
Fattigdom og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2016

© NAV Desember 2016

EIER

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

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

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no/analyser

ISBN 978-82-551-2345-3

Fattigdom og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2016

Av Stein Langeland, Therese Dokken, Jorunn Furuberg
og Ivar Andreas Åsland Lima

NAV- rapport 2016: 4

FORORD

Som fagdirektorat for de sosiale tjenester innenfor arbeids- og velferdspolitikken skal direktoratet følge med på og vurdere forhold som påvirker levekår for utsatte grupper og utviklingen i de sosiale tjenestene. Vi utarbeider derfor hvert år på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet denne rapporten om tilstanden på fattigdoms- og levekårsområdet i Norge. I årets rapport har vi oppdatert analysen av fattigdomsutviklingen basert på utvalgte deler av SSBs inntektsstatistikk etter skatteoppgjøret for 2014. Analysene er hentet fra SSBs statistikkbank og rapporten Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper; Omholt red. (2016) samt utvalgte temaer fra levekårsundersøkelsene, med vekt på helsesituasjonen i befolkningen og boforhold og bomiljø. I tillegg har vi gjennomført analyser av sosialstatistikken basert på de nye KOSTRA-dataene fra 2015.

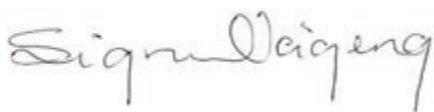
I tillegg til levekårsdataene bygger rapporten stor grad på litteraturoversikter og forskningsresultater som løpende publiseres fra ulike forskningsmiljøer.

Rapporten er utarbeidet ved Kunnskapsstaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Stein Lange-land har hatt ansvaret for publikasjonen, mens Therese Dokken og Jorunn Furuberg har gjennomført analysene fra inntekts- og sosialstatistikken. Ivar Andreas Aasland Lima har skrevet en temaanalyse om bruk av NAVs arbeidsrettede tilbud for å sikre arbeid og bekjempe fattigdom blant utsatte grupper.

Spesielt takk til våre kolleger ved Arbeids- og tjenesteavdelingens oppfølgingsseksjon som har kommet med kommentarer og nyttige innspill til arbeidet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Desember 2016



Sigrunn Vågeng

Arbeids- og velferdsdirektør

SAMMENDRAG

Levekår og fattigdom

Inntekts- og levekårsutviklingen har for de fleste innbyggere i Norge vært god gjennom mange år. Når vi ser på fordelingen av realinntekt over de siste 20 årene, har de fleste inntektsgrupper tatt del i velstandsveksten. Flere internasjonale sammenlikninger viser at Norge er blant de landene i verden med minst forskjeller i levekår. De siste årene ser vi imidlertid at ulikhetene øker mer enn tidligere og at inntektsveksten i større grad tilfaller de som ligger øverst på inntektskalaen, mens gruppene med lavinntekt har, praktisk talt, ingen vekst i realinntekten.

Økningen i ulikhet mellom husholdningenes inntekter skyldes økt arbeidsledighet som gir økning i andelen med lavinntekt i befolkningen, men også at kapitalinntektene har økt for de høyeste inntektsklassene. For disse gruppene har økt sparing og en betydelig økning i realformuen på grunn av vekst i boligprisene ført til fortsatt vekst i nettoformuen og gitt større forskjeller i formuesfordelingen mellom husholdningene. Dette må ses i sammenheng med lavrentesituasjonen og sterk vekst i boligprisene i pressområdene.

Utviklingen i andelen med lavinntekt har sammenheng med svekkelsen på arbeidsmarkedet og høyere arbeidsledighet de siste årene. Når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt, dvs. gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode, har andelen med lavinntekt økt fra 7,7 til 9,0 prosent fra 2011 til 2014 når vi benytter EUs fattigdomsgrense (EU-60)¹.

Økningen i andelen med lavinntekt har også sammenheng med økningen i innvandrerbefolkningen. Både blant arbeidsinnvandrere og andre innvandrergrupper, er yrkesaktiviteten lavere enn for de med norsk bakgrunn. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 28 prosent i 2014. Dette utgjør en økning på et prosentpoeng fra 2012.

