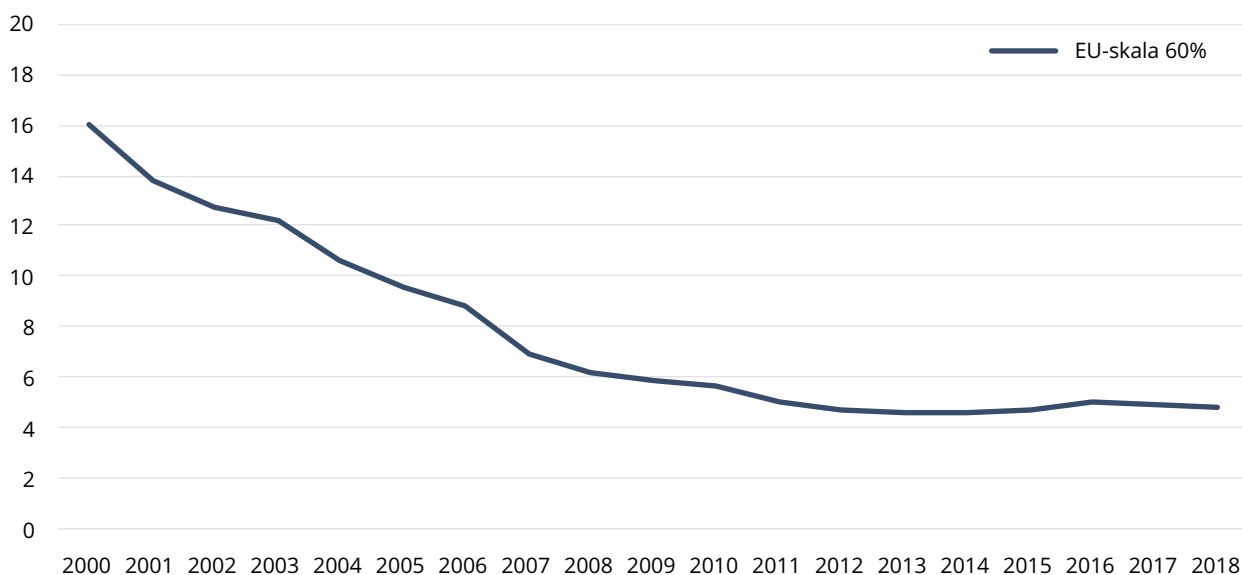
3.2 Nedgang i andelen med lavinntekt når inntektsgrensen forankres i medianinntekten i 2005

NAV's oppgave er å beskrive utviklingen i forhold som påvirker levekårene til utsatte grupper. I den forbindelse er det viktig å undersøke om det er utviklin-

Figur 3.3. Andel av befolkningen med treårig lavinntekt ved ulike lavinntektsmål. Prosent



Kilde: SSB

Figur 3.4. Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt (EU-60). Inntettsgrenser for 2005. Prosent

Kilde: SSB

gen i kjøpekraft som i størst grad påvirker levekårene blant grupper med lav inntekt, eller om det er utviklingen i relativ lavinntekt (EU-60). Det er ikke dokumentert at det er det løpende EU-60 målet som best beskriver utviklingen i levekår eller levekårsproblemer (se for eksempel Normann 2009). Vi ser litt nærmere på dette i kapittel 4, der vi viser at det ikke har vært noen økning i andelen med levekårsproblemer målt med EU-SILC spørsmålene fra 2006-2019.

En type inntektsbasert mål som også kan si noe om utviklingen i risikoen for levekårsfattigdom er å beregne EU-60 grensen for et bestemt år, og deretter i påfølgende år justere grensen ut fra prisveksten. Ved å bruke et slikt mål får en fram om gruppene med lav inntekt har hatt en økning eller nedgang i realinntekten over tid. Realinntekt er verdien av husholdningens inntekt, korrigert for prisutviklingen og viser den mengde varer og tjenester husholdningen kan kjøpe for inntekten. SSB viser utviklingen i andelen med lavinntekt når en bruker EU-60 inntettsgrensen for 2005 (figur 6) og deretter kun justerer inntettsgrensen slik at den holder tritt med prisveksten¹³. Basert på en

slik lavinntettsgrense, har andelen med lavinntekt nesten blitt halvert mellom 2005 og 2018. Imidlertid har denne utviklingen gått stadig saktere, og med en liten økning i andelen med 'absolutt' lavinntekt i 2015 og 2016. I 2017 og 2018 har andelen blitt noe redusert igjen, men er fortsatt litt høyere enn bunnpunktet i 2015. Husholdningene med relativ lavinntekt har med andre ord fått betydelig bedre kjøpekraft i perioden, men utviklingen i kjøpekraft har flatet ut siden 2012-2013 og frem til 2018.

Dette prisjusterte lavinntettsmålet med medianinntettsgrense forankret i 2005 og det løpende lavinntettsmålet EU-60 (som ikke er prisjustert, men som justeres etter medianinntekten i befolkningen) gir ulike inntrykk av utviklingen i lavinntekt. Ifølge det faste lavinntettsmålet har andelen med lavinntekt samlet sett falt betydelig fra 2005 frem til 2018. Ifølge det løpende EU-60 målet har derimot andelen med lavinntekt økt noe i hele perioden fra 2005-2018.

Hvilket av disse målene er det som best fanger opp utviklingen i levekårene til utsatte grupper? Siden kjøpekraft er det målet som beskriver utviklingen i den mengden varer og tjenester en husholdning kan kjøpe, skulle en i utgangspunktet anta at det er det faste lavinntettsmålet som best beskriver utviklingen i levekår og

¹³ Denne blir oppjustert med økningen i konsumprisindeksen i påfølgende år.

muligheter for deltakelse i samfunnet. Men dette er et empirisk spørsmål som foreløpig er lite undersøkt, og som en bør gå grundigere inn på i fremtidige analyser av inntektsbaserte mål på levekårsproblemer.

3.3 EU-60 lavinntekt etter aldersgrupper

Tidligere var eldre oftere registrert med treårig lavinntekt, men dette har nå endret seg. I Norge har andelen med lavinntekt for de over 67 år falt i hele perioden (figur 3.5), samtidig som det har vært en økning i de yngre aldersgruppene. I 2016 er for første gang andelen med lavinntekt blant de over 67 år lavere enn for gjennomsnittet i befolkningen. Siden andelen med treårig lavinntekt i befolkningen startet å øke i 2011, har økningen vært størst i aldersgruppene 18–34 år.

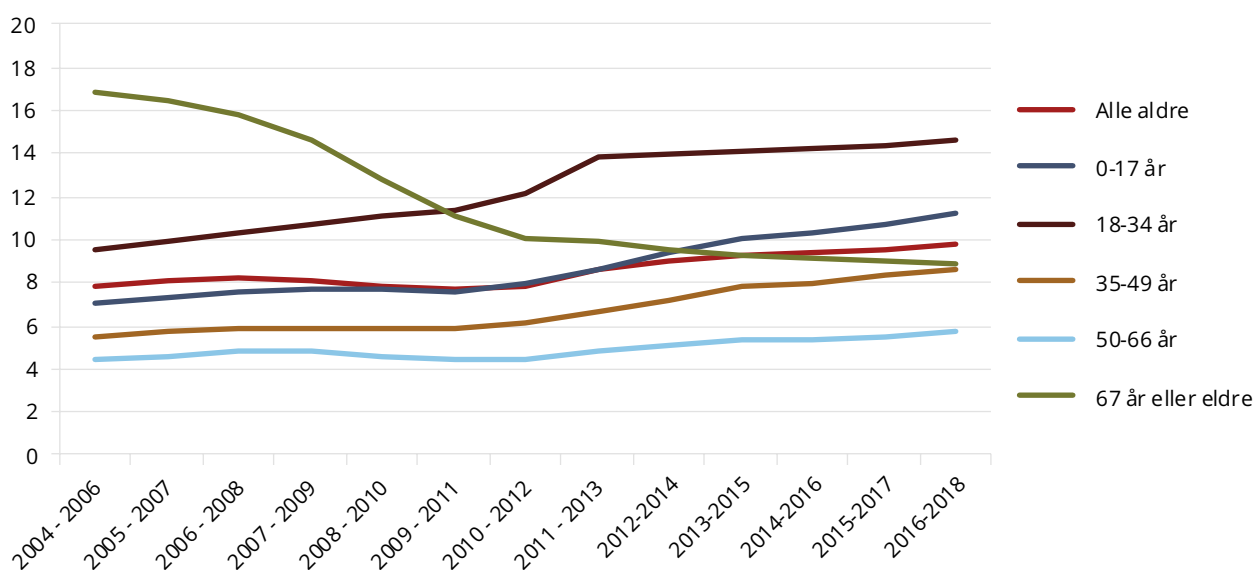
Det har også vært en vekst i andelen barn som lever i familier som har treårig lavinntekt. Og fra 2017 til 2018 er det blant barn under 18 år at økningen i andelen med lavinntekt var størst (0,6 prosentpoeng). Til sammenligning økte andelen i aldersgruppen 18–34 år med treårig lavinntekt med 0,3 prosentpoeng fra 2017 til 2018.

I 2015-16 var det en betydelig realinntektsnedgang (inntekt etter skatt justert for prisstigningen). I 2017

økte realinntekten svakt, mens i 2018 var realinntekten den samme som året før (Epland og Omholt 2019). I 2018 var det yngre husholdninger som økte inntekten mest. Ser vi på utviklingen i en lengre periode fra 2013-2018, har husholdningenes medianinntekt etter skatt i faste priser vært stabil. Men utviklingen har vært ulik for forskjellige typer husholdninger. Husholdninger som består av eldre og middelaldrende personer uten barn, eller med barn over 18 år, har hatt en økning i realinntekten i perioden. Blant husholdninger som består av par med barn i alderen 0-18 år var realinntekten for medianhusholdningen stabil i perioden. Blant enslige forsørgere med barn i samme aldersgruppe var det derimot en nedgang i den registrerte realinntekten. Det er imidlertid en økende andel enslige forsørgere som avtaler barnebidrag privat, og de offisielle tallene vil dermed gi et noe overdrevent negativt bilde av inntektsutviklingen til denne gruppen.

At andelen med lavinntekt blant de eldre reduseres, må ses i sammenheng med at de store etterkrigskullene som er blitt pensjonister har hatt høyere yrkesdeltakelse enn tidligere årskull, og dermed høyere inntekstgrunnlag for pensjon. I etterkant av pensjonsreformen i 2011 økte yrkesdeltakelsen blant

Figur 3.5. Andel personer med treårig lavinntekt (EU-60) etter alder. Treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB

personer i 62 og 63 år, og disse har hatt økt yrkesdeltakelse enn tidligere årskull også utover i 60-årene (Nordby og Næsheim 2017).

Rapporten om «Et inkluderende arbeidsliv» peker på flere faktorer som har bidratt til at den positive sysselsettingsutviklingen blant seniorenne (Arbeids- og sosialdepartementet 2018). Økningen skyldes blant annet bedre helse og økt levealder, høyere utdanningsnivå og ytterligere vekst i yrkesaktivitet blant kvinner i denne gruppen. Samtidig har seniorenne i mindre grad enn unge møtt økt konkurranse om jobbene som følge av høy arbeidsinnvandring. I tillegg har pensjonsreformen fra 2011 gjort det er gunstigere å stå lenger i jobb fra 2011. Særlig er jobbinsentivene blitt bedret for de med rett til AFP i privat sektor.

Tall fra SSBs arbeidskraftundersøkelse viser en vekst i yrkesdeltakelsen blant menn over 60 år i 2018 og 2019¹⁴. Blant kvinner var det også en økning blant de i alderen 65-74 år, mens yrkesdeltakelsen blant de i alderen 60-64 år var 3,5 prosentpoeng lavere i 2019 enn i 2016.

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. Andelen har også økt noe mer i 2018. På tross av en liten økning i andelen unge med lavinntekt siden 2015 viser tall fra SSB at det i samme periode er færre unge som er utenfor arbeid, utdanning eller annen arbeidsrettet aktivitet (Fedorshyn 2020). I perioden fra 2010 og frem til 2017 har det vært en stabil andel unge som mottar helserelaterte ytelser, mens det har vært en nedgang i andelen unge som mottar andre ytelser som sosialhjelp, dagpenger, overgangsstønad eller tiltakspenger (Kalstø og Kann 2018).

Siden 2010 har det vært en nedgang i andelen unge som mottar sykepenger eller arbeidsavklaringspenger. I samme periode har det også vært en betydelig nedgang i andelen unge med sosialhjelp. Over lengre tid har det vært en økning i andelen unge uføretryg-

dede (18-29 år), andelen økte fra 0,8 prosent i 1992 til 1,7 prosent i 2016 (Bragstad 2018). Mye av veksten skyldes at flere blir uføretrygdet når de er 18-19 år. En viktig årsak til økt uføretrygd i ung alder er at flere blir uføretrygdet med diagnosene psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik. Brage og Thune (2015: 49) argumenterer med at den økte andelen unge som blir innvilget uføretrygd er et resultat av «bedre utredning og diagnostikk» av alvorlige psykiske lidelser. Én annen hypotese om økningen er at det er blitt flere barn med alvorlige medfødte lidelser som overlever lenge nok til at de blir 18 år, da de begynner å motta uføretrygd. (Bragstad 2018: 80).

Er disse aldersforskjellene i andelen med lavinntekt et uttrykk for kohort- eller livsløpseffekter? En kohorteffekt er en effekt som treffer en bestemt årgang, og som følger dem gjennom livsløpet. Livsløpseffekter handler om at vi endrer oss gjennom livet på grunn av biologisk aldring og på grunn av sosiale og juridiske overganger. Overganger som det å fullføre studier og begynne å jobbe, gifte seg, få barn og pensjonere seg. For eksempel vil et ungt par som får barn kunne ha en periode med relativ lavinntekt mens de holder på med å etablere seg i arbeidslivet, de vil øke inntekten etter hvert som de får mer ansiennitet i arbeidslivet, og når barna etter hvert flytter ut vil økonomien bedres ved at de både har høy lønn og får mindre utgifter. Sannsynligvis er i stor grad forskjellene mellom aldersgrupper et uttrykk for livsløpseffekter, men denne figuren kan ikke brukes til å skille mellom livsløp og kohort. De som var 18-34 år i 2009 er blitt 27-43 år i 2019, og vi ser at aldersgruppen 35-49 år har en lavere andel med lavinntekt i 2019 enn de hadde i 2009 på tross av en generell økning i andelen med lavinntekt i samme periode. Det innebærer at mange unge som i dag har lavinntekt vil få betydelig høyere inntekt når de er blitt bedre etablert i arbeidslivet. Dette er vist med paneldata i Epland (2013) som finner at unge aleneboende med lavinntekt er en av gruppene med klart best inntektsutvikling i påfølgende år. Fem år senere har denne gruppen like høy inntekt som medianinntekten i befolkningen.

Det er forskning som indikerer at økt innvandring kan ha bidratt til at en viss nedgang i andelen sysselsatte unge. En mekanisme som kan forklare en slik effekt

¹⁴ ssb.no tabell 03780

er at den økte innvandringen har medført større konkurranse om jobber med lave krav til formell kompetanse (Hoen, Markussen og Røed (2018)). For det andre ved at andelen utenfor arbeidslivet er høyere blant innvandrerne enn norskfødte (se avsnitt 3.4). Innvandrerbefolkningen er i gjennomsnitt yngre enn befolkningen ellers, og innvandring vil derfor gi større økning i lavinntekt i de yngre aldersgruppene enn de eldre.

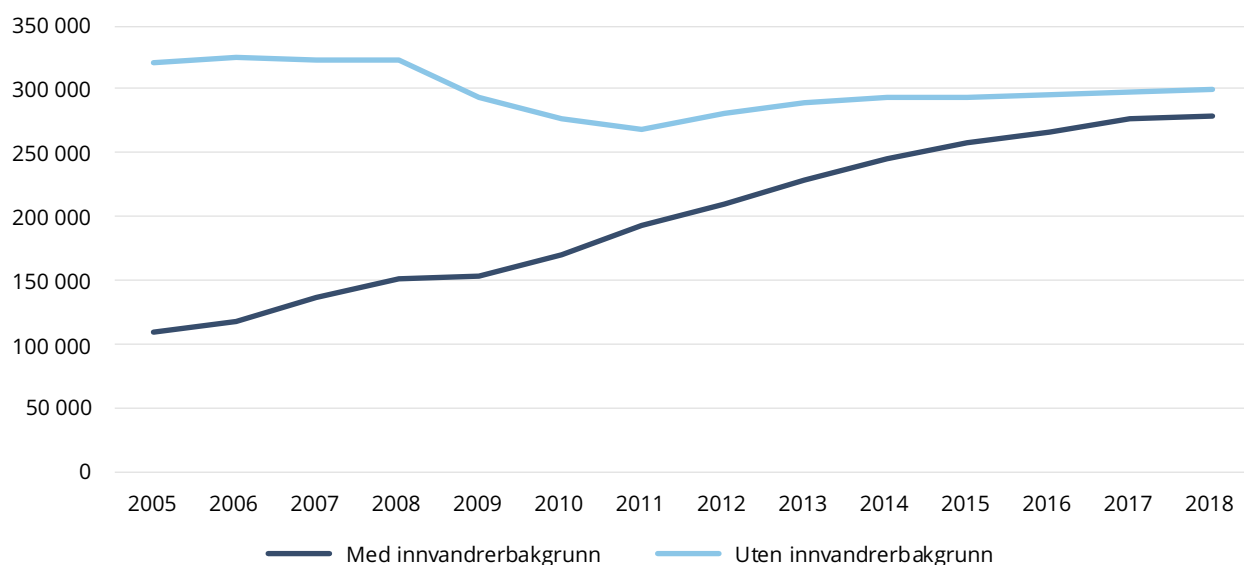
3.4 Innvandrerbakgrunn

Økt antall personer med innvandrerbakgrunn forklarer hele den økende inntektsulikheten blant husholdningene (figur 3.6). Blant personer uten innvandrerbakgrunn har det samlet sett vært en reduksjon i antallet personer som bor i en husholdning med årlig lavinntekt (EU-60) fra 2005 til 2018. Blant personer med innvandrerbakgrunn har antallet med lavinntekt økt med hele 170 000 personer. Sistnevnte økning skyldes i liten grad at andelen med innvandrerbakgrunn som har lavinntekt har økt. Det var kun en økning på 2 prosentpoeng i perioden fra 2005-2018. Økningen skyldes nesten utelukkende at det har vært en stor økning i antallet personer med innvandrerbakgrunn. I perioden økte antallet personer med innvandrerbakgrunn fra 360 000 (2005) til 920 000 (2018),

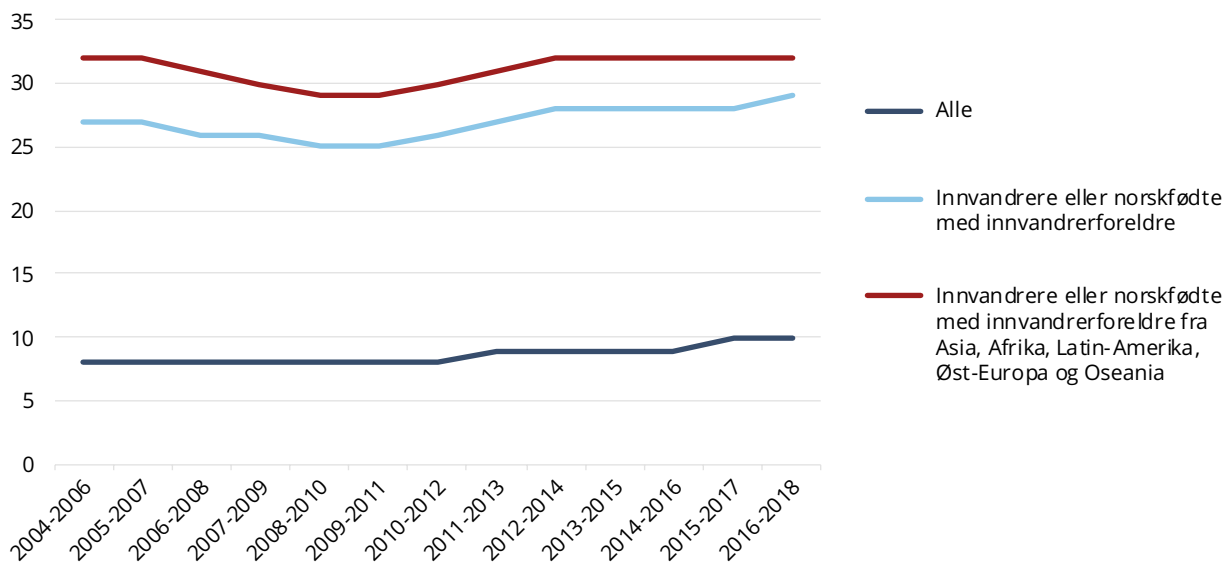
en økning på 250 prosent. Det er store variasjoner i andelen med lavinntekt etter hvilket land personene er innvandret fra, og det er særlig blant innvandrere med flyktningbakgrunn at vi finner en høy andel med lavinntekt. Dette kan forklares med at en betydelig høyere andel blant flyktningene har lav yrkestilknytning og oftere lever i store husholdninger. Disse mottar for eksempel sosialhjelp eller introduksjonsstønad, og som vi skal vise er utbetalingene fra disse ytelsene for lave til at de kommer over EU-60 grensen. I perioden fra 2005-2018 økte antallet personer med flyktningbakgrunn fra 110 000 personer til 230 000 personer, en økning på 210 prosent.

Etter finanskrisen hadde vi flere år med nedgang i andelen med treårig lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn (figur 3.7). Fra 2012 økte andelen med treårig lavinntekt igjen blant innvandrere. Etter en stabil andel i noen år, ser vi nå igjen en liten økning i andelen innvandrere med lavinntekt. Andelen med innvandrerbakgrunn med treårig lavinntekt var på 29 prosent i 2018. Dette utgjør en økning på 1 prosentpoeng fra 2017, og er 4 prosentpoeng høyere enn i 2011. Ifølge SSB viser utviklingen de siste årene at andelen med lavinntekt faller blant dem med bakgrunn fra EØS området, men øker blant dem med bakgrunn fra land i Afrika, Asia og Latin Amerika.

Figur 3.6 Antallet med årlig lavinntekt (EU-60) etter om det er personer med eller uten innvandrerbakgrunn. Antall



Kilde: SSB

Figur 3.7. Andelen med treårig lavinntekt (EU-60) etter landbakgrunn. Treårsperioder. Prosent

Kilde: SSB

Samlet var forekomsten av treårig lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og øystatene i Oseania samt Øst-Europa 32,0 prosent i 2018.

Botid er en annen faktor som påvirker sannsynligheten for å ha lavinntekt blant innvandrere. Statistikk fra SSB viser at andelen med vedvarende lavinntekt synker med botid i Norge. Dette gjelder alle innvandrergupper uansett landbakgrunn. Mens 56 prosent av innvandrere med kort botid (tre år) hadde lavinntekt i 2017, var det tilsvarende tallet for de med lang botid (10 år eller mer) 21 prosent (Epland og Thorsen 2019: 54). Hvor mye andelen med lavinntekt synker varierer mye etter landbakgrunn. 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.

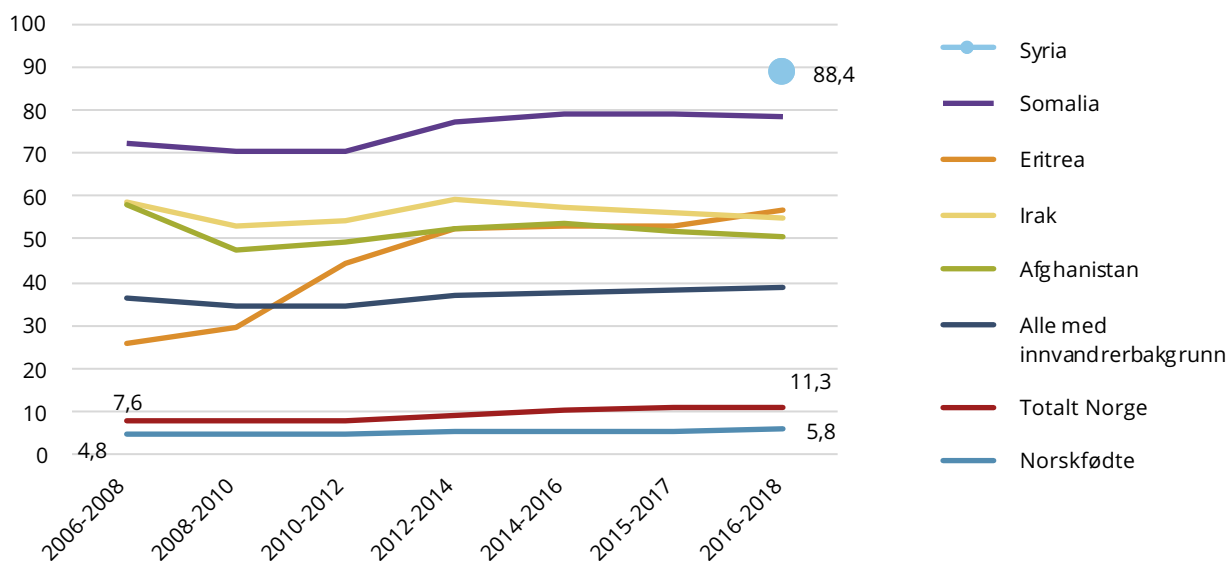
Arbeidsinnvandrerne som kom til Norge i perioden 2004–2006, og som ble værende, hadde høyere andel med treårig lavinntekt enn befolkningen for øvrig i 2012 (Epland og Kirkeberg 2014). Mens arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa ofte har et høyere inntektsnivå enn befolkningen ellers, har arbeidsinnvandrere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

nivå, 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.

3.5 Barn som lever i husholdninger med lavinntekt

Det er stor oppmerksomhet om barnefattigdom. I 2015 lanserte regjeringen Solberg strategien «Barn som lever i fattigdom - Regjeringens strategi (2015 - 2017)» (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015). Regjeringen la i oktober i år fram en ny strategi: «Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)» (Barne- og familiedepartementet 2020). Også prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF) i NAV-kontor kan sees i sammenheng med den økende oppmerksomheten om dette området. Prosjektet ble igangsatt av

Figur 3.8. Andelen barn som lever i husholdninger med 3-årig lavinntekt (EU-60), etter landbakgrunn. Prosent



Kilde: SSB

Arbeids- og velferdsdirektoratet og formålet var å «bidra til at foreldrene i lavinntektsfamilier kommer ut i arbeid, en bedring av familieøkonomien og bolig-situasjonen og at barnas situasjon forbedres»¹⁵. Dette prosjektet er nærmere omtalt i kapittel 8.

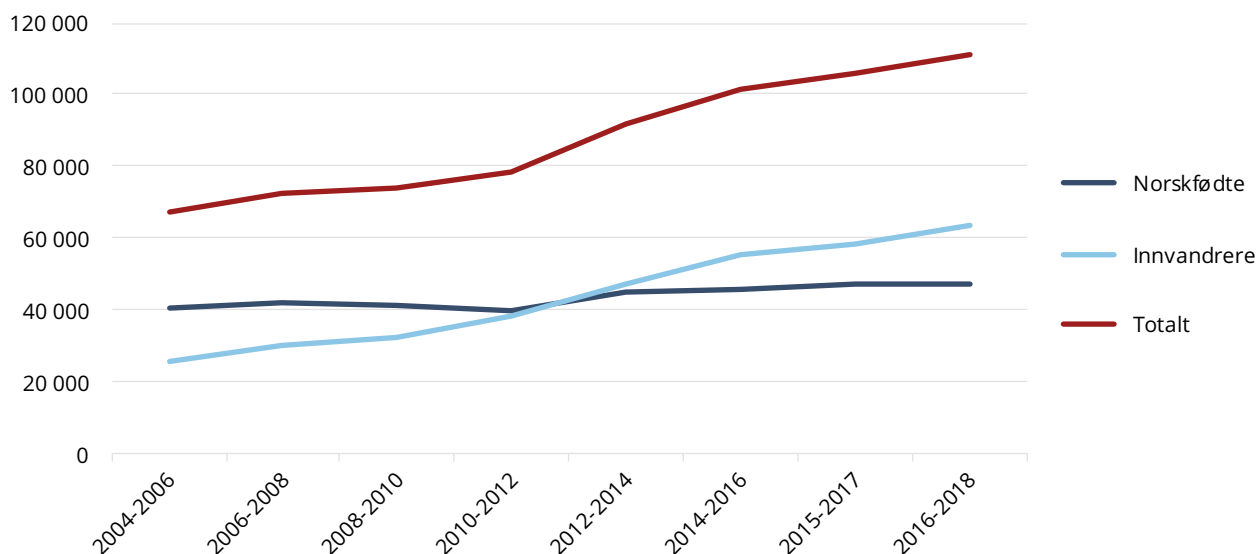
I offentligheten blir det å være barn i en husholdning med treårig lavinntekt ofte omtalt som «å vokse opp en fattig familie». Det kan være grunner til å nyan-sere en slik fremstilling. For det første er det stor inntektsmobilitet både inn og ut av treårig lavinntekt blant barnefamilier (Epland 2016), slik at det er betydelig færre som har lavinntekt i mer enn tre år. Overgangene er særlig knyttet til samlivsbrudd, til det å få seg ny samboer/ektefelle, til det å miste job-ben eller til det å komme seg i jobb. Det kan argu-menteres for at tre år er ganske lang tid for et barn, og det vil generelt være grunn til å hevde at risikoen for fattigdom øker desto lengre en husholdning har lavinntekt. Men det er usikkert hvor mye risikoen øker. Det er også usikkert om en utvikling over tid med økende andel som har treårig lavinntekt faktisk

medfører at flere familier har økt risiko for fattig-dom, jamfør med figur 3.4. Det er samlet sett usik-kert hvilken betydning det har for barns levekår at vi nå ser en økende andel med treårig relativ lavinntekt.

I 2018 tilhørte 111 000 barn en husholdning som hadde en inntekt under 60 prosent av medianen i tre år. Det utgjør 11,3 prosent av alle barn (figur 3.8). Andelen barn som bor i husholdninger med treårig lavinntekt har økt over en lengre periode, og økningen skyldes først og fremst økt innslag av barn med inn-vandrerbakgrunn (figur 3.8). Blant barna til norsk-fødte foreldre var det bare en liten økning i samme periode. Grunnen til det økte innslaget av barn med innvandrerbakgrunn er at det er blitt flere barn med innvandrerbakgrunn, og i langt mindre grad at ande-len med lavinntekt har økt innad i gruppa. Fra 2006 til 2018 ble antallet barn med innvandrerbakgrunn mer enn doblet, fra 74 000 til 164 000. I 2018 utgjorde barn med innvandrerbakgrunn godt over halvparten (57 prosent) av alle barn som bor i husholdninger med treårig lavinntekt.

Hvis en derimot benytter det samme målet på lavinntekt som i figur 3.4 der en setter inntektsgren-sen til 60 prosent av medianinntekten fra 2005, var

¹⁵ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/fou-midler/nyheter/helhetlig-oppfolging-av-lavinntektsfamilier-ga-overras-kende-funn>

Figur 3.9. Antallet barn som lever i husholdninger med treårig lavinntekt (EU-60), etter landbakgrunn

Kilde: SSB

det en halvering i antall barn med treårig lavinntekt i perioden fra 2006 til 2013 (Epland og Normann 2020). Også barnefamilier med lavinntekt fikk med andre ord betydelig økt kjøpekraft i denne perioden. I likhet med for medianhusholdningen ser vi at utviklingen også snudde for barnefamilier i 2013, og fra 2014 til 2018 er det en økning fra 3,5 prosent til 4,6 prosent i andelen barnefamilier med lavinntekt med fast prisjustert inntektsgrense (Epland og Normann 2020). Barnefamilier med lav inntekt har dermed hatt en viss svekkelse av kjøpekraften siden 2013.

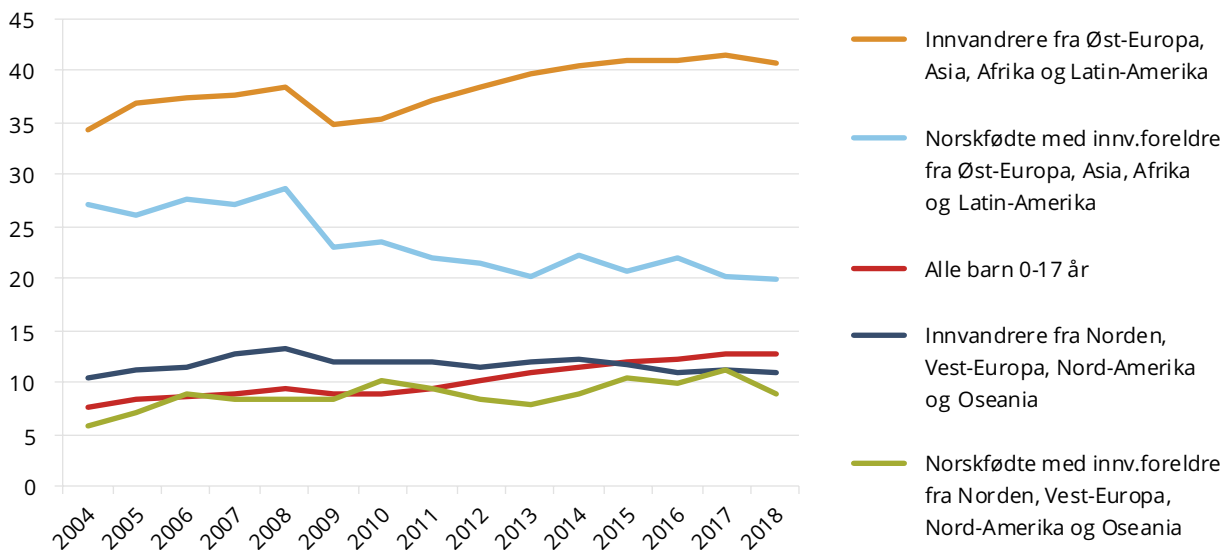
Barn med innvandrerbakgrunn har nesten 7 ganger høyere sannsynlighet for å bo i en husholdning med treårig lavinntekt sammenliknet med barn av norskfødte. Imidlertid er det store forskjeller blant innvandrerbarna ut fra landbakgrunn. Andelen barn i husholdninger med treårig lavinntekt i 2018 er høyest blant barn i familier som har flyktet fra Syria. Borgerkrigen i Syria førte til en betydelig økning i syriske flyktninger i 2014, og med en topp i 2016. Syriske flyktninger er dermed i stor grad nettopp kommet til landet, og de fleste nyankomne flyktninger deltar i introduksjonsprogrammet. I 2018 bidro flyktningefamilier fra Syria i betydelig grad til at

det særlig var en økning i antallet utenlandsfødte barn med lavinntekt (Epland og Normann 2020). I introduksjonsprogrammet utbetales det en stønad 2 ganger grunnbeløpet¹⁶. Denne stønaden er lavere enn lavinntektsgrensen i en vanlig husholdning med barn, og dermed vil omtrent samtlige nyankomne flyktninger havne i lavinntektsgruppen mens de deltar i programmet. I tillegg er andelen sysselsatte lavest blant innvandrere med kort botid, og blant flyktningene fra Syria har nesten all kort botid i Norge. «Fra 2017 til 2018 var det likevel blant barn som selv har innvandret vi finner den største økningen, noe som i hovedsak skyldes at mange barn fra Syria nå kommer inn i lavinntektsgruppen» (Epland og Normann 2020).

Også blant innvandrere med bakgrunn fra Somalia er det en høy andel barn som lever i familier med treårig lavinntekt. I 2018 gjaldt det 78 prosent av barna,

¹⁶ I 2018 utgjorde det omtrent 192 000 kr. Et innvandrerpar der begge mottar introduksjonsstøtte vil dermed ha en bruttoinntekt på 384 000 kr før skatt. Inntekt etter skatt vil være noe lavere. Lavinntektsgrensen for et par med to barn etter EU-60 var imidlertid på 480 000 kr etter skatt i 2018. Selv når vi legger til barnetrygd for to barn, vil et slikt par dermed havne under denne grensen.

Figur 3.10. Andelen barn som lever i en husholdning med årlig lavinntekt (EU-60), etter landbakgrunn og innvandringsstatus



Kilde: SSB

en liten nedgang fra de foregående periodene. Blant barn med bakgrunn fra Irak, Afghanistan og Eritrea er også denne andelen høy. Over halvparten av barn med bakgrunn fra disse landene lever i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Andelen barnefamilier med lavinntekt blant husholdninger med innvandrerbakgrunn avtar med botid, men enkelte land har høy lavinntektsandel også etter relativt lang botid.

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 annengenerasjon (figur 3.10). Mens 41 prosent av barna som har innvandret til Norge fra disse regionene bodde i husholdninger med lavinntekt i 2018, er andelen halvert blant de som er født i Norge, men har foreldre som har innvandret fra disse regionene (20 %). Det er videre interessant å merke seg at blant norskfødte med innvandrerforeldre fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika er det en nedgang i andelen med lavinntekt over tid, mens innvandrerne fra samme områder er det en økning.

3.6 Høy sosial mobilitet blant etterkommere av innvandrere

Nyere forskning viser at det er høy sosial mobilitet blant norskfødte barn av innvandrere som kom til Norge på 70- og 80-tallet. Dette gjelder en større gruppe flyktninger fra Vietnam, samt arbeidsinnvandrere fra blant annet Pakistan. Norskfødte barn av innvandrere skal vi heretter kalle etterkommere. Den nevnte gruppen etterkommere har ofte både høyere medianinntekt og høyere utdanning enn sine foreldre (Epland og Kirkeberg 2018a). Den sosiale mobiliteten er høyere blant etterkommere av innvandrere enn i majoritetsbefolkningen. Inntektene til norskfødte med innvandrerforeldre er likevel i snitt noe lavere enn inntektene til dem som ikke har innvandrerbakgrunn. I 2016 hadde norskfødte med innvandrerforeldre i aldersgruppen 30–39 år en medianinntekt fra lønnet arbeid på 454 000 kr, noe som var 7 prosent lavere enn blant personer uten innvandrerbakgrunn i samme aldersgruppe (Epland og Kirkeberg 2018b).

Det er store variasjoner i inntekt og utdanning til etterkommere etter hvilket land foreldrene er innvandret fra. Etterkommere med bakgrunn fra India og Viet-

nam skiller seg ut med en svært høy sosial mobilitet. Selv om få foreldre hadde høyere utdanning i disse gruppene, er det en høy andel av etterkommerne som har tatt høyere utdanning, og disse har en medianinntekt som var høyere enn blant referansegruppen i majoritetsbefolkningen. En stor gruppe i utvalget er etterkommerne til pakistanske innvandrere. Også i denne gruppen er det stor sosial mobilitet både i inntekt og utdanning, men her ser vi at etterkommerne har noe lavere medianinntekt enn majoritetsbefolkningen. Etterkommere av pakistanske innvandrere i 30-årene er en av gruppene der en betydelig høyere andel har lavinntekt, 17 prosent mot 5,3 prosent blant norskfødte uten innvandrerbakgrunn i samme alder. Blant mødrene var medianinntekten fra arbeid tilnærmet 0 fordi det kun var en liten andel av denne gruppen som var i jobb. Blant deres døtre har derimot et flertall på 79 prosent yrkestilknytning, og med en medianinntekt fra arbeid som er langt høyere enn for mødrene. Epland og Kirkeberg (2018a) finner for eksempel at «2 prosent av pakistanske mødre var i øverste inntektsklasse i 1993, mot 17 prosent av deres døtre i 2016.»

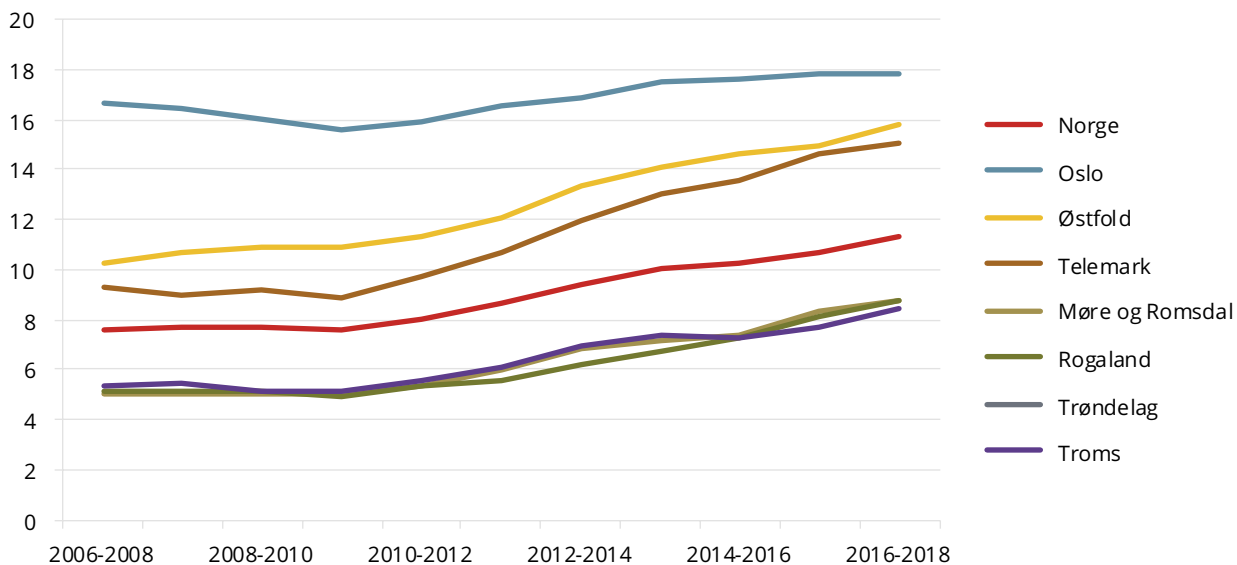
Også Hermansen (2017) har undersøkt inntekt og utdanning blant voksne etterkommere av innvandrere sammenlignet med majoritetsbefolkningen. Hermansen (2017: 26) omtaler etterkommernes oppadgående økonomiske mobilitet som «slående». Etterkommerne er «mye mer lik majoritetsbefolkningen enn sine egne innvandrerforeldre både med hensyn til inntekt, sissetting og mottak av sosiale stønader» (2017: 25). Dette på tross av at langt flere etterkommere har vokst opp i familier med svak yrkestilknytning og med treårig lavinntekt. Det viser at det er betydelig grad av sosial mobilitet i innvandrerfamilier. Ifølge Hermansen tydeliggjør dette «de mulighetene det norske utdanningssystemet åpner for barn hvis foreldre innvandret fra land med begrensede muligheter for skolegang.» Poenget hans er at mange innvandrerforeldre har utdanningsambisjoner og evner som aldri ble realisert i opprinnelseslandet på grunn av manglende muligheter til å ta høyere utdanning. Disse utdanningsambisjonene kan derimot bli realisert blant barna til innvandrerne som vokser opp i et land med gode velferdsordninger, høy grad av sosial mobilitet, Lånekassen og gratis høyere utdanning.

Datagrunnlaget for disse analysene er etterkommere av innvandrere som innvandret på 70- og 80-tallet. Barna til innvandrere fra nye store grupper med bakgrunn fra Somalia, Irak og nå nylig Syria er fortsatt i skolealder, og vi vet dermed ennå ikke hvordan det går med disse i voksen alder. Vi har imidlertid informasjon om skoleresultatene til norskfødte barn av innvandrere som kom senere. Disse viser at etterkommere i snitt oppnår noe lavere skåre på nasjonale prøver og i standpunktkarakterer, men med betydelige variasjoner etter foreldrenes landbakgrunn. I surveyundersøkelser oppgir de større grad av motivasjon og ambisjoner knyttet til skolen, og at de bruker mer tid på lekser. Tidligere var det noen færre etterkommere som fullførte videregående enn ungdom fra majoritetsbefolkningen, men den senere tid er forskjellene utjevnet, og i dag er det bare små forskjeller i fullføring av videregående mellom etterkommere og majoritet (Bratholmen 2019). Blant de som fullfører videregående skole er det en større andel etterkommere enn majoritetsungdom som går videre til høyere utdanning, 44 mot 35 prosent.

De norskfødte barna til nye større innvandrergrupper som de med bakgrunn fra Somalia, Irak eller Afghanistan er ennå ikke blitt voksne, og det er dermed uvisst hvordan det vil gå med dem i arbeidslivet. Men tidligere forskning gir så langt grunn til en forsiktig optimisme når det den sosiale mobiliteten til barna til nye innvandrergrupper.

3.7 Forskjeller mellom fylker i andelen barn som bor i husholdninger med lavinntekt

Det er store geografiske forskjeller i andelen barn som bor i husholdninger med lavinntekt. Oslo har lenge ligget på topp med en andel på 16-18 prosent, men i Oslo har andelen vært bare svakt økende i perioden (figur 3.11). Den store andelen i Oslo skyldes at mange innvandrere med lavinntekt bor i hovedstaden. Også i Østfold og Telemark er andelen barn i lavinntektshusholdninger høy, og i disse fylkene har andelen steget betydelig i perioden fra 2010-2018. Lavest andel barn i husholdninger med 3-årig lavinntekt finner vi i Troms, Trøndelag og Rogaland, med 8,4-8,8 prosent i 2018.

Figur 3.11. Andelen barn som lever i husholdninger med 3-årig lavinntekt (EU-60). Fylkesvis. Treårsperioder. Prosent

Kilde: SSB

Det har vært en økning i andelen barn i lavinntekts-husholdninger i alle fylker fra 2008 til 2018. Økningen har vært størst i Østfold og Telemark med omtrent 5,5 prosentpoeng, mens Oslo har hatt minst økning med 1,2 prosentpoeng.

3.8 Arbeid og lavinntekt

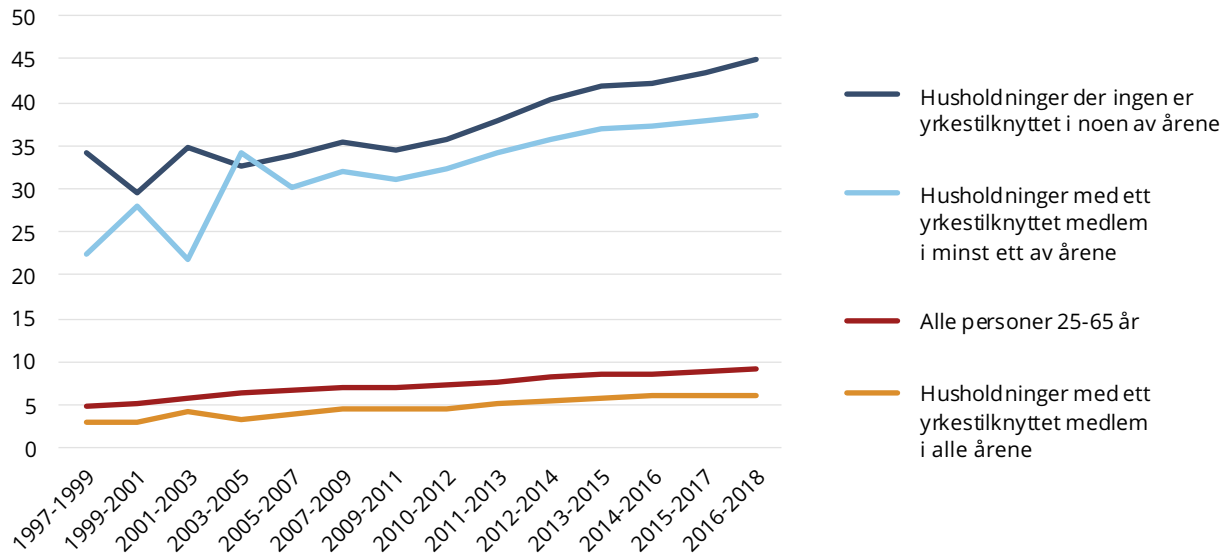
Sett over flere år har Norge hatt en relativt høy realinntektsvekst, samtidig som vi har klart å opprettholde relativt små inntektsforskjeller sammenliknet med andre land. Dette skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, velferdsordningene og det inntektspolitiske samarbeidet (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. Globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og økt migrasjon har i OECD-landene og Norge spesielt ført til konkurransevridning 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 avtalesystemet under press og føre til økte inntektsforskjeller i årene framover (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016).

Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen 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 inntektsdannelsen gjennom tilførsel av den humankapital som gir den enkelte tilgang til arbeidsmarkedet (jf. Fordelingsutvalgets modell for inntektsdannelsen 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.