Ulik utvikling mellom grupper

Når vi ser på enkeltgrupper kan vi registrere en økende andel med lavinntekt blant unge og unge voksne, mens andelen med lavinntekt blant eldre (67 år og eldre) er betydelig redusert i perioden 2004 til 2014. Utviklingen skyldes at flere unge har fått en svakere posisjon på arbeidsmarkedet samtidig som eldre arbeidstakers posisjon er styrket på grunn av økt levealder/bedre helse, høyere utdanningsnivå, flere eldre kvinner i arbeid og virkninger av pensjonsreformen. I tillegg er pensjonsutbetalingene økt i forhold til tidligere år.

For unge og unge voksne har vi, siden finanskrisen sett en tendens til at flere unge, særlig menn, i aldersgruppene mellom 20 og 30 år til enhver tid er blitt stående utenfor både arbeidsliv og utdanningssystem. De fleste av disse ser på seg selv som arbeidsledige, men mange av dem søker ikke arbeid – og mottar ofte helserelaterte ytelser. Det som kanskje vekker mest bekymring er at stadig flere unge synes å være utsatt for psykiske plager. Dette skjer både i Norge og andre land i Europa.

Det er sannsynlig at tendensen til økte forskjeller mellom aldersgruppene vil vedvare, både som følge av den internasjonale utvikling og demografiske forhold, men også fordi lavkonjunktoren vil ramme ungdom.

Det er også en sterk vekst i andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere og ulike grupper som mottar korttidstøtser fra NAV. Enslige forsørgere, husholdninger med innvandrerbakgrunn og mottakere av økonomisk sosialhjelp er overrepresentert blant lavinntektsgruppene.

Andelen barn i familier med lavinntekt har også økt de siste årene. I 2014 tilhørte 92 100 barn en familie med lavinntekt. Av disse kommer drøyt halvparten fra innvandrerfamilier. Økt fattigdom blant barn kan i stor grad tilskrives den høye nettoinnvandringen, men de siste årene har antallet barn i norske familier med lavinntekt også begynt å øke noe.

¹ Andelen med lavinntekt er beregnet på grunnlag av befolkningens nettoinntekt over en treårsperiode, dvs. såkalt vedvarende lavinntekt.

Det er betydelige regionale forskjeller i forekomsten av lavinntekt i barnefamilier. Det er særlig i Oslo og flere fylker i østlandsområdet hvor forekomsten er høy. I Oslo er andelen barn med lavinntekt særlig konsentrert om sentrumsnære områder og i noen av drabantbyene med høy innvandrerandel.

Arbeid og lavinntekt

Utviklingen i inntekt og fattigdom har nær sammenheng med den økonomiske utviklingen og situasjonen på arbeidsmarkedet. Inntektsstatistikken viser at risikoen for vedvarende lavinntekt er over fem ganger så høy i familier uten personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, sammenlignet med befolkningen forøvrig. Arbeidsmarkedet er den viktigste arena for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsdeltakelse utvikler den enkeltes kompetanse og muligheter for høyere lønn. Samtidig er barn og ungdoms oppvekst og utdanning helt avgjørende for den «humankapital» de skal ha med seg inn i arbeidsmarkedet. Høy sysselsetting og lav ledighet er derfor viktig for sikre små forskjeller i levekår.

Lavinntektsgrupper har dårligere helse og opplever materielle og sosiale mangler

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

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

Selv om stadig flere har trygge og stabile boforhold som gir grunnlag for velstandsutvikling, regnes like-

vel 122 000 personer som vanskeligstilte på boligmarkedet (45.000 husstander). Dette er personer som bor trangt, har høy gjeldsbelastning eller inntekt under lavinntektsgrensen. Andelen vanskeligstilte øker med antall barn i husholdningen, og enslige forsørgere med små barn og innvandrerfamilier er særlig utsatt på boligmarkedet. Årsakene til vanskelig stilling på boligmarkedet er sammensatt. Samtidig som individuelle årsaker som høy gjeldsbelastning og samlivsbrudd kan være en del av forklaringen, vil også strukturelle trekk ved boligmarkedet, som boligsammensetning og boligmangel, med sterk prisvekst i pressområder, ha stor betydning.