Figur 3.12. Andel personer (25–65 år) med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter tallet på yrkestilknyttede husholdningsmedlemmer. Prosent

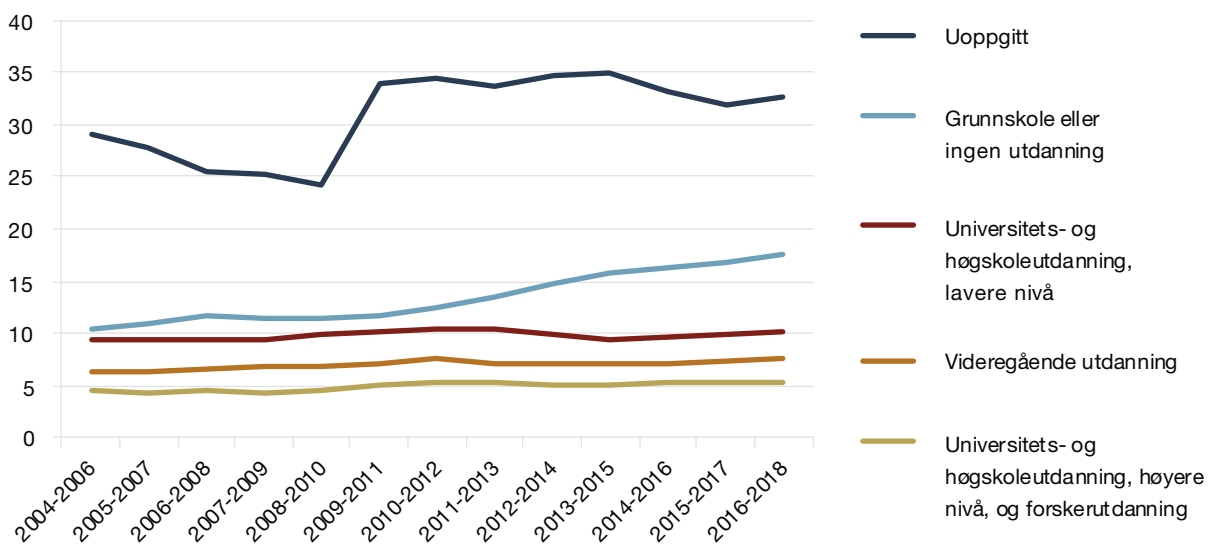


Kilde: SSB

Blant alle personer i alderen 25–65 år som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i løpet av en treårsperiode, hadde 45 prosent 3-årig lavinntekt (EU60) i perioden 2016–2018 (figur 3.12). For alle personer i samme aldersgruppe var andelen 9 prosent. De som tilhører en husholdning uten yrkestilknytning, har

dermed nesten fem ganger høyere risiko for å havne i en lavinntektsgruppe sammenliknet 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 2018 var denne andelen 39 prosent.

Figur 3.13. Andel med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter utdanningsnivå. Treårsperioder, prosent



Kilde: SSB

Vi ser samtidig at det også blant husholdninger med minst ett yrkestilknyttet medlem i alle årer en økning frem til 2016 i andelen som har treårig lavinntekt. I 2018 ser vi derimot en stabil utvikling andelen med 3-årig lavinntekt for denne gruppen.

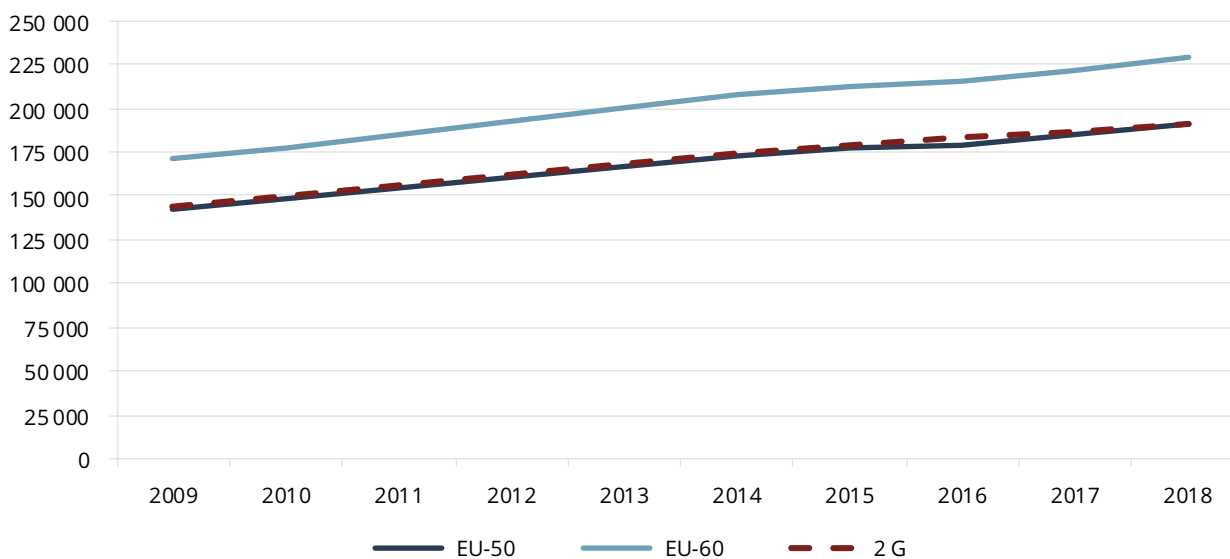
3.9 Utdanning og lavinntekt

Det er en statistisk sammenheng mellom utdanningsnivået og sannsynligheten for å tilhøre en husholdning med vedvarende lavinntekt. Blant dem som SSB har opplysninger om utdanningen til, er det de med utdanning på grunnskolenivå eller lavere som hadde høyest andel med vedvarende lavinntekt i 2018, med 17,5 prosent (figur 3.13). Til sammenlikning hadde 5,3 prosent av de med mer enn fire års høyskole- eller universitetsutdanning treårig lavinntekt. Andelen med lavinntekt har økt en del de siste årene blant de med lav utdanning, men har holdt seg stabil i de andre utdanningsgruppene. Det er likevel de som har ukjent/uoppgitt utdanning som har høyest andel med vedvarende lavinntekt (33%). Nesten samtlige her er personer med innvandrerbakgrunn.

3.10 Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV

Svært mange av husholdningene med en inntekt på under 60 prosent av medianinntekten er husholdninger der hovedinntektstaker har ytelser fra NAV eller mottar introduksjonsstønad. Hovedinntektstaker er den personen i husholdningen som har fått registrert høyest samlet inntekt før skatt. Dette må sees i sammenheng med figur 3.13 som viser at husholdninger med svak yrkestilknytning er sterkt overrepresentert blant husholdninger med lavinntekt. For flere av NAVs ytelser er det en minsteytelse på 2 G. Det gjelder for eksempel for arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad, hvor de under 25 år på kvalifiseringsstønad mottar 2/3 av kvalifiseringsstønad. 2 G utgjør 202 702 kr i 2020, et beløp som er noe høyere enn 50 prosent av medianinntekten, men klart lavere enn 60 prosent av medianinntekten (figur 3.14). Utmålingen av stønaden på uføretrygd og arbeidsavklaringspenger er basert på tidligere yrkesinntekt, og de som har hatt en gjennomsnittlig yrkesinntekt vil som oftest ikke være i lavinntektsgruppen, selv om de begynner å motta en langvarig ytelse fra folketrygden. Det er de som har lav eller ingen yrkesinntekt før de begynner å motta ytelsene som vil motta minstestønaden på 2 G (AAP) eller 2,4 G (uføretrygd).

Figur 3.14. Lavinntektsgrense for husholdninger bestående av en voksen person etter EU-60 EU-50, og 2*Grunnbeløpet i folketrygden



Kilde: SSB

Flyktningfamilier som kun mottar introduksjonsstønad (2 G) vil også havne i lavinntektsgruppen. Grunnbeløpet (G) blir regulert i samsvar med lønnsveksten hvert år, og som figuren viser holder grunnbeløpet tritt med utviklingen i befolkningens medianinntekt, men ligger hele tiden godt under EU-60 grensen.

Når vi legger EU-60 grensen til grunn er det 31 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som har lavinntekt, 3 ganger så mange som i befolkningen generelt. Blant mottakere av sosialhjelp hadde nesten 70 prosent lavinntekt (figur 3.15).

En svært høy andel av hovedinntektstakerne¹⁷ som mottar kvalifiseringsstønad eller sosialhjelp er i lavinntektsgruppen definert av EU-60. Når det gjelder kvalifiseringsstønad er forklaringen på det at stønaden utgjør 2 G for alle over 25 år, uavhengig av tidligere inntekt. Hovedprinsippet for behandling av økonomisk sosialhjelp er at det skal foretas konkrete og

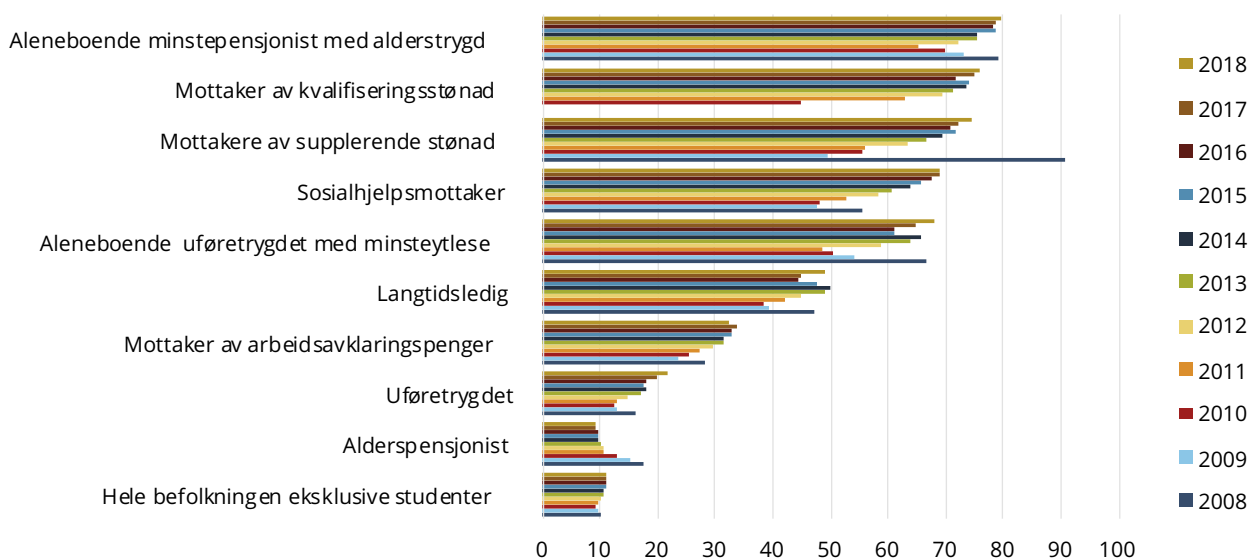
individuelle vurderinger av hjelpebehovet, stønadsbeløp og stønadsform. Dette indikerer at det kommunene har utmålt som stønad til livsopphold, sammen med andre inntekter, ligger lavere enn inntektsgrensen ved EU-60. Det er dessuten relativt få som mottar økonomisk sosialhjelp hver måned i ett år, og husholdningens inntekt i løpet av året kan dermed bli lav selv om sosialhjelpsutbetalingene kan være over lavinntektsgrensen for enkeltmåned.

Siden 2009 sett har det vært en økning i andelen med lavinntekt blant husholdningene der hovedinntektstaker mottar ytelser fra NAV.

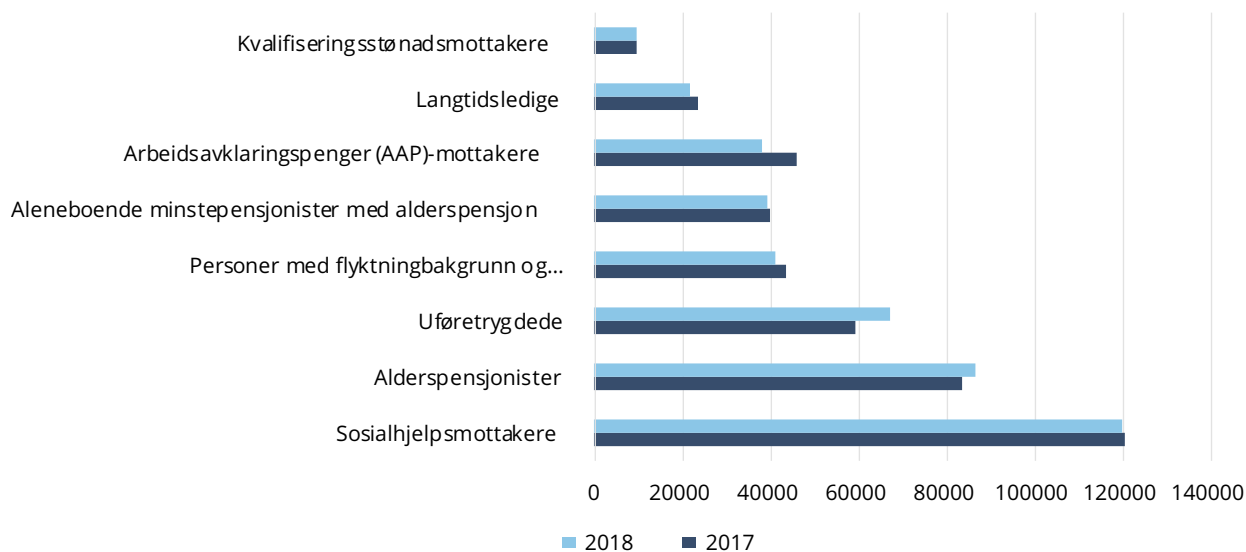
Fra 2008 til 2009 sank andelen med årlig lavinntekt i alle gruppene som får en ytelse fra NAV (figur 3.15). En medvirkende årsak til dette var en svak inntektsutvikling i befolkningen som følge av finanskrisen, noe som førte til at mottakerne av ytelser økte relativt mer i inntekt enn befolkningen generelt. 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.

¹⁷ Hovedinntektstaker er den personen i husholdningen som har fått registrert høyest samlet inntekt før skatt. I de tilfellene der det ikke er noen inntektstakere i husholdningen, er eldste person hovedinntektstaker.

Figur 3.15. Andel med årlig lavinntekt (EU-60) etter hvilken ytelse hovedinntektstaker i husholdningen mottar. Prosent



Kilde: SSB

Figur 3.16. Antall personer med årlig lavinntekt i 2017 og 2018 (EU-60) etter mottak av stønad

Kilde: SSB

Minstepensjon blir hvert år regulert med forventet lønnsvekst.¹⁸ Aleneboende minstepensjonister, både uføretrygde og minstepensjonister med alderspensjon, 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 minstepensjonister, både blant de med alderspensjon og uføretrygd.

Blant mottakere av supplerende stønad¹⁹ har det vært en økning i andelen med årlig lavinntekt fra 2009 til 2018.

Når vi ser på andeler med lavinntekt i ulike grupper som i figur 3.15, får vi et bilde av hvordan lavinntekt er fordelt, men det sier ikke noe om omfanget av personer med lavinntekt i hver gruppe. Figur 3.16 viser antallet med årlig lavinntekt i de samme gruppene. Hele 380 000 av personene med lavinntekt bor i en husholdning der hovedinntektstaker mottar sosialhjelp eller en trygd

fra staten. Dette utgjør 2 av 3 personer som bor i husholdninger med lavinntekt, men siden det er noen som mottar flere ytelser samtidig er den reelle andelen noe lavere enn dette.

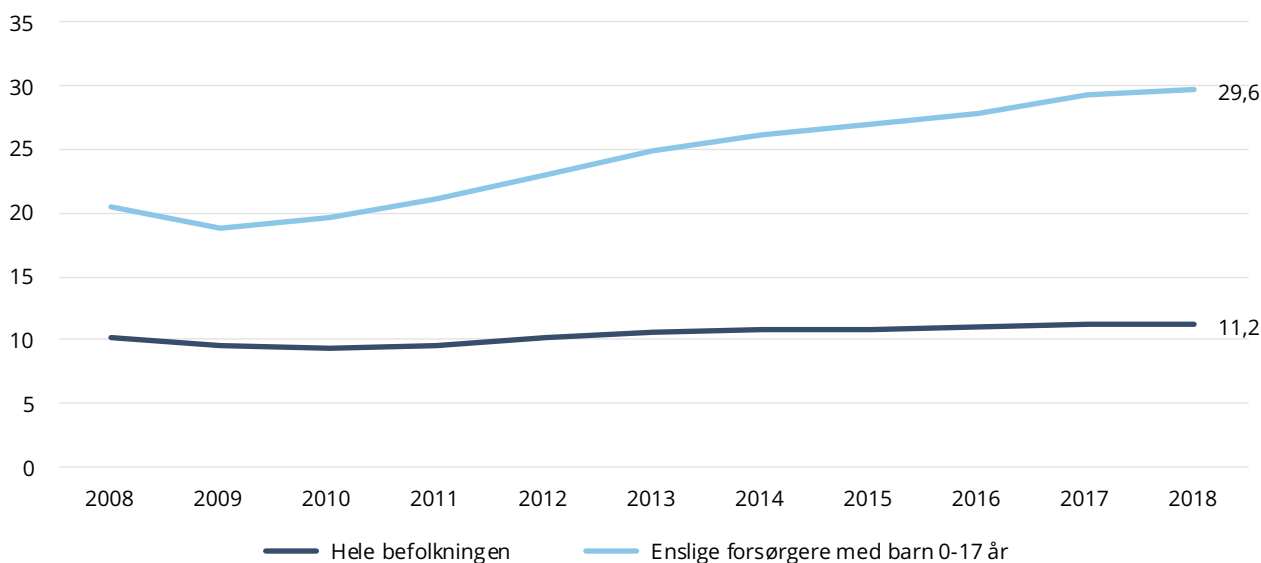
Flest personer med lavinntekt finner vi i husholdninger der hovedinntektstaker er mottaker av sosialhjelp med omtrent 120 000 personer. Dette er 600 flere enn i 2017.

I 2018 var andelen med lavinntekt blant alle alderspensjonister lavere enn i befolkningen sett under ett²⁰. I 2018 hadde 83 000 alderspensjonister inntekt under lavinntektsgrensen, en nedgang på nesten 3 000 personer fra 2017. Fordi det er så mange alderspensjonister totalt, er det mange alderspensjonister med lavinntekt selv om andelen etter hvert har blitt lav. Mange av alderspensjonistene med lavinntekt er aleneboende minstepensjonister, og i 2018 utgjorde disse 39 000 av de 83 000 alderspensjonistene med lavinntekt. I desember 2018 var det 339 000 mottakere av uføretrygd. Antallet mottakere av uføretrygd har økt

¹⁸ For alderspensjon fratrukket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

¹⁹ Supplerende stønad er en ordning for personer over 67 år med kort botid i Norge. Stønad skal sikre en samlet inntekt tilsvarende minstepensjon.

²⁰ 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.

Figur 3.17. Andel enslige forsørgere med årlig lavinntekt (EU-60). Prosent

Kilde: SSB

for hvert år siden 2010²¹. Mange personer med lavinntekt bor i en husholdning der hovedinntektstaker mottar uføretrygd (67 000 personer i 2018).

3.11 Enslige forsørgere

Antallet husholdninger med enslige forsørger økte fra 2005 frem til 2013, for så å vise en nedgang fram til 2018 da det var litt over 110 000 enslige forsørgere²². Personer som tilhører familietyper enslig med barn har cirka 2,5 ganger så stor risiko for å ha treårig lavinntekt sammenliknet med personer i en parhusholdning med barn under 18 år²³. I tillegg til at enslige forsørgere har hatt dårligere inntektsutvikling i perioden etter år 2000 sammenliknet med befolkningen ellers, har de også lavere formue og høyere gjeldsbelastning.

Andelen med årlig lavinntekt blant enslige forsørgere har økt langt mer enn i befolkningen for øvrig (figur 3.17). I 2018 hadde 29,6 prosent av enslige forsørgere en inntekt på under 60 prosent av medianinntekten,

mot 11,2 prosent 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 18,4 prosentpoeng i 2018. Det skal samtidig nevnes at SSB ikke har informasjon om inntekter fra barnebidrag som er avtalt privat. En stadig økende andel avtaler barnebidrag privat, og derfor vil SSBs statistikk også i økende grad overdrive andelen enslige forsørgere med relativ lavinntekt (Omholt, Sandvik og Støren 2019).

Yrkesinntektenes andel av husholdningsinntekten for enslige forsørgere har økt i perioden fra 2000 til 2014, mens den fra 2014 til 2018 var tilnærmet stabil (Omholt m.fl. 2019). 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 også vært viktig, men andelen disse inntektene utgjør av samlet husholdningsinntekt er mer enn halvert fra 2000 til 2014 (Epland og Kirkeberg 2016, s. 20). Medvirkende årsaker til dette er at barnetrygden har falt i verdi over tid og at statlig kontantstøtte for toåring ble avvirket i 2012, men den viktigste årsaken er antakelig at yrkesinntektene til enslige forsørgere har økt og blitt en stadig viktigere andel av husholdningsinntektene. At færre mottar overgangsstonad kan også være en medvirkende forklaring.

²¹ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-ned-satt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/tabeller/mottakere-av-uforetrygd-etter-kjonn-og-alder.pr.31.12.2010-2019-antall-ssb.no> tabell 06070

²² ssb.no tabell 06070
²³ ssb.no tabell 09008

3.12 Referanser til kapittel 3

Aaberge, Rolf, Manudeep Bhuller, Audun Langørgen og Magne Mogstad (2010) «The distributional impact of public services when needs differ». *Journal of Public Economics* 94: 549-562. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.004>

Arbeids- og sosialdepartementet (2018) *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – Status og utviklingstrekk*. Rapport 2018. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rapport-2018-fra-faggruppen-for-ia-arbeidet/id2606320/>

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015). *Barn som lever i fattigdom Regjeringens strategi (2015–2017)*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/ff601d1ab03d4f2dad1e86e706dc4fd3/barn-som-lever-i-fattigdom_q-1230-b.pdf

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (2018). *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017*. https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Barn_som_lever_i_fattigdom.pdf

Barne- og familiedepartementet (2020). *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)* https://www.regjeringen.no/contentassets/bb45eed-3479549719fb14c78eba35bd4/strategi-mot-barnefattigdom_web.pdf

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. 16. OsloMet – SIFO: Oslo <http://hdl.handle.net/20.500.12199/5332>

Borgeraas, Elling (2017) *SIFOs forbruksbaserte fattigdomsmål – en empirisk sammenlikning med ulike inntektstilnæringer til fattigdom*. Prosjektnotat nr. 7 – 2017. Oslo: OsloMet – SIFO. <http://hdl.handle.net/20.500.12199/5332>

Brage, Søren og Ola Thune (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37–49. http://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2015/1/m-44/Ung_uf%C3%B8rhet_og_psykisk_sykdom

Bragstad, Torunn (2018) «Vekst i uføretrygding blant unge». *Arbeid og velferd* 2/2018, 69-87 http://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2018/2/m-2651/Vekst_i_uf%C3%B8retrygding_blandt_unge

Bratholmen, Nadine Viktoria Lunde (2019). «3. Utdanning». I: Mads Ivar Kirkeberg, Minja Tea Dzamarija, Nadine Viktoria Lunde Bratholmen og Frøydis Strøm (red.) *Norskfødte med innvandrereforeldre – hvordan går det med dem? Demografi, utdanning, arbeid og inntekt*. Rapport 2019 / 21. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/norskfodte-med-innvandrerforeldre-hvordan-gar-det-med-dem>

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance». *Labour Economics* 24: 137–150.