Flere enn tidligere søker kommunal bolig. Fra 2014 til 2015 var økningen på nærmere 3 prosent. Antallet boliger kommunen disponerer har også økt, også som andel av befolkningen. Dette inkluderer både kommunalt eide og innleide boliger. Vi ser også at den sterke kostnadsveksten for boliger bidrar til å øke belastningen på de kommunale budsjettene.

Den sterke prisveksten har i følge Husbanken også ført til at bostøtten svekkes som boligsosialt virkemiddel fordi utgiftstaket i ordningen gjør at flere i målgruppen får avslag på søknad. Regjeringen har i budsjettet for 2016 økt utgiftstaket for at ordningen skal omfatte flere vanskeligstilte på boligmarkedet. I tillegg er det i budsjettet for 2017 foreslått ytterligere tiltak for å fornye og forbedre ordningen.

Sosiale tjenester og mottak av sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold. I 2015 mottok 1,6 prosent av befolkningen økonomisk sosialhjelp. Antall sosialhjelpsmottakere har økt de siste tre årene etter en nedadgående trend i 2011 og 2012, men økningen var mindre fra 2014 til 2015 sammenliknet med de to foregående årene. Noe av økningen i sosialhjelpsmottak skyldes svekkelsen på arbeidsmarkedet, men vi tror også at økningen i levekårsutfordringer blant de mest utsatte gruppene bidrar til økt behov for å dekke utgifter til livsopphold. Av de som mottok sosialhjelp hadde 47 prosent innvandrerbakgrunn. Denne andelen har økt betydelig de siste årene.

Det ble utbetalt nesten 5,9 mrd. kroner i sosialhjelp i 2015, en økning på 3 prosent sammenliknet med 2014. Økningen i utbetalingene skyldes både flere mottakere og økt utbetaling pr. mottaker. Sosialhjelpsavhengigheten har økt i perioden 2011 til 2015 fordi andelen langtidsmottakere og andelen personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde, har økt.

Bruk av arbeidsrettede tiltak for å bekjempe fattigdom

Det er i rapporten gjennomført en analyse og drøfting av NAVs arbeidsrettede tjenester, tiltak og inntektssikringsordninger for å sikre arbeid og motvirke fattigdom blant utsatte grupper. Analysen er basert på en nærmere kartlegging av utviklingen innenfor kommunenes Kvalifiseringsprogram (KVP) og de statlige tilbudene NAV-kontorene benytter overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

Analysen viser at det er de statlige tiltakene og AAP-ordningen som benyttes mest for å sikre arbeid og redusere fattigdom. Kvalifiseringsprogrammet som var ment å være det viktigste fattigdomsreduserende tiltaket, er blitt betydelig redusert særlig for ungdom uten utdanning og erfaring fra arbeidslivet. En enkel forløpsanalyse viser at i den typiske målgruppen for kvalifiseringsprogrammet, er det svært få som begynner på programmet, mens en høyere andel innenfor målgruppen får AAP i stedet. I tillegg er det mange uten utdanning og arbeidserfaring som får innvilget AAP før sosialhjelp er blitt aktuelt. Dette har medført at vi har fått en betydelig vekst på AAP blant grupper med manglende utdanning og arbeidserfaring. Disse kommer i liten grad over i arbeid samtidig som ny forskning viser at ungdom og andre grupper uten arbeidserfaring, står i betydelig fare for å bli innelåst på ordningen uten at de får tilstrekkelig oppfølging fra NAV eller tiltaksarrangører.

Det tas til orde for at økt bruk av KVP overfor denne gruppen vil gi mulighet for tettere oppfølging og større krav til aktivitet og dermed hindre innelåsingseffekten. KVP bør derfor trappes opp overfor unge og andre grupper uten arbeidserfaring. For å få til dette vil det være behov for å foreta en nærmere gjennomgang av regelverket og innretningen av disse ordningene.

Utfordringsbildet og konsekvenser for NAV

Den økonomiske utvikling de siste årene og den forventede utviklingen på arbeidsmarkedet opprettholder inntrykket av at fattigdomsproblemene i tiden framover vil øke blant ungdom, unge voksne og barnefamilier med innvandrerbakgrunn. Utfordringen vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad sikres arbeid gjennom egnede arbeidsrettede tjenester. Samtidig bør NAV jobbe langsiktig for å sikre at barn og ungdom får best mulige oppvekstvilkår og utdanning. En trygg og god bosituasjon for alle er også viktig for sosial deltakelse og bedret måloppnåelse i velferdspolitikken. Årsakene bak utviklingen i levekårsutfordringene er meget sammensatt og vil kreve at både enkeltpersoner og familier får et godt koordinert tjenestetilbud fra NAV-kontorene og andre hjelpeinstanser. Med utgangspunkt i et godt fungerende partnerskap mellom stat og kommune kan NAV være en viktig aktør og initiativtaker for å utvikle samarbeidsløsninger mellom de ulike deler av hjelpeapparatet.

På bakgrunn av utviklingen på arbeidsmarkedet og levekårssituasjonen de siste årene vil vi peke på følgende aktuelle strategier og tiltak for å styrke overgangen til arbeid og bekjempe fattigdom for gruppene som er særlig utsatt for lavinntekt:

Bekjempe fattigdom gjennom aktiv bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak

Dette har gjennom flere år vært et av de mest sentrale grepene i NAVs virksomhetsstrategi og er samtidig det viktigste virkemidlet for å bekjempe fattigdom. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig en viktig arena for sosial inkludering. Det er de siste par årene iverksatt endringer i rammeverket for de arbeidsrettede tiltakene, med sikte på å inkludere flere utsatte grupper i arbeidslivet gjennom økt tiltaksaktivitet hos ordinære arbeidsgivere. I denne forbindelse har regjeringen varslet at tiltakene skal trappes ytterligere opp. Det legges opp til økt bruk av lønnstilskottordninger og utvikling av styringssystemet for de arbeidsrettede tiltakene for å gi NAV større rom for å tilpasse tiltakene til deltakernes individuelle behov og styrke kvaliteten på tiltaksplassene. Samtidig må NAV gjennomføre tiltak for å sikre kvalitet og nødvendig kapasitet i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene. Viktige

tiltak de siste årene har også vært å styrke NAV-medarbeidernes arbeidsmarkeds- og veiledningskompetanse. I etatens langtidsplan er det fastlagt tiltak for å øke ressurssinnsatsen i dette arbeidet.

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

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

Prioritering av gode arenaer for barns og ungdoms læring og utvikling

For å finne tiltak mot mistriksel, læringssvikt og frafall fra skolen bør den enkelte kommune skaffe seg oversikt over barns og ungdoms situasjon i sin kommune. NAV-kontorene bør som kunnskapsrik samfunnsaktør bidra til å støtte kommunene i en slik tilnærming. Erfaring viser at det er viktig at både NAV-kontoret og oppfølgingstjenesten møter ungdom på de arenaer der ungdom er. Dette er viktig for å bygge nødvendig tillit og skape motivasjon for læring og arbeid hos ungdom som trenger hjelp. I tillegg er det viktig å sikre gode barnehagetilbud og tilrettelagte undervisningsopplegg i grunnskolen for å gi barn mulighet for mestring og læring fram til grunnskoleeksamen. For innvandrerbarn vil dette være helt avgjørende for å få nødvendig språkforståelse og bli sosialt inkludert så tidlig som mulig.

Regjeringen har nå lansert iverksetting av en ny innsats overfor ungdom hvor NAV skal gjennomføre arbeidsrettet oppfølging supplert med bruk av opplæringstiltak som kan gi formalkompetanse. Dette vil kreve et nært samarbeid mellom NAV og skoleverket.