Epland, Jon (2013). «6. Inntektsmobilitet for ulike lavinntektsgrupper». I: Ranjit Kaur (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapport 32/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/_attachment/135653?_ts=140cee64848

Epland, Jon (2016). *Inntektsmobilitet blant barnefamilier med lav inntekt: 2007–2014*. Rapport 2016/35. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Epland, Jon og Kirkeberg, Mads Ivar (2016). *Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004–2014*. Rapport 2016/11. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2018a). *Tjener bedre enn foreldrene. SSB analyse 2018/11: Sosial mobilitet blant norskfødte med innvandrereforeldre*. Artikkel publisert 24.mai 2018. Oslo-Kongsvinger:

- Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-ogpublikasjoner/tjener-bedre-enn-foreldrene>
- Epland, Jon og Kirkeberg, Mads Ivar (2018b). *Store inntektsforskjeller blant norskfødte med innvandrerforeldre*. SSB analyse 2018/10: inntekt. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/store-inntektsforskjeller-blant-norskfodte-med-innvandrerforeldre>
- Epland, Jon og Revold, Mathias Killengreen (2019) «Kapittel 6. Internasjonale sammenligninger». I: Omholt, Elisabeth Løyland (red.) Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2019. Rapporten 2019/33. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Epland, Jon og Omholt, Elisabeth Løyland (2019). *Inntektsnivået fremdeles lavere enn i 2015*. 16. desember 2019. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/inntektsnivaet-fremdeles-lavere-enn-i-2015>
- Epland, Jon og Normann, Tor Morten (2020). *Nesten 111 000 barn vokser opp med vedvarende lave husholdningsinntekter*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/nesten-111-000-barn-vokser-opp-med-vedvarende-lave-husholdningsinntekter>
- Fedoryshyn, Nadiya (2020). *Færre unge utenfor i fjor*. SSB 20.9.2020. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/faerre-unge-utenfor-i-fjor>
- Heggeman, Hans (2018). *Fler eller færre fattiga?* Statistisk myndighet SCB. <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/flu-eller-faru-fattiga/>
- Hermansen, Are Skeie (2017). «Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks? Om sosioøkonomisk integrering blant innvandrere og deres etterkommere i Norge». *Norsk sosiologisk tidsskrift* 1/2017. https://www.idunn.no/norsk_sosiologisk_tidsskrift/2017/01/et_egalitaert_og_velferdsstatlig_integreringsparadoks
- Hoen, Maria F., Simen Markussen og Knut Røed (2018) *Immigration and Social Mobility*. IZA DP No. 11904. <https://www.iza.org/publications/dp/11904>
- Lind, Jo Thori (2017 17. august). «Fattigdom». Store norske leksikon. <https://snl.no/fattigdom>
- NAV (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV*. Nr. R35-00 [Rundskriv]. NAV – Arbeids- og velferdsetaten. https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_5
- Nordby, Pål og Helge Næsheim (2017) *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen*. 2016. Rapporten 2017/5. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Normann, Tor Morten (2009). *Fattigdomsrisiko*. En levekårsstilmærning. Rapporten 2009/11. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200911/rapp_200911.pdf
- OECD (2014) The measure of poverty. <http://oecdinsights.org/2014/06/30/the-measure-of-poverty/>
- Omholt, Elisabeth Løyland, Lene Sandvik og Kristina Strand Støren (2019) «Kapittel 5. Sosiale indikatorer for barn og barnefamilier». I: Omholt, Elisabeth Løyland (red.) Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2019. Rapporten 2019/33. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Omholt, Elisabeth Løyland (2020). *Formue blant lavinntektsgrupper*. Rapporten 2020 / 46. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/_attachment/438961?_ts=176091c8df8
- Rege, M., Telle, K., Votruba, M., 2009. «The effect of plant downsizing on disability pension utilization». *J. Eur. Econ. Assoc.* 7 (5), 754–785.
- Socialudvalget (2012-13). *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. Ekspertvalg om fattigdom. <https://www.ft.dk/samling/20121/almde/sou/bilag/263/1257640.pdf>

4. LEVEKÅR

Av: *Espen Steinung Dahl*

Levekår defineres som de ressurser den enkelte disponerer og hvilke muligheter den enkelte har til å dra nytte av ressursene og til å skape gode liv for seg og sine. Levekår handler også om hvordan folk opplever at de har det, hvilken livskvalitet de har og hvor tilfreds og lykkelige de er. God økonomi kan gi muligheter til gode levekår, men er ikke den eneste forutsetningen 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 kan være knyttet til bomiljø og nærmiljø slik som trafikk, støy, forurensing, forekomst av kriminalitet og tilgjengelighet til private og offentlige tilbud.

I Norge har vi et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med lite økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Til tross for dette ser vi at lav husholdningsinntekt kan hindre barn i å delta på viktige sosiale arenaer som skolefritidsordning og fritidsaktiviteter. Selv med innføring av nasjonale moderasjonsordninger for barnehager for husholdninger med lavinntekt benytter disse familiene barnehage i mindre grad enn andre (Østbakken 2019). Moderasjonsordningene har kun gitt en svak økning i bruken av barnehager.

Når lav inntekt systematisk sammenfaller med andre negative levekårsvariable, er det grunn til bekymring. Inntekt kan være inngangen til andre levekårsgodter, samtidig som både inntekt og helse kan påvirkes av at man står utenfor arbeidslivet. Å være i arbeid er det fremste virkemiddel til å unngå lavinntekt og sosial ekskludering, og inntekt kan være inngangen til forbruk av materielle goder, bolig og sosial kontakt.

Levekårsundersøkelser

Statistisk sentralbyrå har siden 70-tallet foretatt levekårsundersøkelser med vekt på ulike levekårsområder. Det kan 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 samordnet med Levekårsundersøkelsen EU-SILC²⁴ som gjennomføres årlig. Undersøkelsen består av faste spørsmål med mer utdypende spørsmål innenfor temabolker som gjennomføres i en syklus hvert 3. år. Levekårsundersøkelsen kartlegger befolkningens opplevelse av sin egen situasjon. Dette gjøres ved hjelp av spørsmål om i hvilken grad man opplever å ikke ha råd til bestemte materielle goder, til å delta på sosiale arenaer og om man opplever å ha økonomiske vansker.

De faste spørsmålene er knyttet til boforhold, organisasjonsdeltakelse, oppfatninger om husholdningens økonomi, helse og tilknytning til arbeidslivet.

Temabolkene de siste årene har vært følgende:

- I 2011, 2014 og 2017 var tema friluftsliv, organisasjonsaktivitet, politisk deltakelse og sosialt nettverk.
- I 2012, 2015 og 2018 var tema bolig og boforhold og utsatthet og uro for lovbrudd.
- I 2013, 2016 og 2019 var tema kulturbruk, idrett og fysisk aktivitet.
- Hvert tredje år gjennomføres egne undersøkelser om helse, omsorg og sosial kontakt og 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 tversnittundersøkelser, der en undersøker situasjonen til et utvalg på et gitt tidspunkt, og panelundersøkelser. I panelundersøkelsene blir de samme respondentene over tid stilt de samme spørsmålene. På denne måten kan man følge de samme respondentene over tid.

²⁴ 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).

4.1 Helse og sosial kontakt

Stort sett har befolkningen i Norge god helse. Levealderen har steget jevnt og trutt fra 2. verdenskrig til nå, og folk lever lenger og har flere leveår som friske. Velstandsøkningen i disse årene er forbedret på de fleste områder som har betydning for helsen som blant annet i boligkvalitet, tilbud på matvarer, privat økonomi, helsetjenester, større sikkerhet for ulykker i trafikken og på jobben og på mange andre områder.

Ifølge siste levekårsundersøkelse (SSB 2020b) anser 79 prosent av befolkningen 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 arbeidsledige og deltidsarbeidende, oftere egen helse som mindre god enn heltidsarbeidende og studenter. Helsetilstanden vurderes som dårligere blant nesten alle grupper i arbeidsfør alder som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, sammenliknet med de yrkesaktive. Helsen varierer også mellom personer i ulike typer husholdninger. Aleneboende over 45 år vurderer sin helse som dårligere enn personer i flerfamiliehusholdninger i samme alder, mens enslige forsørgere opplever egen helse som dårligere enn det par med barn gjør.

Når man sammenligner grupper i samfunnet, finner man systematiske ulikheter i helse. Faktorer som påvirker helsa omfatter blant annet sysselsetting, oppvekst og utdanning, sosiale nettverk, bo- og nærmiljø, kultur, helsetjenester og egne helsevaner (Folkehelseinstituttet 2018).

Dødeligheten er klart lavere for dem med høyest utdanning, mens den øker jevnt med fallende utdanningslengde (Dahl m.fl. 2014). For sammenhengen mellom inntektsnivå og helse viser også forskningen at forskjellene i dødelighet 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».

Norge er blant landene i verden der befolkningen oppgir høyest tilfredshet, ifølge en internasjonal spørreundersøkelse (Helliwell m.fl. 2018). Likevel øker sosiale helseforskjeller i Norge og er større enn i mange andre vest-europeiske land. (Folkehelseinstituttet 2018). Når vi sammenlikner gjennomsnittet i 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 sammenheng med at faktorer som helsevaner, arbeidsmiljø mv. blant lavere innteks- og utdanningsgrupper kan ha en betydning (Dahl m.fl. 2014).

Helsetilstanden er blitt forbedret for alle inntektsgrupper over tid, men helseforskjellene mellom inntektsgruppene har likevel økt. De siste levekårsundersøkelsene viser at lavinnteksgrupper fortsatt har dårligere helse enn befolkningen totalt, men forskjellen nå er blitt noe mindre enn foregående år. Dette kan blant annet skyldes en sammensetningseffekt ved at eldre er mindre representert i lavinnteksgruppen enn tidligere (Epland og Revold 2016).

Avstanden mellom sosialhjelpsmottakere og befolkningen generelt bekreftes gjennom egenvurdert helse. Tre ganger så stor andel av sosialhjelpsmottakere som befolkningen generelt opplever sin helse som dårlig eller svært dårlig. Mange av dem har symptomer på psykiske lidelser (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 ofte en kombinasjon av rusproblemer og psykiske plager.

Innvandrerne vurderer selv sin helse som dårligere enn befolkningen som helhet, og det er spesielt innvandrerkvinner som har dårlig egenvurdert helse (SSB 2017). Mens det i befolkningen som helhet bare er to prosentpoeng flere menn enn kvinner som har god helse, er denne forskjellen syv prosentpoeng mellom menn og kvinner blant innvandrere. Helsen blant innvandrere varierer imidlertid etter opprinnelsesland, og forskjellen mellom innvandrere og hele befolkningen er større blant de eldre enn blant de yngre.

Enkelte studier viser også at barn i lavinntektsfamilier opplever sin helse som dårligere enn barn i befolkningen ellers (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 av om det er sosiale årsaker til slike mønstre, eller om det er helserelatert 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 arbeidslivet. 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 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 økte i alle aldre, men mest for kvinner (Brage m. fl. 2012).

I et samfunn der tilliten er høy er det enklere å få til samarbeidsrelasjoner (Barstad 2014). Ifølge den siste levekårsundersøkelsen (SSB 2020a) har en stadig mindre andel (17 prosent av befolkningen) få venner eller familie som kan hjelpe hvis man har personlige problemer. Situasjonen har spesielt blitt bedret for enslige forsørgere, hvor andelen som rapporterer at de

har få venner eller familie som kan hjelpe dem har blitt kraftig redusert. Det er også stor nedgang blant menn og eldre. De som oftest mangler noen rundt seg er hjemmearbeidende, uføre, og enslige eldre.

4.2. Mangler på materielle og sosiale goder

I levekårsundersøkelsen EU-SILC rapporteres det blant annet om hvorvidt respondentene opplever mangler av enkelte materielle og sosiale goder. De materielle godene inkluderer fra 2017 om personene har råd til:

- Å holde boligen varm.
- Å disponere privatbil.
- Å bytte ut utslitte møbler.
- Å erstatte slitte klær.
- Å gå til tannlege.
- Å spise kjøtt eller fisk annenhver dag.
- Å ha internett.

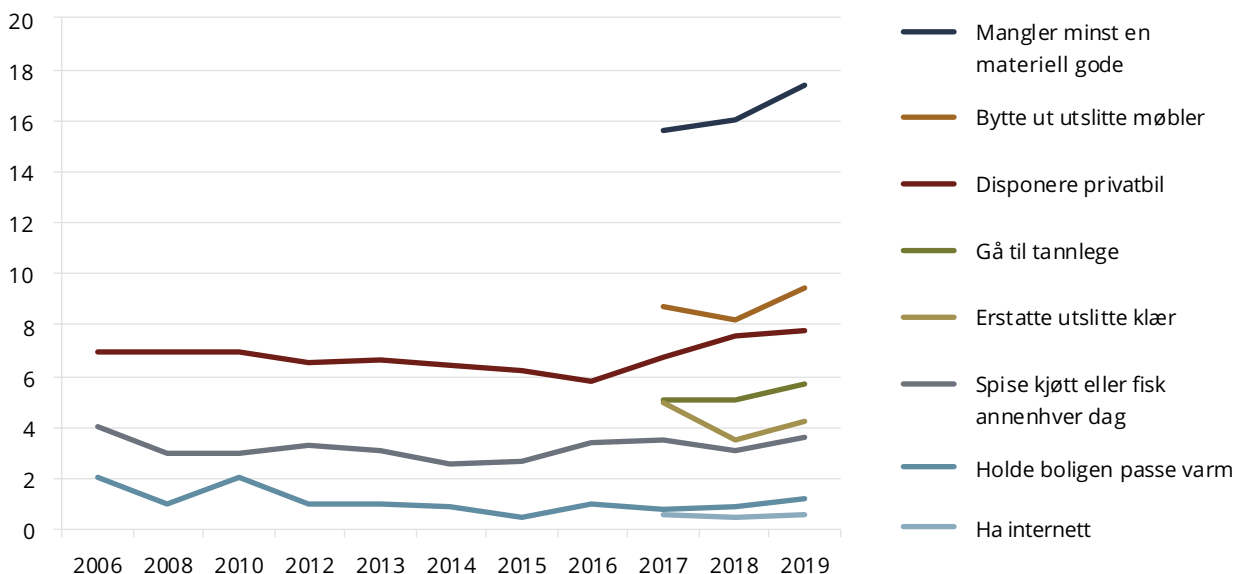
De sosiale godene inkluderer om de har råd til:

- Å ha en ukes ferie i løpet av året.
- Å delta i regelmessige fritidsaktiviteter.
- Å bruke litt penger på seg selv en gang i uken.
- Å spise og drikke ute med venner eller familie en gang i måneden.

Utviklingen i hvordan respondentene har svart på EU-SILC-undersøkelsen i perioden 2006 til 2019 er vist i figur 4.1 og 4.2. Enkelte av målene har vært med siden 2006, mens de fleste kom med fra og med 2017. Siden 2017 har vi også med hvor stor andel som rapporterer at de mangler et av de materielle eller sosiale godene. Felles for disse målene ser ut til å være at de er relativt stabile over hele perioden.

I Norge er det liten utbredelse av velferdsproblemer sett i et europeisk perspektiv. I levekårsundersøkelsen for 2018 rapporterer 93 prosent av barnefamiliene at de ikke mangler noen av de godene som er kartlagt på grunn av økonomi (With og Thorsen 2018). I 2019 var det noen flere barnefamilier som rapporterte at de manglet minst et av de materielle godene. Nå var det 90 prosent som ikke manglet et av godene. Blant lavinntektsfamiliene er det tilsvarende tallet 69 prosent. Barnefamilier med lavinntekt, lav utdanning, mottakere av sosialhjelp og innvandrere opplever mangler i langt

Figur 4.1 Andel som rapporterer om at de mangler utvalgte materielle goder. Prosent

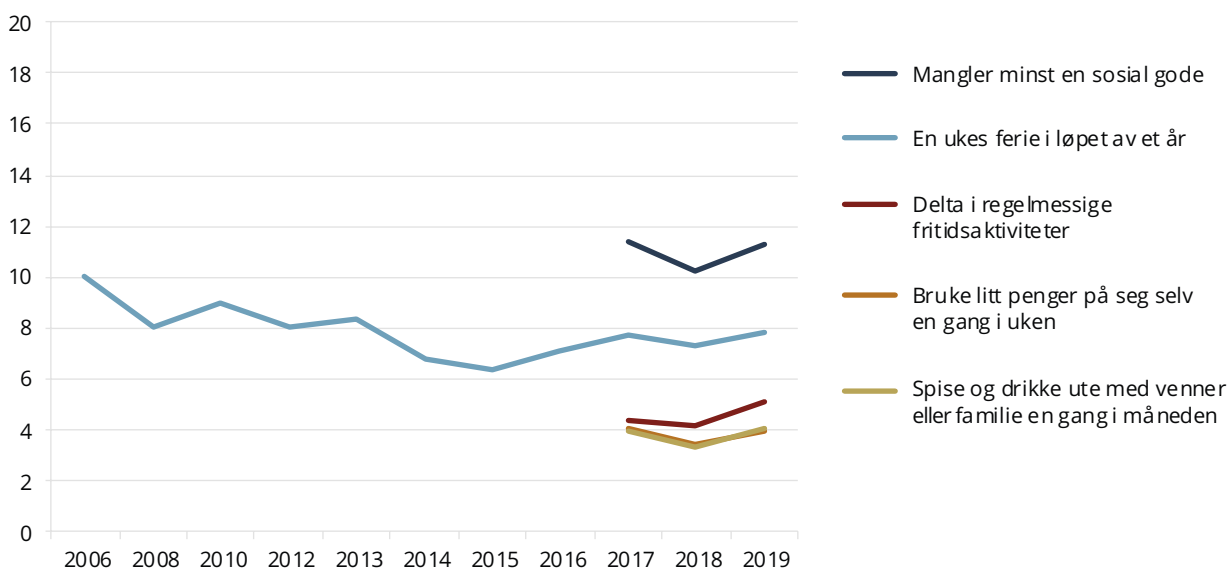


Kilde: SSB/EU-SILC

større grad enn andre i befolkningen. Barnefamilier som mottar sosialhjelp, er særlig utsatt. Her svarer 59 prosent at barna ikke mangler noen goder. Barn som vokser opp i økonomisk utsatte familier opplever først og fremst at de ikke får deltatt på fritids- og skoleaktiviteter og ferie i like stor grad som andre.

Rundt halvparten av dem som rapporterer om mangler på sosiale goder i siste levekårsundersøkelse tilhører ikke en lavinntektsgruppe. Dette viser at å supplere inntektsmål med kartlegging av selvrapporing av levekårsproblemer virker å gi et bedre bilde på levekårsutfordringer i befolkningen. Personer i lavinntektsgruppa som rapporterer om fattigdomsproblemer

Figur 4.2 Andel som rapporterer om at de mangler utvalgte sosiale goder. Prosent



Kilde: SSB/EU-SILC

skiller seg fra andre med lavinntekt ved at de er yngre, bosatt i sentrale strøk, er oftere innvandrere og oftere står utenfor arbeidslivet.

De sammensatte levekårsutfordringene som vi finner blant lavinntektsgruppene er analysert og drøftet i rapporten, «Hopning av dårlige levekår» (Barstad 2016b). Rapporten belyser bl.a. om og hvilken grad ulike belastninger som lav inntekt, dårlig helse og sosial isolasjon etc., kan føre til akkumulering av levekårsutfordringer i den voksne del av befolkningen²⁵. Denne viser at det særlig er uføre, arbeidsledige, sosialhjelpsmottakere, utenlandsfødte 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 Friestad og Dahl (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 med lavinntekt har helseproblemer i tillegg, kan en kombinasjon av systemsettingstiltak og helserelaterte tiltak være nødvendig for å bedre situasjonen.

4.3 Boforhold og boligmiljø

4.3.1 Boforhold

Sammenliknet med andre land eier flere boligen sin i Norge, langt flere i befolkningen har eneboliger, og i gjennomsnitt har vi større boareal. Over 80 prosent av

personer i Norge bor i bolig som er eid av noen i husholdningen, denne andelen har holdt seg relativt stabil siden 1980-tallet. (Revold m.fl. 2018). Blant voksne øker sannsynligheten for å bo i eid bolig med alderen og er høyest for de som er rundt 70 år. Deretter faller sannsynligheten med økende alder blant de eldste. Blant par, både med og uten barn, er det en høyere andel som eier sin bolig sammenliknet med aleneboende og enslige forsørgere.

98 prosent oppgir at de er fornøyde med boligen sin. Revold m.fl. (2018) viser også at vi har fått et bedre bomiljø. Andelen som er plaget av fukt og råte i boligen har falt fra 9 prosent i 2003 til 5 prosent i 2017. De fleste har også tilgang til et sted de kan være ute på tomten, 96 prosent av alle husholdningene hadde tilgang til hage, tomt eller balkong/terrasse tilknyttet boligen i 2015. 77 prosent av befolkningen hadde hage eller privat tomt i 1997, er tilsvarende andel 85 prosent i 2015. Det er kun 7 prosent av befolkningen som bor trangt når dette måles ved objektive kriterier²⁶, og denne andelen har holdt seg stabil de seinere årene. Litt flere er det som sier at de synes at boligen er for trang, 12 prosent. Andelen som bor trangt (objektive kriterier) er størst blant yngre aleneboende og par med små barn. Trangboddehet er mest utbredt blant de med lav inntekt, 29 prosent av tidelen av husholdningene med lavest inntekt er trangbodde, mot under en prosent i tidelen med høyest inntekt.

Selv om boforholdene generelt bedres, er det ikke alle som bor like bra. Boligstandard og bomiljø varierer med sosioøkonomisk status. Trangbodde husholdninger har i mindre grad enn øvrige husholdninger tilgang til uteområde i tilknytning til boligen, det samme gjelder for husholdninger med lavinntekt

Utviklingen i boforhold har nær sammenheng med det høye presset på boligmarkedet de siste årene. Prisveksten har vært svært høy de siste årene, men flatet ut i 2017. Boliggetterspørselen har vært særlig høy i pressområdene der befolkningsveksten har vært bety-

²⁵ Velferdsproblemene 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.

²⁶ Dersom det er flere personer enn beboelsesrom, regnes boligen som trangbodde.

delig større enn tilbudet av boliger. I 2017 ble det igangsatt bygging av 35 300 nye boliger. 2016 og 2017 er årene med høyest antall igangsatte boligbygg på 40 år, mens tallene har gått noe ned i 2018 og 2019 (Husbanken 2020).

Dette har over flere år også medført høyere boutgiftsbelastning for mange familier, noe som har stor betydning for deres økonomiske situasjon ellers. Hvis bokostnadene blir for høye, kan økonomisk utsatte grupper bli presset til å bo i boliger som ikke er egnet for husholdningen. Andelen med høy boutgiftsbelastning, definert som å ha boutgifter som overstiger 25 prosent av inntekten, har holdt seg relativt stabil siden 2003 i befolkningen som helhet. Blant husholdninger som leier bolig, blant lavinntektshusholdninger og blant de som mottar bostøtte og/eller økonomisk sosialhjelp har denne andelen økt med mellom 16 og 20 prosent i perioden (Revolvd m.fl.2018). Å ha høy boutgiftsbelastning har også større konsekvenser for husholdninger under lavinntektsgrensen enn for de med høyere inntekter.

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. Høyest andel med høy boutgiftsbelastning har aleneboende under 45 år (62 %) og enslige forsørgere (44 %). Blant personer i parhusholdninger over 67 år som og par med voksne barn er det færrest med høy boutgiftsbelastning.

Det er en nedgang på 954 husstander i midlertidig botilbud fra 2014 til 2019. I 2019 oppholdte 4 484 husstander seg i midlertidig botilbud og 82% av disse var der under 3 måneder. For husstander med opphold i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder var det fra 2014 til 2019 en nedgang på 44 %. Det er også en betydelig nedgang i antall barnefamilier i midlertidig botilbud. Antallet er redusert fra 363 barnefamilier i 2014 til 234 barnefamilier i 2019. For 81% av disse familiene var oppholdet på under tre måneder. For antall husstander med unge i midlertidig botilbud er det knyttet en viss usikkerhet ved tallmaterialet. Det virker som at antall husstander med unge i midlertidig botilbud er økende, og det ble i 2019 rapportert 449 husstander med unge i midlertidig botilbud.

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 voksnes 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. Unge har høyere sannsynlighet enn eldre for å ha høy boutgiftsbelastning uavhengig av andre kjennetegn som inntekt og utdanning. Det er likevel 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 sakkett 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).

Tall fra levekårsundersøkelsene fra 1980 til 2017 viser at eierandelene blant unge har falt (Revolvd m. fl. 2018). På 80- og starten av 1990-tallet bodde rundt 60 prosent av personene i 20-årene i eide boliger, mens andelen har ligget rundt 10 prosentpoeng lavere de siste årene. Eierandelen har imidlertid vært stabil i denne aldersgruppen siden starten av 2000-tallet.

Mange unge er avhengige av hjelp fra foreldrene for å komme inn på boligmarkedet.

Andelen av unge under 30 år som fikk økonomisk hjelp av familien i forbindelse med kjøp av bolig var på 48 prosent i 2015. Også blant boligkjøpere i 30-årene er det vanlig å få hjelp fra foreldre eller svigerforeldre (37 %). Baksiden av medaljen er naturligvis at dette også gir potensiale for større ulikhet mellom dem 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.

4.3.3 Gjeld og boutgifter

I tiårsperioden 2006–2016 økte gjennomsnittlig samlet inntekt for husholdningene med 50 prosent i nominell verdi, mens gjelden i samme periode økte med 75 prosent (SSB 2018). Høy gjeld gjør husholdningene sårbare både for inntektsreduksjon og renteøkning. Husholdninger med lavest inntekt har dårligere lånevne og derfor lavere andel av husholdningenes samlede gjeld. Den yngre delen av befolkningen har høyest gjeld i forhold til inntekt. Andelen husholdninger med gjeld større enn tre ganger inntekten har økt mest for yngre par, par med små barn og aleneforeldre.

Det er dyrt å bo alene. Levekårsundersøkelsen viser at aleneboere i større grad opplever boutgiftene mer tyngende enn parhusholdninger (Revoll m.fl. 2018). Enslige forsørgere er den husholdningstypen som gruppen som i størst grad opplever boutgiftene som svært tyngende (15 % mot 4 % i hele befolkningen). Ser vi på boutgiftsbelastning etter økonomisk hovedaktivitet, oppleves disse i størst grad som svært tyngende blant arbeidsledige (15 %).