Tilbudene skal gi nye muligheter for ungdom som har svake skolerresultater og står uten fullført videregående utdanning. Innsatsen skal erstatte de tidligere ungdomsgarantiene.

Forebygging mot lavinntekt gjennom samordnede tjenestetilbud for lavinntektsfamilier

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

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

Modellene og arbeidsmetodene utprøves nå i prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF) i perioden fram til 2018. Det overbyggende formålet med prosjektet er å motvirke at fattigdom overføres mellom generasjoner. Gjennom prosjektet samordnes innsatsen fra ulike deler av det offentlige overfor den enkelte lavinntektsfamilie med utgangspunkt i NAV-kontoret. Prosjektet drives av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og det er etablert samarbeid med andre direktorater om prosjektet. Familiene blir fulgt opp på sentrale levekårsområder som arbeidsrettede tjenester, økonomi, bolig og helse. Det gjennomføres en kombinert prosess- og effektevaluering av Høgskolen i Oslo og Akershus. Utprøvingen gjennomføres i samarbeid med 30 av landets største NAV-kontor og kommuner fordelt på en utprøvings- og kontrollgruppe.

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

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

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

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

Behov for økt boligsosial innsats mot lavinntektsfamilier

Både den økonomiske utviklingen med økt fattigdom og økte utfordringer på boligmarkedet, bl.a. som følge av økt boligmangel og sterk boligprisvekst, har bidratt til å øke behovet for hjelp til bolig for utsatte grupper. Etterspørselen etter kommunale boliger øker og bidrar til å øke belastningen på kommunebudsjettene. For NAV betyr dette at tjenestebehovet for de mest utsatte gruppene som trenger hjelp til boliger øker. Dette gjelder økonomisk rådgiving, og økonomisk hjelp samtidig som spesielt utsatte grupper, vil ha behov for midlertidig bolig. Utviklingen vil kreve økt oppmerksomhet på boligproblemene for lavinntektsgrupper, og reise spørsmål om det vil bli behov for ytterligere boligpolitiske tiltak i årene framover.

Innhold

1.	Innledning.	11
2.	Utvikling i inntekt og inntektsfordeling i Norge	12
2.1	Inntektsfordelingen	13
2.2	Regionale forskjeller.....	14
3.	Utvikling i lavinntekt og levekår	15
3.1	Årlig og vedvarende lavinntekt	16
3.2	Nedgangen i andelen med absolutt lavinntekt har stoppet opp.....	18
3.3	Lavinntekt etter aldersgrupper	19
3.4	Innvandrerbakgrunn.....	20
3.5	Barn i husholdninger med lavinntekt.....	21
3.6	Arbeid og lavinntekt.....	23
3.7	Utdanning og lavinntekt.....	25
3.8	Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV.....	25
3.9	Enslige forsørgere.....	28
3.10	Risiko for fattigdom og sosial ekskludering relativt lav i Norge.....	29
4.	Levekår	31
4.1	Levekårsundersøkelser.....	31
4.2	Helse og sosial kontakt.....	31
4.3	Boforhold og boligmiljø.....	33
4.4	Psykososiale konsekvenser av fattigdom.....	35
5.	Sosiale tjenester	37
5.1	Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp	37
5.2	En høyere andel av innvanderne mottar sosialhjelp	39
5.3	Størst økning i utbetalt beløp til enslige med barn under 18 år	41
5.4	Sosialhjelpsavhengighet	41
5.5	Forhold til arbeidsmarkedet	42