Bostøtten er det viktigste boligsosiale virkemiddelet for å sikre at husstanden skal få beholde boligen og i 2017 ble bostøtten endret (Husbanken 2018). Husbanken beregnet fra 2017 bostøtten automatisk på grunnlag av forrige måneds inntekt, i stedet for med bakgrunn i fjorårets ligning. Bostøtten fungerer som et sikkerhetsnett for husstander som av ulike årsaker opplever en nedgang i inntekt enten den er kort 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 i underkant av 141 000 husstander som fikk til sammen om lag 2,67 milliarder i bostøtte i løpet av 2017. Utviklingen viser at antall mottakere har økt det siste året, samtidig som utbetalt beløp har blitt redusert. Innføring av inntektsdata fra a-ordningen førte til et mer presist tallgrunnlag for beregning av bostøtte for personer med introduksjonsstønad og kvalifiseringsstønad. Dette har ført til en økning i antall mottakere med en midlertidig stønad, og nedgang i antall mottakere uten ytelser fra januar 2017.

De senere årene har justeringen av satsene ved beregning av bostøtte ikke holdt tritt med inntekts- og boutgiftsutviklingen ellers i samfunnet. Fra 2017

er det innført en ny prisjusteringsmodell som tar sikte på at bostøtten skal videreføres med uendret realverdi 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 m. fl. 2014). Thorsen (2017) diskuterer blant annet denne operasjonaliseringen av denne definisjonen, og kommer med flere ulike forslag hvordan dette kan gjøres på ulike måter. Ut ifra de ulike definisjonene, var det mellom 17 500 og 259 000 personer som kunne regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet i 2015. I denne rapporten pekes det på at det særlig er innvandrere, personer som leier boligen eller bor i Oslo som er utsatte. Enslige forsørgere skiller seg ut med høy andel utsatte på boligmarkedet uansett hva for definisjon som legges til grunn.

Ifølge tall basert på folke- og bolig tellingen i 2011 (SSB 2014) øker andelen vanskeligstilte på boligmarkedet med antall barn i husholdningen. Nær 47 000 av de 122 000 vanskeligstilte er barn i aldersgruppen 0-15 år. Også i denne rapporten finner en at enslige forsørgere og innvandrere er særlig utsatte grupper. 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 2016 til 2017 (Grebstad 2018), mens tallene gikk ned i 2018 og 2019 (SSB 2020d). I hele landet var det i 2019 om lag 109 500 kommunalt disponerte boliger, nesten 700 færre enn året før. Antallet tildelte boliger og nyinnflyttede husstander har gått jevnt nedover de siste årene, fra 20 765 tildelte boliger i 2016 til 19 255 i 2019. Litt færre kommunale boliger var i bruk i

2017, noe som kan indikere at det var noe lettere å få kommunal bolig enn året før. Det har videre vært en sterk nedgang i antall flyktninger som for første gang flyttet inn i kommunal bolig sammenliknet med 2016. I 2016 utgjorde flyktninger 30 prosent av de nyinnflyttede i kommunale boliger, mot 12 prosent i 2019. 20 prosent av de som flyttet inn i kommunal bolig for første gang hadde andre problemer (sosiale, økonomiske eller helsemessige), en økning på 6 prosentpoeng fra 2016.

I 2019 ble det rapportert om en økning på 3 prosent i andelen husstander som mottok et midlertidig kommunalt botilbud (SSB 2020c). Det var spesielt i storbyene, Stavanger, Oslo, Tromsø, Trondheim og Bergen, hvor økningen var merkbart høyere enn i resten av landet.

Antallet bostedsløse går derimot 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 per 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 de til sammen de 3 909 bostedsløse hadde 26 prosent, eller 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 gjenstår 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).

Umblis m.fl. (2019) har gjennomført en litteraturgjennomgang om hvordan boligen kan påvirke andre velferds mål, slik som utdanning, arbeidsmarkedstilknypning og helse. De finner da at litteraturen gir noen sprikende funn, men likevel enkelte trekk som går igjen. Disposisjonsform ser ut til å ha noe å si for velferdsutfall, hvor det da slår positivt ut å eie bolig. Kausaliteten ser ikke ut til å gå gjennom selve eierskapet, men heller gjennom andre mekanismer, slik som bostabilitet eller nabolagseffekter. Den fysiske kvaliteten ved boligen ser ut til å kunne påvirke helsen og barnas utdanningsutfall. Trangboddhet påvirker barns utdanning i negativ retning, mens gode nabolag kan gi gode velferdsutfall.

En trygg og god bosituasjon er avgjørende for den enkeltes levekår 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 levekår. Omfanget av boligproblemer er særlig store blant innvandrerbefolkningen (Grødem 2011).

4.4 Referanser til kapittel 4

- Barstad, Anders (2014) *Levekår og livskvalitet. Vitenskapen om hvordan vi har det*. Cappelen Damm Akademisk
- Barstad, Anders (2016a) «Unge og unge voksne», i Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2016*. NAV-rapport 2016:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet, 35-42.
- Barstad, Anders (2016b) *Hopning av dårlige levekår. En analyse av levekårsundersøkelsen EU-SILC 2013*.
- 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.
- 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 lavinnteksgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 94-110.
- Dahl, Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel (2014) *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Rapport – Fakultet for samfunnsfag /S osialforsk. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dyb, Evelyn og Stian Lid; (2017) *Bostedsløse i Norge 2016 - En kartlegging*, NIBR-rapport 2017:13
- Epland, Jon og Mathias Killengren 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.
- Folkehelseinstituttet 2018. *Helsetilstanden i Norge 2018*. Rapport 2018. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Friestad, C. og Dahl, E (2013): Sosial ulikhet og psykisk helse. I Norvoll, R (red.): *Samfunnsvitenskapelige perspektiver*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grebstad, Unni (2018). *Lettere å få kommunal bolig?*. Artikkel publisert 4. juli 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/lettere-a-fa-kommunal-bolig> (lest 4.juli 2018). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Grødem, Anne Skevik (2011) *Innvandrerbarn og bolig: hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Fafo-rapport 2011:32. Oslo: Fafo.
- 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.
- Helliwell, John F, Richard Layard, og Jeffery D. Sachs (2018). *World Happiness Report 2018*, New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Husbanken (2018) *Årsrapport 2017*. Publisert april 2018. Drammen: Husbanken.
- Husbanken (2020) *Årsrapport 2019*. Publisert mars 2020. Drammen: Husbanken.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2014) *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*.
- Langeland, Stein, Eva Herud og Sille Ohrem (2014) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013*. NAV-rapport 2014:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- 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.

Revolv, Mathias Killengren, Sandvik, Lene og With, Mari Lande (2018) *Bolig og boforhold –for befolkningen og utsatte grupper*. Rapporter 2018/13. Oslo-Kongsvinger: 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.

SSB (2017) *Innvandrer menns helse svekker blant de eldste*. Nettartikkel publisert 29. november 2017. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/innvandrer-menns-helse-betraktelig-svekket-blant-de-eldste> Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

SSB (2018) *Økonomisk utsyn over året 2017. Kap.6. Husholdningene*. Rapporter 2018/9. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2020a) *Sosial kontakt, levekårsundersøkelsen*. Nettartikkel publisert 1. juli 2020. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soskon> Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

SSB (2020b) *Helseforhold, levekårsundersøkelsen*. Nettartikkel publisert 25. juni 2020. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/helse/statistikker/helseforhold> Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

SSB (2020c) *Mer bruk av midlertidige boliger i 2019*. Nettartikkel publisert 22. juni 2020. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/mer-bruk-av-midlertidige-boliger-i-2019>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

SSB (2020d) *Kommunale boliger*. Nettartikkel publisert 19. juni 2020. Tilgjengelig fra https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kontra. Oslo-Kongsvinger. Statistisk sentralbyrå

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 *Vanskelig stilte på boligmarkedet. Hvordan måle hvem som er utsatt på boligmarkedet?* Rapporter 2017/6. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Umblis, Janis, Kristine von Simpson og Ferdinand Mohn (2019) *Boligens betydning for annen velferd. En gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning*. ISF-rapport 2019:1. Institutt for samfunnsforskning.

With, Mari Lande og Thorsen, Lotte Rustad (2018). *Materielle og sosiale mangler i den norske befolkningen. Resultatet fra Levekårsundersøkelsen EU-SILC*. Rapporter 2018/7. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Østbakken, Kjersti Misje (2019) *Evalueringsordningene for barnehagen*. ISF-rapport 2019:10. Institutt for samfunnsforskning.

5. SOSIALE TJENESTER

Av: Jorunn Furuberg

Kommunen har et omfattende ansvar for innbyggernes velferd på områder som helse, sosial, barnevern, integrering, oppvekst og utdanning, og kultur og fritid. Kommunene har et særlig ansvar for personer som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp fra andre velferdsordninger. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) inngår i kommunenes samlede velferdsansvar. Dette omhandler de kommunale tjenester og oppgaver som NAV-kontoret skal utføre og medvirke inn i. Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven regulerer fem individuelle tjenester; opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og Kvalifiseringsprogrammet. NAV-kontorene skal bidra til å forebygge sosiale problemer og hindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. Det skal særlig legges vekt på å ivareta barn og unges behov. Tidlig innsats er vesentlig for å forebygge sosiale problemer. Dette gjelder særlig overfor barn og unge som vokser opp i vanskeligstilte familier,

og hvor det er viktig at ikke oppvekstsituasjonen fører til ytterligere og vedvarende stigmatisering.

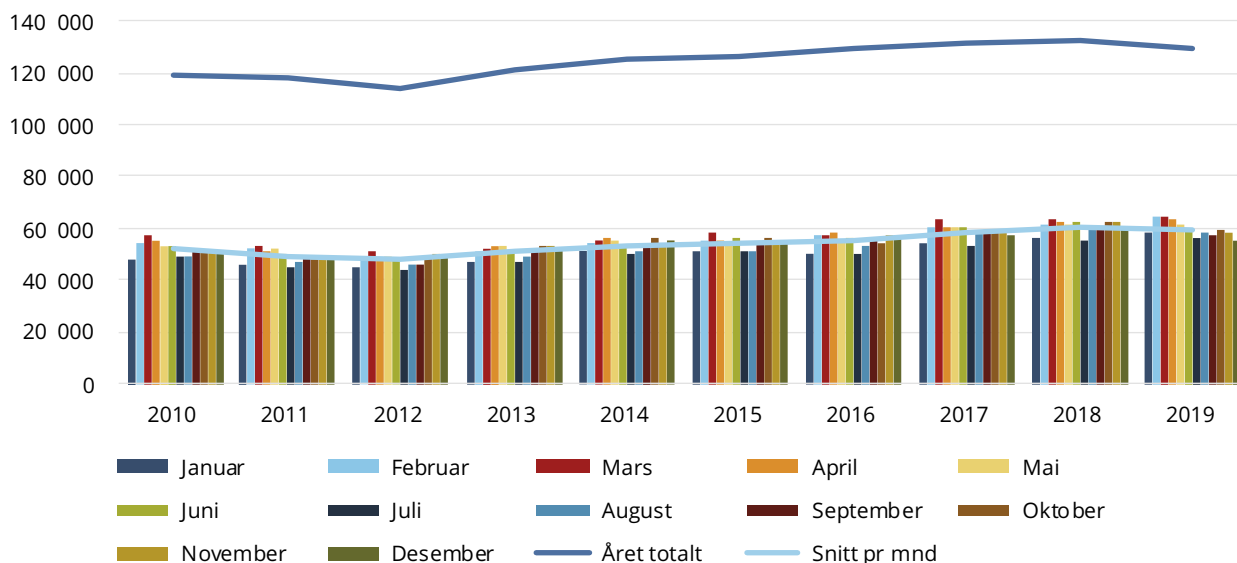
Sosiale tjenester i NAV står overfor viktig utfordringer fremover og det er nødvendig å utvikle tjenestene for å møte disse. Kommunen har ansvar for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, men Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for å bidra til at kommunene ivaretar dette ansvaret på en god måte gjennom kompetansehevende og tilretteleggende tiltak.

5.1 Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp²⁷

Antall sosialhjelpsmottakere økte hvert år fra 2012 til 2018 (figur 5.1), men i 2019 var det en nedgang i antall sosialhjelpsmottakere. I gjennomsnitt var det hver måned 59 200 personer som mottok sosialhjelp i

²⁷ Tallmaterialet i resten av kap.5 bygger på SSB's publiserte statistikk over økonomisk sosialhjelp og data fra KOSTRA. I tillegg bygger kapitlet på NAV's bearbeiding av data om sosialhjelp mottatt fra SSB.

Figur 5.1. Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. Månedlig og per år



Kilde: SSB og NAV

2019. Dette er en nedgang på 800 personer sammenliknet med gjennomsnittet for 2018.

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 enn gjennomsnittet per måned. I løpet av 2019 mottok 129 300 personer økonomisk sosialhjelp i minst en måned, en nedgang på 3000 personer sammenliknet med antallet i 2018.

Gjennomsnittlig stønadstid har ligget på i overkant av 5 måneder i perioden 2010 til 2019. I 2011 var gjennomsnittlig stønadstid lavest med 5,0 måneder per år, ned fra 5,3 i 2010. I årene 2012 til 2016 har stønadstiden variert mellom 5,1 og 5,2 måneder. De siste årene har denne økt noe, og i 2019 var gjennomsnittlig stønadstid 5,5 måneder.

Selv om gjennomsnittlig stønadstid har økt, mottar de fleste sosialhjelp i en kort periode. Over halvparten som mottar sosialhjelp mottar stønaden i 4 måneder eller kortere i løpet av et år, 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 2010-2019 gjaldt dette mellom 10 og 14 prosent av

mottakerne. I 2019 gjaldt dette 14 prosent av mottakerne, en økning på 1,3 prosentpoeng fra året før.

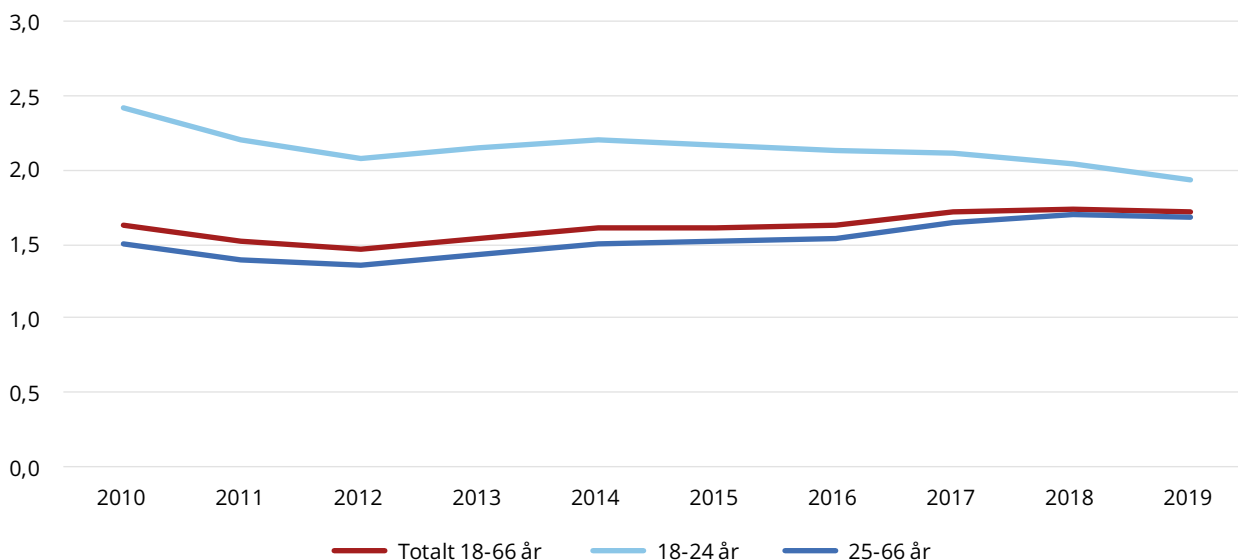
5.2 Utvikling i andelen mottakere-sosialhjelpsprosenten

For å se på hvor stor andel av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp beregner vi sosialhjelpsprosenten for befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år)²⁸.

Samlet for befolkningen i arbeidsfør alder mottok 1,7 prosent økonomisk sosialhjelp i 2019, dette er samme andel som i 2018 (figur 5.2). Blant unge i alderen 18–24 er andelen sosialhjelpsmottakere høyere enn i befolkningen for øvrig. Hvor stor andel av de unge som mottar økonomisk 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 2019 mottok 1,9 prosent av alle i alderen 18-24 år økonomisk sosialhjelp. Dette er en

²⁸ 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 teller og middelbefolkningen i arbeidsfør alder per år som nevner. Vi beregner også sosialhjelpsprosenten for ulike grupper.

Figur 5.2. Sosialhjelpsprosenten i ulike aldersgrupper



Kilde: SSB og NAV

nedgang på 0,1 prosentpoeng fra 2018, og er det laveste nivået i vår tidsserie fra 2010 til 2019. De siste årene har arbeidsledigheten blant unge falt, samtidig som vi har sett en økning i andelen unge som mottar helse relaterte ytelser (Furuberg og Thune 2019). Dette kan isolert sett ha medført en nedgang i andelen unge som mottar økonomisk sosialhjelp.

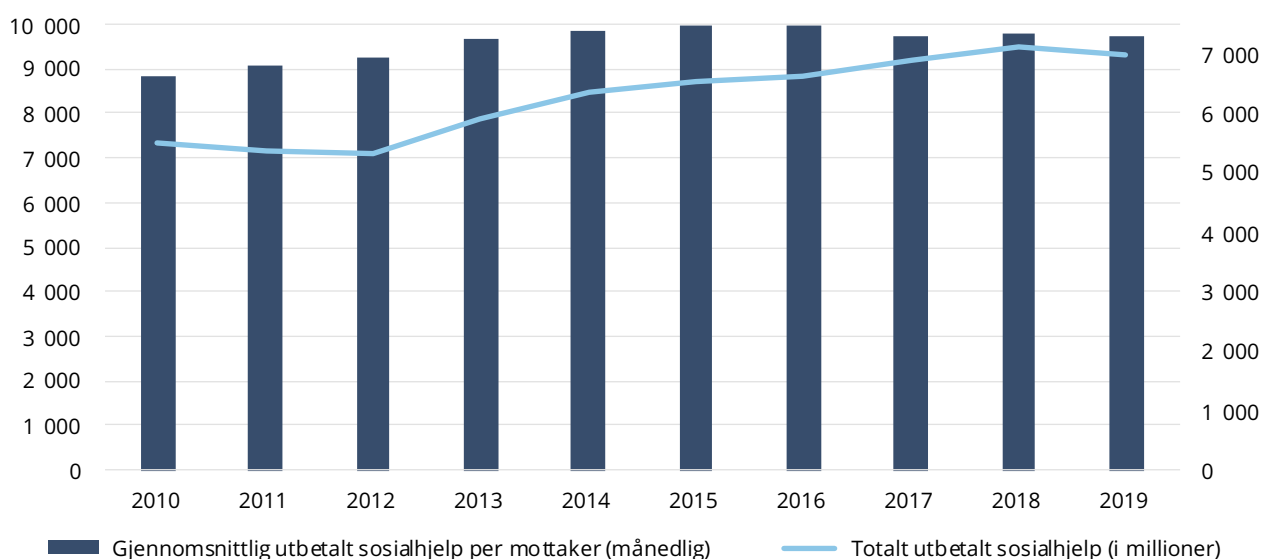
Det ble utbetalt i underkant av 7 milliarder kroner i økonomisk sosialhjelp i løpet av 2019, en nedgang på 1,8 prosent sammenliknet med 2018 (figur 5.3).

Det er tre faktorer som bestemmer størrelsen på de totale sosialhjelpsutbetalingene. Det er antall mottakere, antall måneder sosialhjelpen utbetales per mottaker og månedlig utbetalt beløp. Det var en liten nedgang i antallet som mottok økonomisk sosialhjelp i løpet av 2019, sammenliknet med året før, samtidig som gjennomsnittlig stønadstid økte. Nedgangen i utbetalt beløp kan ikke forklares av endring i veiledende satser, da disse ble økt med forventet vekst i konsumprisindeksen (Arbeids- og sosialdepartementet 2018). Gjennomsnittlig utbetalt beløp per mottaker var 0,8 prosent lavere i 2019 enn året før. Nedgangen i sosialhjelpsutgiftene kan dermed forklares med færre mottakere og lavere gjennomsnittlig utbetalt beløp per måned.

Faktorene som bestemmer størrelsen på de totale sosialhjelpsutbetalingene påvirkes av forhold som utviklingen på arbeidsmarkedet, endringer i andre stønader og demografiske forhold. Nettoinnvandringen til Norge økte noe i 2019 i forhold til året før, etter å ha falt sammenhengende fra 2012. Andelen med innvandrerbakgrunn i befolkningen 18-66 år har økt hvert år i perioden 2010 til 2019, men økningen har avtatt de siste årene. Sosialhjelpsprosenten er høyere blant innvandrere enn blant befolkningen uten innvandrerbakgrunn (figur 5.5). Innvandrere mottar økonomisk sosialhjelp i flere måneder per år sammenliknet med befolkningen generelt, og en høyere andel av innvandrer mottakerne 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 utbetales²⁹. Alle disse faktorene bidrar til at utbetalt beløp per måned er høyere blant innvandrerne enn andre.

²⁹ Veiledende sats for pr barn er satt fra kr 2400,- til 4000,- avhengig av barnets alder (2019-satser).

Figur 5.3. Utbetalt sosialhjelp i faste 2019-kroner. Månedlig per mottaker og totalt for Norge per år



Kilde: SSB

5.3 Over halvparten av sosialhjelpsmottakerne er innvandrere

Sammenliknet med befolkningen ellers, mottar en høyere andel av personer med innvandrerbakgrunn økonomisk sosialhjelp. I 2017 mottok 4,3 prosent av innvandrerbefolkningen mellom 18–66 år økonomisk sosialhjelp, en nedgang på 0,1 prosentpoeng fra 2018 (figur 5,5) Det har vært en nedgang i andelen mottakere av sosialhjelp både blant de yngste og de eldste innvandrerne.

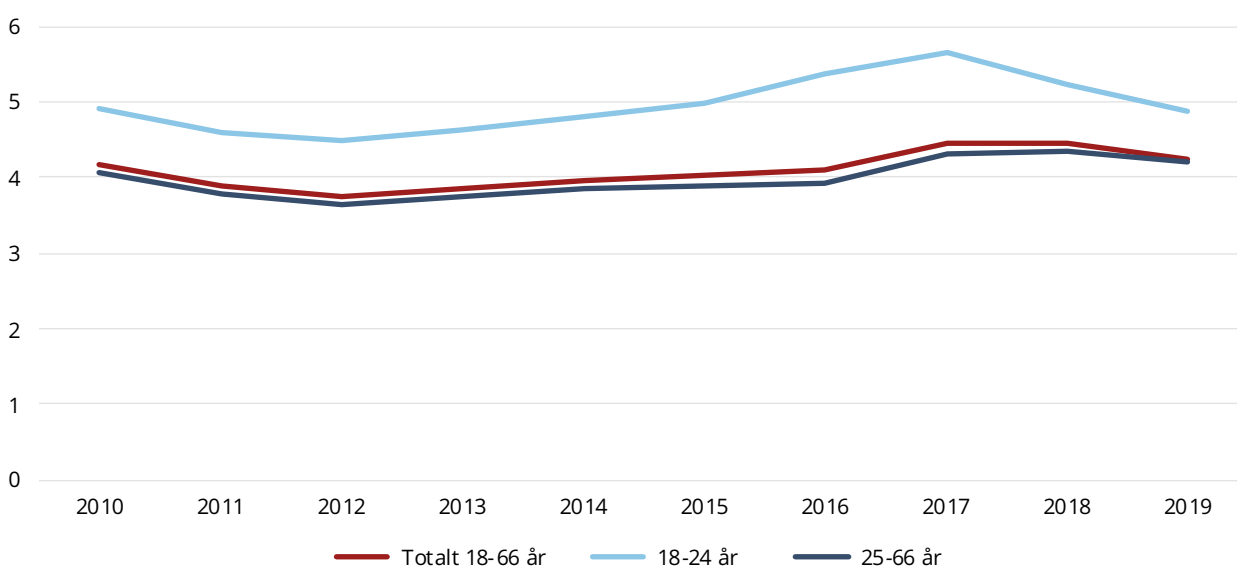
Innvandrerne er en heterogen gruppe, bestående av arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere. De ulike gruppene har svært ulik sosialhjelpshyppighet (Dokken 2015). Blant innvandrerne fra EU-land i Øst-Europa er sosialhjelpsprosenten lavere enn blant norskfødte. Dette beror på at denne gruppen 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 botid i Norge og lavere utdanning. Dette er grupper med store utfordringer på arbeidsmarkedet, og få har opparbeidet seg trygderettigheter i Norge. I 2016 var det 15 200 personer med statsborgerskap utenfor Norden som innvandret med flukt som innvandringsgrunn. Antall flyktninger som kom til Norge falt markant i de påfø-

gende årene, og i 2019 var denne gruppen redusert til 4 300 personer (Kirkeberg 2020). Færre nyankomne flyktninger kan være en forklaring på at andelen mottakere av sosialhjelp blant innvandrere har gått noe ned.

I perioden 2010 til 2017 økte andelen innvandrere blant sosialhjelpsmottakerne fra 36 prosent til 52 prosent, denne andelen har deretter holdt seg om lag uendret. Andelen innvandrere av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år var 51,9 prosent i 2019, en nedgang på 0,1 prosentpoeng fra 2018 (figur 5.4)³⁰. Hovedforklaringen på forskjellen mellom tallene til SSB og våre tall er forskjeller i definisjonen av innvandrere. I våre analyser defineres en innvandrer som en person som er født utenfor Norge. SSB bruker en «strengere» definisjon på innvandrere, hvilket fører til at færre blir kategorisert som innvandrere i deres analyser. Samtidig falt andelen innvandrere i befolkningen i samme aldersgruppe, slik vi har definert innvandrere i vårt datamateriale, med 0,2 prosentpoeng.

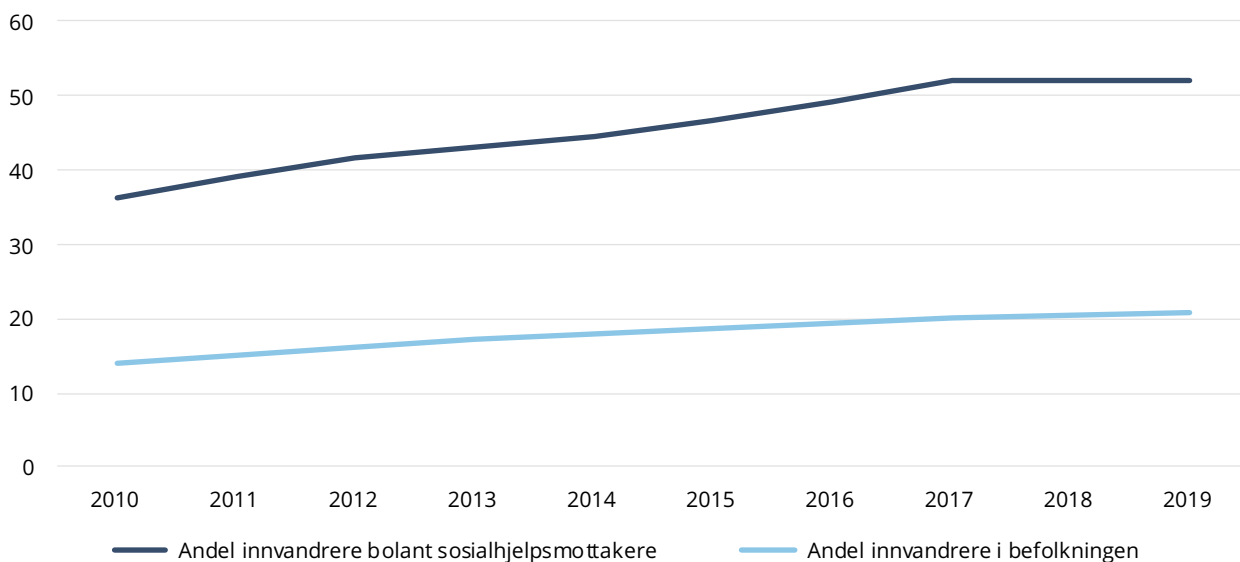
³⁰ Dette er en høyere andel enn SSB beregner (44,6 %). Hovedforklaringen på forskjellen mellom tallene til SSB og våre tall er forskjeller i definisjonen av innvandrer. I våre analyser defineres en innvandrer som en person som er født utenfor Norge. SSB bruker en «strengere» definisjon på innvandrere, hvilket fører til at færre blir kategorisert som innvandrere i deres analyser.

Figur 5.4. Sosialhjelpsprosenten blant innvandrerbefolkningen i ulike aldersgrupper



Kilde: SSB og NAV

Figur 5.5. Andelen innvandrere i befolkningen og blant sosialhjelpsmottakere. Personer i alderen 18-66 år. Prosent



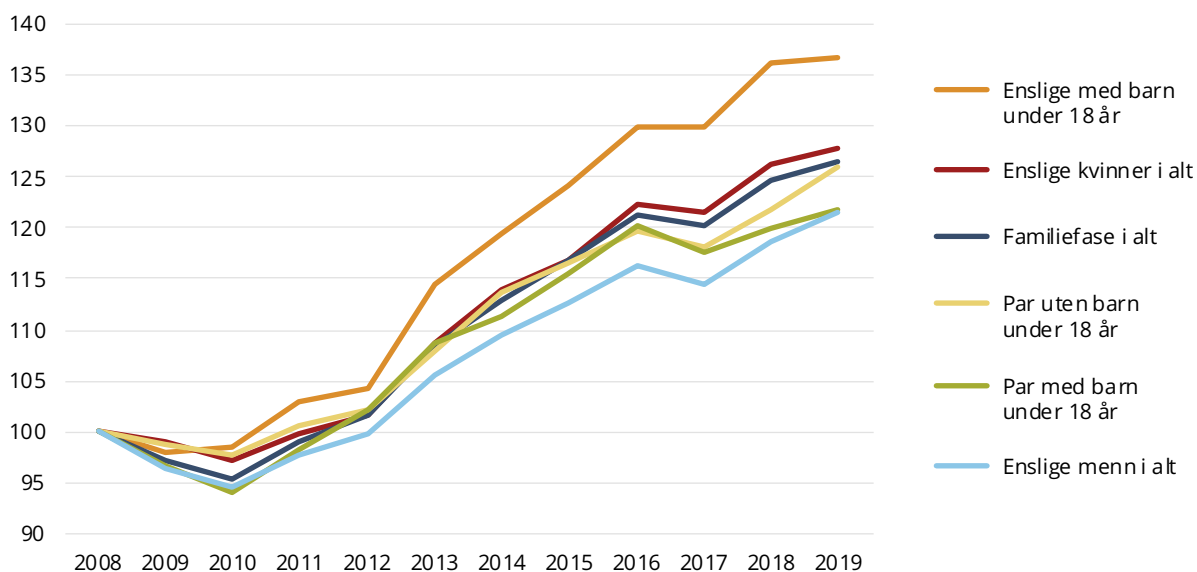
Kilde: SSB og NAV

5.4 Høyere utbetalt beløp

Utbetalt månedsbeløp, målt i løpende priser, var høyere i 2019 enn i 2018 for alle grupper (figur 5.6). I gjennomsnitt var månedlig utbetalt beløp 1,4 prosentpoeng høyere i 2019 enn i 2018 for alle mottakere uansett familiefase. Gjennomsnittlig utbetalt

beløp var på kr 9 718 i 2019, men dette tallet varierer med familiefase og forsørgeransvar. Enslige med barn under 18 år har høyest utbetalt beløp med kr 13 250. Enslige kvinner har lavest gjennomsnittlig månedsutbetaling i 2019 med kr 8 445. Par uten barn under 18 år har hatt størst økning i utbetalt beløp det

Figur 5.6. Endring 2008 til 2019 i gjennomsnittlig beløp per måned etter familiefase. Indeksert. 2008 =100



Kilde: SSB

siste året med 3,5 prosent. Minst øking i gjennomsnittlig utbetalt beløp fra 2018 til 2019 finner vi blant enslige med barn under 18 år, med 0,3 prosent. Ser vi på hele perioden fra 2008 til 2019, har veksten vært størst for gruppen enslige med barn under 18 år og lavest for enslige menn.

5.5 Varighet

Sosialhjelp er for mange en kortvarig ytelse som en mottar i en midlertidig vanskelig situasjon der en er uten inntekt eller trygderettigheter. Andre mottakere har et mer langvarig mottak og få andre inntektskilder. Det er derfor en målsetting å få redusert antallet langtidsmottakere. Langtidsmottakere er her definert som de som mottar sosialhjelp i minst 6 måneder i løpet av et kalenderår³¹. 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). Våre analyser av sosialhjelpsdata viser at fra og med 2012 økte andelen langtidsmottakere fra 38,4 i 2013 til 39,2 i 2015. Etter en nedgang i 2016 økte andelen igjen, og i 2019 mottok 42,9 prosent, eller i underkant av 55 500 personer, sosialhjelp i minst 6 måneder.

I kapittel 3 viste vi at nærmere 111 000 barn under 18 år bodde i 2018 i husholdninger med treårig

lavinntekt. Antallet barn som bor i husholdninger som mottar sosialhjelp er imidlertid enn god del lavere enn dette. I 2019 var det 35 200 barn i familier som mottok sosialhjelp minst 6 måneder i 2019 (tabell 5.1). Dette tilsvarer 3,1 % av alle barn under 18 år i Norge. Det var 20 200 barn i familier som mottok sosialhjelp i minst 10 måneder noe som tilsvarer 1,8 % av alle barn under 18 år i Norge.

Fra og med 2012 har andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde variert mellom 40,7 prosent og 42,9 prosent.

5.6 Forhold til arbeidsmarkedet

Få mottakere av økonomisk sosialhjelp er i arbeid. I underkant av 14 prosent, arbeidet heltid eller deltid ved siste kontakt med NAV i 2019 (figur 5.7). Samtidig er 21 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 ett prosentpoeng færre enn i 2018. I underkant av 7 prosent er deltakere i introduksjonsordningen, en nedgang på 1,8 prosentpoeng fra året før. Om lag fire av ti (38 prosent) av sosialhjelpsmottakerne 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 28 prosent.

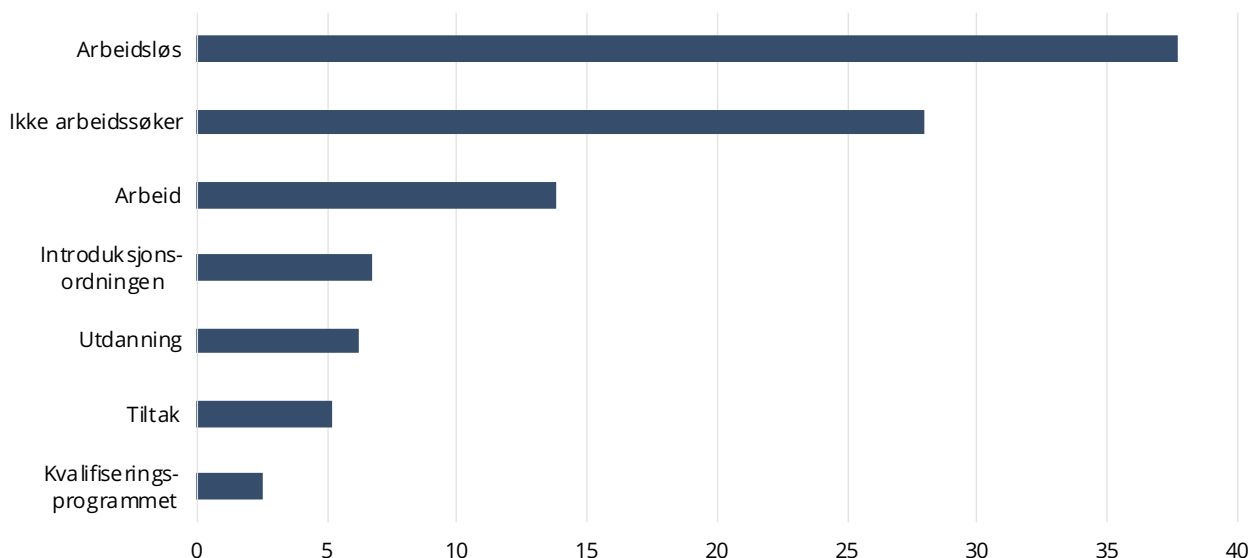
³¹ Mottaket var ikke nødvendigvis sammenhengende.

Tabell 5.1 Langtidsmottakere av sosialhjelp

Estimat alle kommuner (hele landet)	2015	2016	2017	2018	2019
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp minst en gang ila. året	64 499	66 902	72 236	73 198	69 547
Antall barn i familier med sosialhjelp 10 måneder eller mer	17 346	16 330	20 110	21 488	20 218
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp 6 måneder eller mer	30 321	30 513	35 537	37 275	35 194

Kilde: SSB

Figur 5.7. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet (2019). Prosent

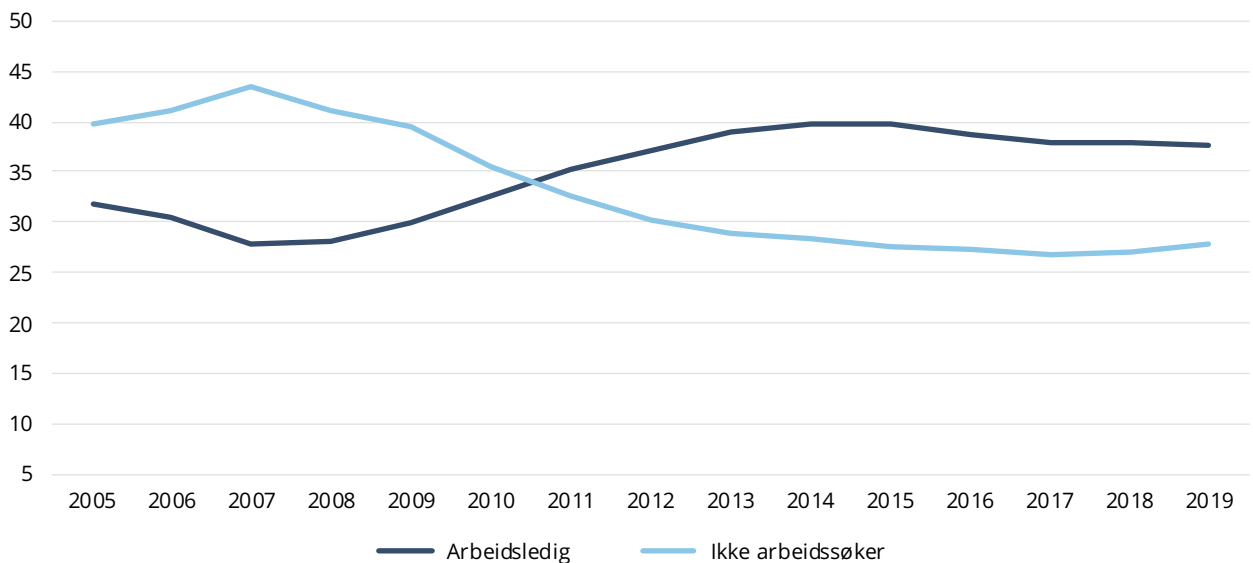


Kilde: SSB

Ser vi på utviklingen over tid avtok andelen som ikke var arbeidssøkere fra og med 2007 til og med 2017 (figur 5.8). De siste to årene har andelen økt marginalt. Det var også en økning i andelen arbeidsledige fra 2007 til 2015, de siste årene har det vært en liten nedgang. Dette kan ha sammenheng med nedgang i

andelen sosialhjelpsmottakere blant unge, noe som har vært en trend fra 2014 (figur 5.4), og startet dermed før aktivitetsplikten for unge under 30 år ble innført i 2017. I en rapport basert på en spørreundersøkelse besvart av veiledere i NAV, svarer et flertall at det var en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår på

Figur 5.8. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet, som andel av alle mottakere 2005–2019. Prosent



Kilde: SSB

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 i perioden fram til 2015 skyldes økende bruk av vilkår om at mottakeren skal registrere seg som arbeidssøker. Det er likevel usikkert om dette har medført at det er flere reelle arbeidssøkere blant sosialhjelpsmottakerne.

5.7 Supplerende økonomisk sosialhjelp

Stønad til livsopphold skal sikre at mottakeren har et forsvarlig livsopphold. Før det foreligger rett til økonomisk sosialhjelp må den enkelte fullt ut ha utnyttet alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomisk rettigheter. Økonomisk sosialhjelp kan gis alene, men kan også gis som et supplement til andre stønader eller inntekter. Hetland (2017) definerer sambruk av ytelser som at en person mottar to ytelser på samme tidspunkt, og operasjonaliseres som registrert mottak av ytelser i samme måned i minst en måned i løpet av referanseåret. Her kaller vi sambruk for supplerende sosialhjelp.

I 2015 hadde 43 prosent av mottakere av kvalifiseringsstønad supplerende sosialhjelp. Også blant personer med introduksjonsstønad var det vanlig med supplerende sosialhjelp (39 %). Blant mottakere av overgangsstønad hadde 12 prosent supplerende sosialhjelp, tilsvarende tall blant mottakere av arbeidsavklaringspenger var 9 prosent. Få mottakere av dagpenger og uføretrygd hadde samtidig mottak av sosialhjelp, med henholdsvis 4 prosent og 3 prosent.

5.8 Referanser til kapittel 5

Arbeids- og sosialdepartementet (2018). *Rundskriv A-2/18 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2019*.: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-218-statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2019/id2622819/>

Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45-60.

Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2019) «674 000 tapte årsverk i 2018», *Arbeid og velferd*, 3/2019, 23-40.

Hetland, Aslak (2017) *Sambruk av velferdsytelser. Rapporter 2017/19*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Kann, Inger Cathrine og Sille Ohrem Naper (2012) «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005-2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012, 83-99.

Kirkeberg, Mads Ivar (2020). Økt arbeidsinnvandring i fjor. Artikkel publisert 12. mai 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/okt-arbeidsinnvandring-i-fjor> (lest oktober 2020). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Proba (2013) *Kommunenenes praksis for bruk av økonomisk sosialhjelp*, Rapport,nr. 2013–09. Oslo: Proba Samfunnsanalyse

6. KVALIFISERINGSPROGRAMMET

Av: Jorunn Furuberg og Elisabeth Munch-Ellingsen

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er sosialtjenestelovens hovedvirkemiddel for å fremme overgang til arbeid. Programmet ble iverksatt da man så at det var behov for en forsterket innsats overfor personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. KVP ble lansert som regjeringens viktigste virkemiddel for å bekjempe fattigdom og sikre sosial inkludering.

Formålet med programmet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Programmet er helårig og på full tid. Kvalifiseringsprogrammet gis i inntil to år, og kan i særskilte tilfeller forlenges med inntil ett år. Innholdet i ett kvalifiseringsprogram skal være tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger. Den vesentlige delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter endt program. Programmet kan også inneholde tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Det kan settes av tid til aktiviteter som bedrer deltakers helse. NAV-kontoret skal informere om ordningen, vurdere mulige kandidater og på den måten sikre at programmet er tilgjengelig som den lovpålagte rettighet det er for de som fyller vilkårene etter loven.

For å gjøre programmet mer fleksibelt, og tilpasset utfordringene NAV-kontorene hadde med programmet, ble det fra 1. januar 2019 innført lovendringer for KVP. Blant annet er KVP ikke lengre en engangsrettighet, det er mulig å ha utdanning som en del av det arbeidsrettede programmet og det gis rom for midlertidig stans av program slik at en deltaker eventuelt kan prøve seg i arbeidslivet. Den nedre aldersgrense for å delta er satt til når deltaker fyller 18 år. I praksis kan nå unge som er i et lærlingeløp, og som ellers fyller vilkårene for å delta i KVP, fullføre lærlingeløpet innenfor de to årene KVP varer. At programmet ikke lengre er en engangsrettighet gjør at man nå kan tilby programmet til unge mennesker som trenger tett oppfølging for å komme i arbeid uten å bruke opp den ene retten man hadde tidligere. Når det gjelder aktivitetsplikt for personer under 30 år som søker økonomisk

stønad (sosialtjenesteloven § 20a) er det en forventning at KVP skal vurderes for målgruppen før aktivitetsplikt iverksettes.

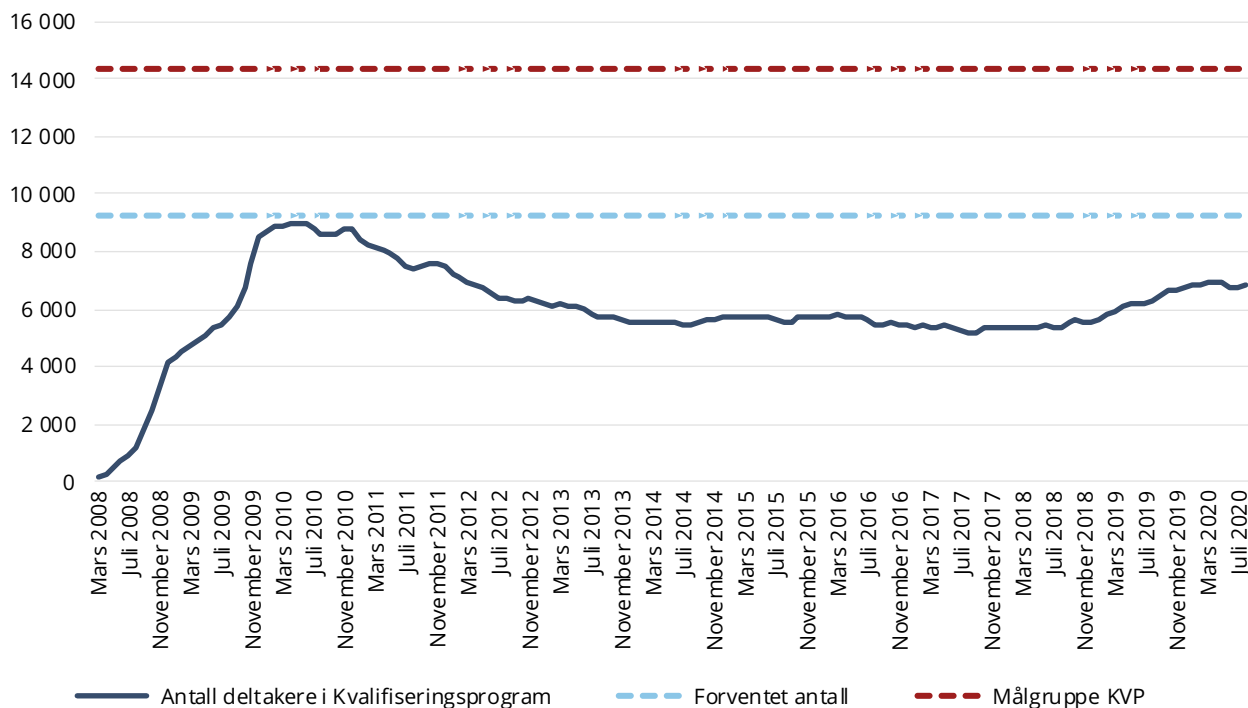
Arbeidet med KVP er en lovpålagt oppgave for kommunene, og en rettighet for personer som fyller inngangsvilkårene. Programmet retter seg mot personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som har ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold. Programmet skal være arbeidsrettet, individuelt tilrettelagt og medføre tett oppfølging. Deltakere som er i program, mottar 2 G i kvalifiseringsstønad og eventuelt barnetillegg. Stønaden er skattepliktig og er pensjonsgivende inntekt.

Undersøkelser viser at mange av deltakerne i KVP har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, med liten eller ingen yrkeserfaring (Lima og Naper 2013). KVP-deltakere er hovedsakelig «godt voksne» langtidsmottakere av økonomisk stønad eller personer under 26 år som mottar økonomisk stønad. Gruppen kjennetegnes ved at det er innvandrere/ fremmedspråklige med dårlige norskkunnskaper og personer med udefinerte fysiske helseplager og/eller utfordringer relatert til rus og/eller psykiske lidelser. (Djuve m.fl. 2012)

En økende andel av deltakerne er utenlandsfødte. Ifølge mange KVP-veiledere er dårlige norskkunnskaper et hinder for yrkesdeltakelse blant deltakerne med innvandrerbakgrunn. Mangelfulle norskkunnskaper er ofte en utfordring som gjør det vanskelig for mulige deltakere å nyttiggjøre seg av de arbeidsrettede tiltakene.

En analyse av de som startet i programmet i perioden 2010 til 2017 (Lima og Furuberg 2018), viser at andelen unge under 25 år som startet i programmet falt fra 31 prosent til 17 prosent. Samtidig økte andelen innvandrere fra 45 prosent til 59 prosent. Over 40 prosent av deltakerne i programmet i denne perioden var i ordinære arbeidsmarkedstiltak i løpet av de siste to årene før oppstart i kvalifiseringsprogrammet.

Figur 6.1. Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet fra mars 2008 til august 2020, samt anslag på målgruppen som kan ha behov for programmet, sammenlignet med forventet antall deltakere ved innføringen av programmet.



Kilde: NAV

6.1 Utviklingen i antall deltakere

Ved oppstart av KVP i 2007 ble det gitt øremerkede midler til kommunene i henhold til et forventet antall deltakere, og det var stor oppmerksomhet på måltall på antall deltakere i programmet. Det nasjonale måltallet var 9.200 deltakere i program, et antall som ble fordelt til alle landets kommuner ut ifra et beregnet estimat av hvor mange de burde ha i program. Da landets NAV-kontor ble etablert, og i oppstartsperioden for KVP vokste antall deltakere raskt (figur 6.1). Fra januar 2011 ble KVP en lovpålagt oppgave for kommunene, og finansieringen av programmet ble lagt inn som et rammetilskudd til kommunene. Etter at midlene til KVP gikk fra øremerkede midler til rammefinansiering falt antall deltakere fra i underkant av 9000 deltakere til mellom 5.000 – 6.000 deltakere. Fra 2019 økte antallet igjen, og i gjennomsnitt for året var det 6 200 deltakere i KVP, en økning på 15 prosent fra 2018. I perioden januar til august 2020 var det i gjennomsnitt 6 800 deltakere i programmet, 14 prosent flere enn i samme periode i året før. Det er mulig at

økningen fra 2019 skyldes endringene i lovverket for KVP fra 2019. Antall deltakere har holdt seg relativt stabilt under koronapandemien.

Med utgangspunkt i registerdata foretok Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) en vurdering av mulig størrelse på målgruppen for programmet. Definisjonen av målgruppen var langtidsmottakere av sosialhjelp i yrkesaktiv alder som ikke hadde rett på andre trygdeytelser og som ikke hadde deltatt i programmet tidligere. Man kom fram til at om lag 14 000 personer var i målgruppen for program (Langeland m.fl. 2016).

6.2 Overgang til arbeid

Hovedmålet med KVP er å fremme overgang til arbeid. Gjennom flere år har den manuelle innrapporteringen fra NAV-kontorene til Arbeids- og velferdsdirektoratet vist at overgangen til arbeid for deltakere som fullfører programmet er økende.

Overgangen til arbeid³² blant dem som gikk ut³³ av programmet økte fra 33 prosent i 2011 til 51 prosent i 2019. Som en følge av pandemien og situasjonen på arbeidsmarkedet falt andelen som gikk til arbeid til 43 prosent i de første åtte månedene av 2020.

Analyser av registerdata viser at overgangen til arbeid har økt over tid. Andelen som var i jobb 6 måneder etter avsluttet program økte fra 25 prosent blant de som startet i 2010/11 til 38 prosent i 2016. Samtidig har andelen med overgang til trygd eller sosialhjelp gått ned (Lima og Furuberg 2018).

En effektevaluering fra Frisch-senteret (Markussen og Røed 2016) basert på litt eldre data (2008–2011), viste at å delta i KVP bedrer utsiktene for arbeid også i tiden etter avsluttet program. En analyse som ble publisert av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2018 viste samtidig at det er mange som fortsetter å motta ulike typer bistand og ytelser fra NAV også etter avsluttet program, og at ganske få er i fulltidsarbeid uten noen form for offentlig støtte en tid etter avsluttet program.

Den månedlige rapporteringen fra NAV- kontorene viser også at andelen som var i arbeidsrettet løp (arbeid, statlige arbeidsmarkedstiltak eller skolegang/utdanning) økte fra 54 prosent i 2014 til 66

prosent i 2017, og i 2019 var denne andelen 64 prosent. I samme periode har andelen med sosialhjelp gått ned fra 22 prosent til 14 prosent. I løpet av de første åtte månedene av 2020 kom 13 prosent over på sosialhjelp i etterkant av programmet, mot 17 prosent samme periode i 2019.

Det kan være ulike årsaker til at overgangen til arbeid har økt over tid. Det kan være at man i NAV-kontorene jobber bedre med de som er i program, men det kan også være at man i større grad tilbyr KVP til brukere som har gode muligheter for å komme i arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet mottar en del tilbakemeldinger fra NAV-kontor om at de har mange brukere som har så store utfordringer at det er vanskelig for dem å gjennomføre et KVP-program. Det er et dilemma, da KVP er utviklet med tanke på denne målgruppen.

I de årlige rapportene som utarbeides av Arbeids- og velferdsdirektoratet om utviklingstrekk og utfordringer knyttet til KVP har det over tid vært rapportert om utfordringer blant annet knyttet til NAV-kontorenes kompetanse om lovverket og forståelsen av programmet som en lovbestemt rettighet. Det har vært utfordringer knyttet til at langt fra alle i målgruppen får informasjon og tilbud om program. Det rapporteres at det varierer mellom kommunene i hvilken grad KVP er forankret og prioritert i kommuneledelsen og ledelsen på NAV-kontoret (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2019).

.....
³² Heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd

³³ Definert som de som gjennomførte etter planen eller som avvirket programmet etter avtale med NAV-kontoret

6.3 Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019), *Årsrapport for Kvalifiseringsprogrammet 2018*.
- Djuve, Anne Britt, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2012) *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012:63. Oslo: Fafo.
- Langeland, Stein, Therese Dokken, Jorunn Furuberg og Ivar Anders Åsland Lima (2016) *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.
- Lima, Ivar Andreas Åsland og Jorunn Furuberg (2018). «Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?» *Arbeid og Velferd* 3/2018, s 3-23.
- Markussen, Simen og Røed, Knut (2016) «Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation», *American Economic Journal: Economic Policy* 2016, 8 (1), 180-211.

7. NAVS VIRKEMIDLER FOR Å BEDRE LEVEKÅR OG ØKE OVERGANGEN TIL ARBEID

Av: Elisabeth Munch-Ellingsen

Det er et overordnet sosialpolitisk mål å bedre levekårene til vanskeligstilte og bidra til sosial og økonomisk trygghet. Utviklingen de siste årene viser at det er ungdom, unge voksne, enslige forsørgere og barne-rike familier med innvandrerbakgrunn som kan ha økonomiske og sosiale utfordringer (se kapittel 3). NAV har mange virkemidler som kan bidra til at personer kommer i arbeid eller aktivitet og som sikrer sosial og økonomisk trygghet. Hva den enkelte kan ha rett til er regulert i lover som NAV-loven, folketrygdloven, arbeidsmarkedsloven, sosialtjenesteloven, kontantstøtteleven, barnetrygdloven og barneloven. Tidlig innsats er vesentlig for å forebygge sosiale problemer, dette gjelder særlig for barn og unge som vokser opp i vanskeligstilte familier. Dette er ikke et ansvar for NAV-kontoret alene, men i samarbeid med andre offentlige instanser, privat sektor og frivillige organisasjoner.

Koronapandemien har store konsekvenser for norsk økonomi og for arbeidsmarkedet. Mange er blitt helt eller delvis ledige og antall permitterte har økt. Ledigheten er i november 2020 mer enn halvert siden toppunktet i slutten av mars 2020. Likevel venter NAV at det vil ta tid før arbeidsledigheten er tilbake på det nivået den var før pandemien. Økt ledighet medfører en risiko for at personer som har hatt svak eller liten tilknytning til arbeidslivet kan bli stående utenfor arbeidslivet i en lang periode. NAV-kontoret skal tilby målrettede tiltak som kan hjelpe den enkelte til å få eller beholde arbeid.

Det er usikkert hvilke konsekvenser pandemien og den påfølgende nedstengningen av samfunnet får for levekår og lavinntekt fremover. I dette kapitlet presenteres noen av NAVs virkemidler og satsinger for å bedre levekår og bidra til sosial og økonomisk trygghet for den enkelte. Det er grunn til å tro at en del av disse virkemidlene vil bli særlig viktige i kjølvannet av pandemien.

7.1 De sosiale tjenestene i NAV

De sosiale tjenestene i NAV er hjemlet i sosialtjenesteloven. Lovens hovedmål er å være samfunnets siste sikkerhetsnett for dem som trenger det. Dette gjelder overfor enkeltpersoner som befinner seg i vanskelige livssituasjoner. Tjenestene er behovsbaserte og skal alltid tildeles etter en konkret og individuell vurdering. Tjenestene skal bidra til å fremme lovens formål og bidra til hjelp til selvhjelp.

Lovens formålsbestemmelse er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal også bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

Formålsbestemmelsen gjenspeiler grunnleggende menneskerettigheter som blant annet er nedfelt i FNs barnekonvensjon og konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Den enkelte skal gis mulighet til å være et selvstendig menneske i et sosialt fellesskap og oppnå et best mulig funksjons- og mestringsnivå.

NAV har ulike virkemidler for å bedre levekår og bidra til at flere kommer i arbeid. Under presenteres økonomisk stønad og opplysning, råd og veiledning; herunder økonomisk rådgivning. Boligsosialt arbeid, erfaringer med aktivitetsplikt og utvikling av digitale løsninger for de sosiale tjenestene presenteres også. Kvalifiseringsprogrammet, som er et viktig virkemiddel for å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet, er omtalt i kapittel 6.

7.1.1 Økonomisk stønad

Økonomisk stønad reguleres gjennom sosialtjenesteloven § 18 Stønad til livsopphold og § 19 Stønad i særlige tilfeller. Stønadene er subsidiære ytelser, og

det innebærer at den enkelte må ha utnyttet alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre krav på gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter for å ha rett til stønad. 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 både være eneste inntektskilde til mottakeren, eller den kan være tildelt som tillegg til ytelser fra folketrygden eller arbeidsinntekt.

Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig ytelse som bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne. Det er viktig å kombinere økonomisk sosialhjelp med andre tjenester i NAV-kontoret, som for eksempel opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning. For personer under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Når det gjelder stønad i særlige tilfeller så skal det bidra til å fange opp hjelpebehov som ikke fanges opp av § 18. Dette kan blant annet være dekning av bestemte utgifter, som spesielle fritidsaktiviteter, ferie eller ferieaktiviteter til barn, unge eller familien med videre. For en nærmere omtale av utviklingen i økonomisk stønad se kapittel 5.

Hvilke konsekvenser pandemien har for økonomisk sosialhjelp vil ikke være kjent før data foreligger i 2021. Det er grunn til å tro at konsekvensene av pandemien først vil gi utslag i en økning i antall sosialhjelpsmottakere etter en viss tid.

7.1.2 Opplysning, råd og veiledning

Opplysning, råd og veiledning er en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret, og tjenesten er regulert i sosialtjenesteloven § 17. Tjenesten regulerer også økonomisk rådgivning. Hensikten med tjenesten er å løse eksisterende sosiale problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår. Tjenesten har nær sammenheng med sosialtjenestelovens formål, og skal bidra til å bedre levekårene for den enkelte. Kommunen ved NAV skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Tjenesten omfatter alt fra enkel veiledning for å kunne håndtere hverdagen til faglig kvalifiserte råd, familieoppfølging og økonomisk rådgivning.

Gjennom motivasjons- og endringsarbeid skal tjenesten bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å mestre egen livssituasjon på ulike områder, som arbeid og aktivitet, økonomi, hjemme- og bosituasjon, helse, fritid og nettverk. Tjenesten skal bidra til at brukeren i størst mulig grad kan leve et selvstendig liv med mulighet til å forsørge seg selv gjennom arbeid. Alle som oppholder seg i Norge har rett til å søke om å få vurdert sitt behov for tjenesten opplysning, råd og veiledning. Tjenesten er viktig i NAV-kontorets daglige arbeid.

Økonomisk rådgivning er også en viktig tjeneste i NAV-kontoret, og hvis ikke kommunen selv kan gi slik hjelp skal kommunen så vidt som mulig sørge for at andre gjør det.

Formålet med tjenesten er å forebygge økonomiske problemer, løse akutte økonomiske problemer og bidra til å finne helhetlige og varige løsninger. Økonomiske problemer har ofte stor innvirkning på hele livssituasjonen. En stram økonomi som følge av overgang fra arbeidsinntekt til en NAV-ytelse, vanskeligheter med å disponere egne penger og økende gjeld kan føre til en opplevelse av maktesløshet og oppgitt-het. I slike situasjoner er det viktig at brukeren så tidlig som mulig får tilbud om økonomisk rådgivning.

Personer som har pådratt seg for mye forbruksgjeld synes i større grad enn befolkningen ellers å slite med avhengighetsproblematikk, kort tidshorison og manglende oversikt over forbruk. Mange har heller ikke innarbeidet sparevaner og har problemer med at de hele tiden øker sin gjeld. Det er titusenvis av personer som er avhengige av spill, og en relativt stor andel av dem har psykiske utfordringer (Rokhaug 2020). Om plagene skyldes vanskelig økonomi, eller om det er psykiske problemer som har gjort at økonomien er blitt vanskelig, er ikke alltid lett å avgjøre.

Det er ulike årsaker til at man kan få dårlig økonomi. Typiske strukturelle forhold som påvirker økonomien er nedgang i boligpriser, renteøkning, høy arbeidsledighet og den pågående pandemien. Samlivsbrudd, sykdom eller ukritisk optak av forbrukskreditt er eksempler på de individuelle årsaker. Det er viktig for NAV-veiledere å vite hva som er årsaken til de økonomiske utfordringene for å sette inn de rette tilta-

kene. Det kan enten dreie seg om å bidra til å endre den enkeltes adferd (f.eks. spilleavhengighet, forbruk mm) eller å rydde i gjeld, ta kontakt med kreditorer, namsmann/særnamsmann mv.

Som følge av koronapandemien og situasjonen på arbeidsmarkedet forventes det et økt behov for økonomisk rådgivning fremover. Fylkesmennene rapporterer at flere kommuner søker om ressurser gjennom tilskuddsordningen (se pkt 7.2) for å øke kapasiteten på dette området. Direktoratet jobber også med tiltak for å styrke NAVs tilbud og kompetanse på økonomisk rådgivning, blant annet ble ny digital veiviser for økonomisk rådgivning lansert på nav.no. I statsbudsjett for 2021 er det foreslått en økning av ressursene til Økonomirådstelefonen ved NAV Kontaktsenter (NKS).

7.1.3 Boligsosialt arbeid

Å eie egen bolig er et uttalt mål i norsk boligpolitikk fordi det gir stabile og trygge boforhold, og gir grunnlag for velstandsutvikling. Det har vært en kraftig prisvekst på boliger i Norge i mange år, og boligkjøp forutsetter for de fleste både egenkapital og fast inntekt. Situasjonen på boligmarkedet kan bli vanskelig for mange, ikke minst for barnefamilier og lavinntektsgrupper. Barnefamilier får bedre hjelp til å skaffe en egnet bolig sammenlignet med tidligere, og en større andel av barnefamiliene får startlån. Leiemarkedet har et begrenset omfang, og kvaliteten på tilbudene er ofte varierende. Mange med lav inntekt stiller svakt på boligmarkedet (NOU 2011:15).

En god og trygg bolig er en forutsetning for å delta i samfunnet, utdanning, arbeid og ha god helse. Samarbeid på tvers av sektorer er avgjørende for å lykkes med det boligsosiale arbeidet.

Bolig for velferd, nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020), er en omfattende innsats overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Strategien har bidratt til å samle og målrette innsatsen slik at flere får et godt sted å bo. Gjennom styringsinformasjonen innhentes et bredt sett av informasjon for å vurdere måloppnåelsen. I alt 59 styringsparametere inngår, hovedsakelig parametere knyttet til tjenester som leveres i og av kommunene.

Flere sentrale indikatorer viser en positiv utvikling på strategiens målsetninger. Antall sosialhjelpsmottakere uten bolig har falt med 8 % siden 2014. Bruk av midlertidig bolig har også gått ned i strategiperioden. Det har ikke vært en jevn nedgang, og direktoratet ser at dette fortsatt er noe det er nødvendig å ha oppmerksomhet på. For barnefamilier har det vært en positiv utvikling. Det er en nedgang i midlertidige botilbud på 10%, og antallet barnefamilier som har oppholdt seg i midlertidig bolig i mer enn tre måneder er redusert med 34%. Dette viser at arbeidet i kommunen har gitt resultater. Samtidig er det en lav andel kommuner som vurderer at bomiljøet for barnefamilier i kommunale boliger er bedret i løpet av strategiperioden. Det er derfor et behov for en særlig innsats for å sikre at barn i kommunale boliger bor i boliger av god kvalitet og trygge bomiljøer. For unge vanskeligstilte ser det ut til at det har vært en økning i bruken av midlertidige botilbud, men det er usikkerhet knyttet til statistikken. Det er positivt at vi nå har mer statistikk over unges situasjon enn tidligere, og dette er et område direktoratet kommer til å følge med på fremover. Ungdom er en prioritert gruppe for NAV, og siden 2017 har NAV hatt en forsterket ungdomsinnsats. Regjeringen har foreslått å styrke ungdomsinnsatsen i 2021.

For opphold i midlertidig botilbud er det positivt at det totalt sett har vært en nedgang, men for husstander med unge er det registrert en økning i rapporteringen i KOSTRA.

Det er vanskelig å få et stabilt boforhold uten en fast inntekt. Å jobbe arbeidsrettet med personer som ikke har bosted stiller krav til at NAV samarbeider internt og med andre aktører. Rapportering i KOSTRA viser at hjelpeapparatet i strategiperioden har lyktes med å øke boligtilbudet til sosialhjelpsmottakere som har vært uten bolig. Det kan være flere grunner til dette, blant annet har både tilbudet og kapasiteten i tjenestene til personer med rusproblemer og psykiske lidelser blitt styrket. Antall kommuner med oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam har økt, både rene kommunale team og team som samarbeider med spesialisthelsetjenesten som FACT (Flexible Assertive Community Treatment) eller ved å bruke tilsvarende metodikk.

7.1.4 Aktivitetsplikt

Fra 2017 ble det pålagt for kommunene å stille vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Formålet med vilkåret er å styrke brukers muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad. Å stille dette vilkåret skal bidra til å motivere og påvirke tjenestemottaker til å komme seg ut av en vanskelig situasjon. Det er særlig viktig at unge kommer raskt i aktivitet som kan hjelpe dem ut av en passiv tilværelse.

Brukere som fyller vilkår for å delta i Kvalifiseringsprogrammet skal få tilbud om det før det er aktuelt å tildele økonomisk stønad med vilkår om aktivitet.

Kommunen ved NAV-kontoret må kunne tilby lavterskel aktivitetstiltak for brukere som vil ha arbeid som et langt og usikkert mål, ulike grader av tilrettelagt og kompetansehevende eller kvalifiserende tiltak eller arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeids-evne, men som har behov for å vedlikeholde sin kompetanse i påvente av å få arbeid.

Aktiviteten kan gjennomføres ved bruk av kommunale tiltak, statlige tiltak, tiltak i samarbeid med tiltaksleverandører, frivillig sektor, sosiale entreprenører, utdanningsinstitusjoner eller andre. Vilklårene for tildeling av økonomisk stønad gjelder ikke dersom sosialhjelpsmottakeren er i en nødssituasjon.

Institutt for samfunnsforskning evaluerer innføring av aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år. I første delrapport er både ansatte og brukere intervjuet. Det er stor variasjon i hvordan NAV-kontorene arbeider med aktivitetsplikt. Alle kontorene benytter imidlertid én eller flere av tre hovedstrategier:

- Økt satsing på å «snu brukerne i døra» ved å gi dem tett oppfølging og få dem inn i arbeidslivet så snart som mulig, enten i ordinært arbeid, med eller uten lønnstilskudd, eller i praksisplasser.
- Jobbsentraler der brukerne har pliktig oppmøte og får opplæring og oppfølging i jobbsøking med videre.
- Kommunale jobbteam der brukerne utfører praktiske oppgaver sammen med arbeidsledere.

Generelt er ansatte positive til aktivitetsplikten da det gir dem nye verktøy i arbeidet med brukergruppen. Det er stor tiltro til at det å stille vilkår om aktivitet hjelper mange på veien mot å bli selvforsørget. Blant brukerne er bildet mer delt. Aktivitet anses stort sett som et gode, men det er flere deltakere som er frustrerte over at aktiviteten er lite konstruktiv eller bærer preg av oppbevaring. Innholdet i aktiviteten varierer mye mellom NAV-kontorene, fra oppmøte et par timer tre dager i uka til fysisk arbeid åtte timer fire dager i uka. Likeledes er det stor variasjon i bruk av sanksjoner; to NAV-kontor opplever at Fylkesmannen gjør det umulig for dem å foreta trekk i utbetaling, mens andre kontorer gjør dette automatisk ved manglende oppmøte. Aktivitetsplikten ser ut til å bidra til bedre oppfølging av brukergruppen, men det er en generell og betydelig mangel at få NAV-kontor klarer å gi meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en meget sammensatt brukergruppe.

7.1.5 Digitale løsninger for de sosiale tjenestene

Arbeids- og velferdsdirektoratet har samarbeidet med kommunene, KS og fagsystemleverandører for å utvikle digitale løsninger for brukere av de sosiale tjenestene i NAV. I prosjekt Digisos har man integrert brukeres behov, juridiske problemstillinger, og teknisk utvikling for å skape nye digitale løsninger for veiledere og brukere i NAV.

De digitale løsningene bidrar til at brukerne får bedre oversikt og kontroll over sine saker, samtidig som de kan være en god støtte for veiledere når de skal kartlegge og vurdere hjelpebehovene. Som en del av prosjektets arbeid med løsninger gir brukerne tilbakemeldinger på hvordan det oppleves å ha kontakt med NAV og om de finner frem til relevant informasjon om sin sak. Inntil nå er det utviklet digital søknad for økonomisk sosialhjelp og innsynsløsning for brukere.

Digital søknad om økonomisk sosialhjelp og innsyn i egen sak skal gi økt tilgjengelighet for brukerne. Digitale løsninger kan senke terskelen for å søke hjelp, eksempelvis for personer som allerede er digitale og som vegrer seg for å oppsøke NAV-kontoret. Personer som ikke har digitale ferdigheter eller ønsker å søke digitalt kan oppsøke sitt NAV-kontor eller sende søknad per post slik man har gjort til nå.

Koronapandemien medførte at mulighetene til å oppsøke NAV-kontoret ble redusert fra mars 2020. Som en følge av det fikk alle landets kommuner tilbud om å ta i bruk en forenklet versjon av den digitale søknaden.

Per 1. mars 2020 var det mulig å søke digitalt om økonomisk sosialhjelp i om lag 130 kommuner. Ved utgangen av august var det mulig i om lag 300 kommuner. For de NAV-kontorene som under pandemien har hatt størst begrensinger for fysisk oppmøte har andelen digitale søknader økt til nesten 80 prosent av kontorets totale søknader. Digital innsynsløsning for bruker på nav.no ble tilgjengelig for alle kommuner fra mai 2020. Det er forventet at om lag 70 kommuner vil ta i bruk innsynsløsningen i løpet av 2020.

7.2 Tilskuddsordninger

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter tilskuddsordninger rettet mot kommunene for å avhjelpe og/eller bekjempe fattigdom og fremme sosial inkludering. Målsettingen er å utvikle kunnskap og nye løsninger i arbeidet på NAV-kontorene.

Direktoratet forvalter også tilskuddsordninger rettet mot sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner. Disse er et viktig supplement til det offentlige tilbudet i arbeidet med bekjempelse av fattigdom og sosial ekskludering. Tilskuddsordningen skal bidra til at de frivillige organisasjonene organiserer sitt arbeid med nye og virksomme metoder, stimulerer til at brukerne tar aktiv del i virksomhetens aktiviteter og interessepolitisk arbeid.

Deltakere i prosjektene for aktivisering og arbeidstrening kan være langtidsmottakere av sosialhjelp, innvandrere og flyktninger, ungdom i risikozonen, enslige forsørgere, bostedsløse, rusmiddelavhengige og tidligere rusmiddelavhengige, personer med psykiske problemer eller personer som har vært i fengsel.

Ordningene med tilskudd til drift av organisasjoner som drives av og for sosialt og økonomisk vanskeligstilte og prosjekter rettet mot fattigdom og sosial ekskludering er evaluert, og ny forskrift har vært på høring i 2020. Ordningene med tilskudd til aktivise-

ring og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner og tilskudd til sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører evalueres i 2020/2021.

Direktoratet forventer at evalueringen vil gi bedre innsikt i hvordan frivillig sektor kan fungere som arena og gi meningsfulle aktiviteter og lavterskel arbeidstrening for NAVs brukere.

Tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret ble utlyst første gang i 2017. Formålet med tilskuddsordningen er å stimulere til utvikling av sosiale tjenester som er hjemlet i sosialtjenesteloven. Gjennom nye arbeidsmetoder og samarbeidsformer skal brukerne oppleve økt kvalitet i tjenestene, og derigjennom bedring i levekår. Det er i 2020 tildelt om lag 110 millioner kroner til små, mellomstore og store NAV-kontor i alle landets fylker.

Direktoratet ser at flere har søkt tilskudd til prosjekter som handler om tidlig innsats og forbyggende arbeid. Målgruppene kan være sosialt og vanskeligstilte barn, unge under 30 år, sosialhjelpsmottakere og lavinntektsfamilier. Det søkes for eksempel om midler til å utvikle samarbeid med frivillig sektor, andre kommunale enheter både på individ- og systemnivå og utarbeide gode rutiner og verktøy for dette. Enkelte ser prosjektene i sammenheng med arbeidet med kommunale planer, og har som mål å forankre arbeidet med utsatte grupper som gjøres i NAV i kommunens helhetlige arbeid rundt innbyggere. Andre vil gjennom tiltaket skaffe seg økt kunnskap om småbarnsfamilier med lavinntekt i kommunen, og noen vil i større grad ta i bruk Individuell plan for brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester.

For å håndtere situasjonen knyttet til koronapandemien kunne de NAV-kontorene som allerede var tildelt tilskuddsmidler til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret søke om å omdisponere midlene til annet arbeid med de sosiale tjenestene. I tillegg ble det utlyst et nytt tilskudd: «Midlertidig tilskudd for å håndtere konsekvenser av Covid-19». Formålet med tilskuddet er å støtte omstilling og nye arbeidsmåter for å håndtere et forventet økt behov for de sosiale tjenestene.

7.3 Arbeidsmarkedstiltak

En aktiv arbeidsmarkedspolitikk skal stimulere til god tilgang på arbeidskraft, motvirke avgang fra arbeidslivet til varige trygdeytelser, og redusere og forebygge arbeidsledighet.

Arbeidsrettede tjenester og arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler i en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Noen grupper er særlig utsatte i arbeidsmarkedet og er prioritert for deltakelse på arbeidsmarkedstiltak. Prioriterte grupper er unge, innvandrere fra land utenfor EØS, og langtidsledige. Bistand til å få og beholde en vanlig jobb bidrar til å bekjempe fattigdom. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet, og er en viktig arena for sosial inkludering.

Suksesskriteriene er god kontakt med arbeidsgivere og tett oppfølging av deltakerne. For at den enkelte skal lykkes i å få og beholde en vanlig jobb, må innholdet i tiltakene være i tråd med behovene i arbeidsmarkedet. De siste årene har arbeidsmarkedstiltakene i større grad blitt gjennomført i ordinært arbeidsliv. Dette er i tråd med forskning som viser at arbeidsmarkedstiltak har større effekt jo mer tiltaket ligner et ordinært arbeidsforhold (Von Simson, 2019). I tillegg er det et stadig sterkere fokus i NAV på at kompetanseheving er et viktig virkemiddel for å komme i arbeid og derved forhindre utenforskap. NAV legger til rette for økt bruk av formell kvalifisering i sine opplærings-tiltak.

Regjeringens Inkluderingsdugnad er et felles samfunnsoppdrag for å få flere med nedsatt arbeidsevne eller hull i CV-en inn i arbeidslivet. Dugnaden har tre innsatsområder:

1. Senke terskelen inn i arbeidslivet og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer som står utenfor arbeidslivet.
2. Videreutvikle og styrke tilbudet for arbeidssøkere med psykiske lidelser og/eller rusproblemer slik at flere kan delta i arbeidslivet.
3. Styrke mulighetene for opplæring slik at flere kvalifiseres inn i arbeid.

Det er et mål å bruke mer lønnstilskudd i ordinært arbeidsliv og gi bedre opplæringsstilbud som gir formell kompetanse for de med svake kvalifikasjoner.

NAV har en sentral rolle i gjennomføringen av dette, i samarbeid med helsesektoren, utdanningssektoren og ikke minst arbeidsgivere.

Voksne som har falt ut av arbeidslivet har ofte svake kvalifikasjoner og helseutfordringer. De har ofte behov for kartlegging av sine grunnleggende ferdigheter, og behov for fleksibel og tilpasset opplæring. Det er derfor igangsatt et forsøk med modulbasert fag- og yrkesopplæring for voksne. NAV bidrar til modulforsøket som er ledet av Kompetanse Norge, og målet er å prøve ut fleksible, effektive og tilpassede opplæringsløp for voksne deltakere. Modulforsøket prøver ut modulstrukturerte læreplaner på grunnskolenivå og i utvalgte lærefag på videregående skolesnivå, og avsluttes i 2023.

Arbeidsmarkedstiltak er viktige virkemidler i et svekket arbeidsmarked i kjølvannet av koronapandemien.

7.4 Ungdomssatsingen i NAV

Ungdomssatsningen i NAV innebærer at det skal gis tidlig innsats til unge under 30 år. Unge skal prioriteres for arbeidsrettet oppfølging og for tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Målet er å motivere unge til å søke arbeid og raskt komme over i arbeid, utdanning eller annen aktivitet og færre i denne aldersgruppen skal motta helse relaterte ytelser. Ungdomsinnsatsen skal gi et styrket arbeidsrettet tilbud for arbeidssøkere under 30 år som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Unge som vanligvis klarer seg selv, skal få vurdert behovet for tettere oppfølging på nytt etter 8 uker.

Evalueringen av ungdomsinnsatsen baserer seg blant annet på registerdata fra 2016-2018. Man ser en positiv effekt etter innføringen av forsterket ungdomsinnsats. Unge blir prioritert og får rask oppfølging av NAV-kontorene, og det er flere som begynner på utdanning. Som tidligere nevnt og i tråd med styrings-signaler er mulighet for å ta utdanning styrket i NAV. Fafo finner imidlertid ikke at forsterket ungdomsinnsats har gitt økt overgang til arbeid, men trekker frem at det er viktig å se dette funnet i lys av kjennetegnene ved målgruppen og den korte evalueringsperioden. Både denne evalueringen, tidligere analyser og

forskning har gitt oss kunnskap om kjennetegn ved unge som henvender seg til NAV. De har lav utdanning, lite arbeidserfaring og helseproblemer. Den vanligste diagnosegruppen er ulike psykiske lidelser.

Ved utgangen av 2019 var 17 100 unge (18-29 år) AAP-mottakere registrert med diagnoser på psykiske lidelser. En del av de unge har også sammensatte utfordringer, sosiale problemer og dårlige oppvekstvilkår. NAV-veiledere peker på at mange unge har lav selvtillit, og lav kompetanse på hvordan velferdsordningene er organisert. De har stort behov for hjelp til å navigere seg i de ulike ordningene, og behov for at tjenestene er godt koordinert. Grønningsæter m.fl. (2020) mener å dokumentere at innføringen av forsterket ungdomsinnsett i 2017, det økte søkelyset på unge og økt spesialisering av unge i oppfølgingsarbeidet, har ført til positive, kvalitative forbedringer for de unge som møter NAV.

7.5 Barn og unges særskilte behov

Reduksjon i inntekt som følge av arbeidsledighet rammer spesielt sårbare familier hardt.

NAV-kontoret har ikke direkte kontakt med barn, men kartlegger familiesituasjonen og følger opp barna gjennom foreldre som mottar tjenester i NAV. NAV-kontoret har gjennom sosialtjenesteloven et lovpålagt ansvar for å ivareta barnas særskilte behov.

Mange av NAVs brukere har forsørgeransvar for barn, og det er en målsetting at barna til tjenestemottakere blir ivaretatt på en god måte uavhengig av hvilke tjenester eller ytelser foreldrene mottar. Det er viktig at alle som jobber på NAV-kontor har oppmerksomhet på barnas og familiens situasjon. Både for å hjelpe barna, bidra til å forebygge og forhindre negativ sosial arv, og for å bistå bruker til å komme i arbeid og aktivitet. En god kartlegging av brukers livssituasjon, som inkluderer barnas situasjon, er grunnlaget for å kunne gi gode, tilpassede tjenester. Har barna særlige behov kan det innebære at det er nødvendig med tilrettelegging for at bruker skal kunne jobbe. NAV samarbeider med andre aktører på ulike nivåer om ivaretagelse av barns behov. I mange situasjoner er det nødvendig at foreldrene får gode råd og veiled-

ning knyttet til barnas behov og situasjon, samtidig som veiledere i NAV skal være i stand til å videreformidle brukere og familier som har behov for ytterligere støtte og hjelp.

På direktoratsnivå har det vært samarbeidet om «Nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge». Under koronapandemien har det vært et særskilt samarbeid knyttet til barn og unges situasjon. På lokalt nivå samarbeider NAV-kontorene med barnevern, skole, frivillig sektor med mer.

7.6 Kriminalomsorgen og NAV

Innsatte har ofte lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn befolkningen ellers. Mange har psykiske og fysiske helseplager, rusproblematikk og utfordringer knyttet til økonomi. Mange sliter med sammensatte og komplekse problemer, har store lærevansker og konsentrasjonsproblemer.

Tilgang til NAVs tjenester kan ha stor betydning for personer i fengsel før de skal løslates og tilbake til en hverdag utenfor fengselet. Innsatte har på lik linje med befolkningen ellers rettigheter til NAVs tjenester.

Fordi tilgang til NAVs tjenester ikke er like god for innsatte som befolkningen ellers er det opprettet stillinger som NAV-veileder, eller kontaktpersoner, i alle landets fengsler. Det er ulik stillingsandel ut ifra hvilken type fengsel det er, og hvilket behov det er for NAVs tjenester. NAV-veiledere er stort sett tilknyttet de lukkede fengslene. Veilederne som er tilknyttet de ulike fengslene skal være et bindeledd og fungere som kontaktperson mellom innsattes NAV-kontor og innsatte. Det er laget retningslinjer for ansvar og oppgavefordeling mellom NAV-veiledere i fengsel og kriminalomsorgen. Det utarbeides nå et rundskriv/veileder for samarbeid og ansvarsdeling mellom kriminalomsorgen og arbeids- og velferdsforvaltningen (Nasjonal strategi 2017-2021). Rundskrivet skal si noe om hvilke rettigheter innsatte har ved de ulike straffegjennomføringsformene, og det skal si noe om samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsforvaltningen. Rundskrivet skal beskrive ytelser, rettigheter og ansvarsfordeling på en slik måte at innsatte får de tjenestene og de ytelsene de har rett og krav på.

7.7 Referanser til kapittel 7

Grønningsæter, Arne Backer, Jon Helgheim Holte og Roy A. Nielsen (2020). *Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats*. Fafo-rapport 2020:19

NOU: 2011:15, *Rom for alle. En sosialpolitikk for framtiden*.

Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017 – 2021. *Redusert tilbakefall til ny kriminalitet*, lastet ned fra regjeringen.no

Hernæs, Øystein M, Dale-Olsen, H, Lidén, Trættenberg H.S, *Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2019:12

Bolig for velferd, Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014 – 2020).

Rokkhaug, Egil (2020) *Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning*. Alpha forlag 2020.

Von Simonsen, Kristine, Kunnskapsoversikt: *Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Institutt for samfunnsforskning Utarbeidet på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe, januar 2019.

8. KUNNSKAP OG KOMPETANSE I NAV

Av: Elisabeth Munch-Ellingsen

FoU-arbeidet i NAV skal danne et grunnlag for utviklingen av tjenestene og virkemidlene. Systematisk kompetanseutvikling er nødvendig for at medarbeidere i NAV skal ha den kunnskapen og de ferdigheter som er nødvendig for å ivareta mennesker og bidra til at de som skal kommer i arbeid. Utprøving av arbeidsformer og metoder skal bidra til en mer kunnskapsbasert praksis i NAV-kontorene. I dette kapitlet redegjør vi for hvordan direktoratet arbeider med å utvikle kompetanse og kunnskap i NAV-kontoret. Dette er knyttet til brukere med behov for helhetlig oppfølging, og særlig innen de sosiale tjenestene.

8.1 Økt kompetanse i NAV

NAV's samfunnsmandat er å forhindre at folk faller ut av arbeidslivet, og sikre at personer som ikke er i arbeid får hjelp til å komme i arbeid. Samtidig står NAV overfor større endringer og utfordringer. Det er identifisert et behov for å styrke læring og kompetanse i NAV, spesielt når det gjelder de brukerrettede tjenestene og ytelsene. Prosjektet «Økt kompetanse» skal legge til rette for at NAVs medarbeidere og ledere tilegner seg den kunnskapen og de ferdigheter som er nødvendig for å få folk i arbeid og skape gode brukeropplevelser. Dette er også prosjektets effektmål. Prosjektet retter seg inn mot både statlige og kommunale tjenester i NAV-kontor. Prosjektet støtter opp om de tre virksomhetsmålene i NAV: Flere i arbeid, bedre brukermøter og pålitelig forvaltning.

Prosjektet «Økt kompetanse» er delt opp i fire hovedprodukter:

- Praksisnære læringsmetoder
- Strukturer for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling
- Kompetanseledelse
- Rammer for læring og kompetanseutvikling

Prosjektet er i stor grad knyttet til kjerneområder i NAV, veiledning, arbeidsinkludering og arbeidsmarkedsarbeid.

Gjennom et likeverdig partnerskap har stat og kommune et felles ansvar for driften av NAV-kontoret, og skal sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne. Partene kan ikke gi hverandre pålegg, og stat og kommune har et selvstendig ansvar for hver sine tjenester. Den enkelte kommune har ansvar for at de ansatte på NAV-kontoret som jobber med kommunale tjenester har den nødvendige kompetansen til å utføre oppgavene. Forskning og landsomfattende tilsyn med de sosiale tjenestene viser at det flere steder kan være svakheter ved de ansattes forståelse av sosialtjenesteloven og hvordan den skal praktiseres. Et underprosjekt retter seg derfor spesielt mot å øke kompetanse om sosialtjenesteloven. Kommunene er en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet.

8.2 Prosjekt Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier

Prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF)» var et av regjeringens tiltak i satsingen «Barn som lever i fattigdom» i 2015-2017. Prosjektperioden varte fra 2015-2018. Hovedformålet med prosjektet er å forebygge fremtidig lavinntekt for barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Familier som deltok i prosjektet ble fulgt opp av NAV-kontorene på fire områder: arbeid, økonomi, bolig og ivaretagelse av barnas behov. Koordinering og samordning av tjenester på tvers av kommunens tjenesteområder var en del av innsatsen som ble underlagt forskning. Gjennom prosjektet ble familiekoordinator introdusert som en ny rolle i NAV-kontoret. Familiekoordinatorer har høy sosialfaglig kompetanse. Målgruppen for prosjektet var familier som ved prosjektstart var langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp og hadde inntil fire barn under 18 år. Omtrent 900 familier har fått oppfølging i prosjektperioden. Kjennetegnet ved familiene som ble randomisert til oppfølging viste at 77 prosent av foreldrene ikke var født i Norge, 56 prosent var enslige forsørgere og i gjennomsnitt hadde familiene 2,3 barn. 29 NAV-kontor deltok i forsøket.

Hovedkonklusjonen fra effektevalueringen³⁴ er at HOLF ikke har hatt ønsket effekt på de fire definerte områdene familiene ble fulgt opp på og som ble målt. Analysene viser ingen statistisk signifikante forbedringer i økt arbeidsdeltakelse, økt inntekt eller forbedret boligsituasjon i forsøksperioden. Barnas deltakelse i barnehage, skole, SFO eller fritidsaktiviteter (målt ved spørsmål til foreldre) ser heller ikke ut til å ha økt. Foreldrene som er fulgt opp etter HOLF-modellen har hatt økt overgang til arbeid, bedre opplevelse av boforholdene og en forbedret økonomisk situasjon, både for familien som helhet og for barna, men sammenligningsgruppen har hatt en tilsvarende forbedring.

Sammenlignet med ordinær oppfølging i NAV finner forskerne ingen sikre bevis for at verken HOLF-modellen eller rollen som familiekoordinator fører til at flere foreldre kommer i arbeid. De trekker frem at effektene må sees i lys av kjennetegn med målgruppen, og at hindringene hovedsakelig er lav utdanning, helseproblemer og norskspråklige utfordringer. Selv om forskerne kunne ha forventet å se tydeligere indikasjoner på effekt allerede innenfor prosjektperioden, kan de ikke utelukke at oppfølgingen kan ha effekt på arbeid og inntekt på lenger sikt. Forskerne finner imidlertid at HOLF-modellen har ført til et mer målrettet oppfølgingsarbeid og at familiekoordinatorne har utviklet noe bedre relasjonelle ferdigheter. Intervjuer med familiene viser at de oppfatter familiekoordinatorne som tilgjengelige, lyttende og imøtekommende, at de opplever at deres behov blir tatt på alvor og at de får medvirke i oppfølgingsarbeidet. Rapporten fremhever også at prosjektet har bidratt til å tydeliggjøre barneperspektivet ved NAV-kontorene. Det er for tidlig å måle om HOLF har påvirket fremtidsutsiktene til barna. Brukermedvirkning og relasjonen mellom familiekoordinatorne og familiene er betydelig styrket, sammenlignet med relasjonen foreldrene hadde til sin NAV-veileder da de ble rekruttert inn i studien.

Forskerne peker på at det er flere strukturelle forhold, ved brukergruppen, arbeidsmarkedet og innretting/volum på tiltakene som veilederne i NAV har til rådighet, som gjør det vanskelig å se for seg raske resultater når det gjelder økt arbeidstilknytning for den gruppen vi her snakker om. Arbeidsmarkedet er lite tilgjengelig for personer uten formalkompetanse og som ikke har gode nok norskkunnskaper. Nesten en av tre foreldre i prosjektet sier de har dårlig eller svært dårlig helse og dette er seks ganger flere enn i den øvrige befolkningen i Norge (31 prosent i målgruppen mot 5 prosent i befolkningen).

8.3 Kartlegging av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en rapport på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet basert på en undersøkelse om oppfølgingen av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2019). For å undersøke oppfølgingen, benyttet direktoratet informasjon fra saksmapper og intervjuer med langtidsmottakere og ansatte ved NAV-kontorene.

Økonomisk sosialhjelp er omtalt som «velferdsstatens siste økonomiske sikkerhetsnett», og skal sikre at alle har midler til et forsvarlig livsopphold. Hovedprinsippet er at det skal gjøres konkrete og individuelle vurderinger av både hjelpebehovet og stønadsbeløpet.

Selv om NAV-kontorene i mange tilfeller gir sosiale tjenester i tråd med loven, viser denne undersøkelsen at det også er bekymringsfulle forhold. Blant annet blir vurderingene knyttet til hjelpebehov og utmåling av økonomisk stønad ofte er standardiserte, og undersøkelsen viser få spor av de vurderingene sosialtjenesteloven forutsetter for å sikre forsvarlig stønad til hver enkelt. Det viser seg også at det lave stønadsnivået og bekymring knyttet til økonomi kan virke nedbrytende på langtidsmottakeren og være et hinder for å komme i arbeid. Det kom også fram at når det gjelder vilkåret om aktivitet, bruker flere NAV-kontorer standardaktiviteter i stedet for at hver enkelt får en individuell vurdering av hva som er mest hensiktsmessig. Det gjør at aktivitetene ofte blir kortsiktige og lite målrettet, og at mulighetene

³⁴ Se: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forsknings-rapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sosiale-tjenester-rapportarkiv>

for å komme nærmere arbeid i verste fall kan svekkes. Tidspress og stramme kommunebudsjetter gjør at veiledere ved noen NAV-kontorer mener de ikke har anledning til å følge opp langtidsmottakerne av sosialhjelp slik de ønsker. Noen mener det er for tette skott mellom kommunale og statlige styringslinjer i kontorene.

De som er lengst unna arbeidslivet, er også de som lettest blir «innelåst» på økonomisk sosialhjelp. Noen utfordringer blant brukerne peker seg ut: Utilstrekkelige ferdigheter i norsk, lav faglig kompetanse, og fysiske eller psykiske helseplager. Tiltak som retter seg direkte mot en eller flere av disse utfordringene vil ha stor nytteverdi. Det er også en rekke andre tiltak som kan bedre langtidsmottakers situasjon. Flere kan gjøres internt i NAV, som eksempelvis kompetanseheving og utarbeiding av veiledning for kommunene. Funnene viser også at det fortsatt er potensial for å videreutvikle samarbeidet internt i NAV-kontoret om langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

8.4 Prosjekt: NAV-veileder i videregående skole

Lav utdanning og svak eller liten yrkestilknytning er ofte en av årsakene til lavinntekt. Å gjennomføre videregående utdanning er viktig for muligheten til å bli integrert i arbeidsmarkedet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, har i tett samarbeid med Utdanningsdirektoratet, avsluttet et forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Forsøket startet opp med utvalgte piloter i enkelte fylker i 2013, og fra 2015 var det piloter i alle fylker.

Målet med forsøket var:

- å forebygge frafall i videregående opplæring og bidra til at ungdom kom i arbeid
- å få kunnskap om behov for, og bruk av tiltak og tjenester fra Nav i kombinasjon med tilrettelagt opplæring fra fylkeskommunen
- å prøve ut en modell for tverrsektorielt samarbeid
- å få kunnskap om omfanget av levekårsproblemer og sosiale problemer blant elever i videregående skole

Hovedkonklusjonen er at forsøket med NAV-veileder i videregående skoler har spilt en rolle for at mange ungdommer økte sine muligheter for å gjennomføre videregående opplæring. NAVs tilbud og tjenester var viktige for elever som i begrenset grad ville ha fullført uten denne bistanden. Forsøket førte til økt, og formalisert samarbeid mellom skole og NAV. I tillegg fikk man økt kompetanse om hverandre og hva man kunne bidra med for å hjelpe de mest utsatte elevene.

I et registreringsverktøy i regi av forsøket ble 2000 elever kartlagt med tanke på hvilken hjelp de fikk. Kartleggingen viser at det er elever med til dels omfattende levekårs- og sosiale utfordringer. Disse elevene kan ha dårlig bosituasjon, helseutfordringer og mangle økonomi til sitt livsopphold.

Erfaringer fra pilotene og registreringsverktøyet tyder på at ordningen med NAV-veileder i videregående skole kan være en hensiktsmessig modell for å nå en sårbar gruppe unge mennesker. Det systematiske samarbeidet mellom skole og NAV, samt tilstedeværelse av en NAV-veileder på skolen er en suksess. Det er hensiktsmessig å avverge og hjelpe sårbare unge mennesker som har sosiale problemer og levekårsutfordringer, og det bidrar til å øke ungdommenes mulighet til å gjennomføre videregående opplæring og komme i arbeid.

Forsøket har gitt nyttig erfaring med tverrfaglig og tverretattlig innsats, og vist at et utvalg av skolens elever har behov for NAVs tjenester. Disse elevene har mottatt hjelp til grunnleggende behov, og tilbakemelding fra ungdom som har fått hjelp, tyder på at det har hatt en positiv innvirkning på læringen deres. Disse dataene er imidlertid ikke sammenholdt med skolens egne særskilte tiltak (Opplæringsloven § 5.3).

Da det ikke ble foretatt en effektevaluering av forsøket med NAV-veileder i videregående skole, er det ikke mulig å konkludere med om forsøket faktisk førte til at flere av ungdommen på skoler som deltok i forsøket fullførte videregående opplæring enn skoler som ikke har ordning med NAV-veileder på skolen. NIFU har i sin rapport konkludert med at piloteringen, samt de dataene som har vært tilgjengelige i perioden ikke har gitt grunnlag for å si noe om effekt av tiltak.

Kvalitative erfaringer fra forsøket tyder på at ordningen NAV-veileder i videregående skole kan være en av flere faktorer som bidrar til at målgruppen gjennomførte videregående opplæring. I mange fylker har erfaringene fra pilotene spredd seg til skoler og NAV-kontor som ikke deltok i forsøket. Selve modellen er ikke nødvendigvis videreført, men funksjonen med NAV-veileder i videregående skole er ofte videreført på en eller annen måte. Oppfølging av ungdom er en prioritert oppgave for NAV, og samarbeidet med fylkeskommunen er sentralt i arbeidet med å forebygge frafall og bidra til inkludering i arbeidslivet.

Forsøket har derfor samlet sett avdekket at det er behov for tjenester fra NAV blant utsatt ungdom, der levekårsutfordringer gir risiko for frafall i videregående opplæring. NAV- fylke vil fremover samarbeide tett med fylkeskommunen og videregående skoler om ungdom.

8.4 Referanser til kapittel 8

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019), *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. NAV-notat nr.1-2019. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser/gjennomgang-av-sosiale-tjenester-for-langtidsmottakere-av-okonomisk-sosialhjelp>

Malmberg, Ira, Anne Grete Tøge, Marianne Rugkåsa, Knut Fossetøl, Tone Liodden, Berit Bergheim, Kristina Gyüre og Hilde Fiva Buzungu (2019). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier*. Sluttrapport. Skriftserie 2019 nr 10. Oslo: OsloMet. <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/649/186>

Salvanes, Kari Veia Relling, Sandsør, R.Borgan, Jorde, A M (2019): *Effekt av NAV-veileder i videregående skole på deltakelse i videregående opplæring og innaktivitet*. NIFU-rapport 2019:17. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2621205>

UTGIVER

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

TRYKK: 07 Media AS - 07.no

ISBN 978-82-551-2517-4