6.	Bekjempe fattigdom gjennom navn	
	arbeidsrettede tilbud	44
6.1	Nærmere om utviklingen i kvalifiseringsprogrammet	44
6.2	Innføringen av arbeidsavklaringspenger:	
	Nye grupper utenfor arbeidslivet får tilgang	
	på en midlertidig helseytelse	47
6.3	Inngangsvilkår og incentiver for personer	
	utenfor arbeidslivet	49
6.4	Oppsummering – Behov for økt bruk arbeidsrettede	
	tiltak med tettere daglig oppfølging	53
7.	Tilstanden på levkårsområdet	
	– Oppsummering	55
7.1	Økte forskjeller i inntekt og formue	55
7.2	Svekkelsen på arbeidsmarkedet har bidratt	
	til økt antall sosialhjelpsmottakere	56
7.3	Lavinntektsgrupper har dårligere helse og	
	opplever materielle og sosiale mangler	57
7.4	Unge voksne og familier med små barn	
	er særlig utsatt på boligmarkedet	57
8.	Konsekvenser for NAV	58
8.1	Bekjempe fattigdom gjennom bruk av	
	arbeidsrettede tjenester og tiltak	58
8.2	Helhetlig oppfølging av barn og ungdom gjennom	
	livsløpet for å hindre frafall fra skole og sosiale arenaer	59
8.3	Målretting av innsatsen mot områder	
	med omfattende levkårsutfordringer,	
	høy innvandreretetthet og barnefattigdom	61
8.4	Behov for økt boligsosial innsats mot lavinntektsfamilier	61
8.5	Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene ...	62
	Referanser	63
	Tidligere publiserte rapporter fra NAV	67
	NAVs rapportserie	67

1. INNLEDNING

Regjeringen har i sin samarbeidsplattform slått fast at: «Norge skal være et land med små forskjeller og minimal fattigdom» (Regjeringsplattformen 2013:11). Et godt utbygd utdanningssystem, høy sysselsetting og universelle velferdsordninger bidrar til at det store flertallet av den norske befolkningen har gode levekår. Likevel finnes det mennesker som står utenfor samfunnets felleskapsarenaer på grunn av dårlig økonomi og dårlige levekår. «Regjeringen vil arbeide på bred front for å hindre at mennesker faller utenfor arbeidsmarkedet og viktige sosiale arenaer. Et sterkt sosialt sikkerhetsnett skal bidra til at alle får nødvendig bistand når de trenger det», (Arbeids- og sosialdepartementet 2016a). Arbeids- og velferdsforvaltningen har et stort spekter av tjenester og virkemidler for å bidra til å nå disse målene. Lov om sosiale tjenester gir NAV og kommunen i NAV et særlig ansvar for å drive forebyggende arbeid for å forhindre sosiale problemer, hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, bidra til å motvirke fattigdom og gjøre folk i stand til å leve selvstendige liv. Loven forutsetter også at NAV skal følge med på faktorer som forårsaker levekårsutfordringer og sosiale problemer i kommunene. Et viktig formål med denne rapporten er å overvåke de løpende endringer i tilstanden på fattigdomsområdet gjennom å presentere oppdateringer av inntekts- og sosialstatistikken og nyere forskningsbasert kunnskap om levekårsforholdene i Norge. Kunnskapsgrunnlaget gjør det mulig å vurdere under-

liggende årsaker bak utviklingen i levekår og hva dette kan bety for utviklingen i tjenestetilbudet til utsatte grupper.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også tidligere utarbeidet tilsvarende rapporter om utviklingen i fattigdom og levekår i Norge. I årets rapport har vi gitt en mer omfattende presentasjon av utviklingen i levekårsutfordringene knyttet til helsesituasjonen i befolkningen og befolkningens boforhold og bomiljø. I tillegg har vi presentert en egen temaanalyse av bruk av NAVs arbeidsrettede tilbud for å sikre arbeid og bekjempe fattigdom blant utsatte grupper (kapittel 6).

Til slutt i rapporten har vi oppsummert utfordringsbildet og pekt på aktuelle strategier for hvordan NAV kan arbeide for å bekjempe fattigdomsutviklingen gjennom partnerskapet mellom stat og kommune og opp mot ulike samarbeidspartnere. Denne delen er utarbeidet i samarbeid med Arbeids- og tjenesteavdelingen. I beskrivelsen av utfordringsbildet har vi lagt vekt på å gi en overordnet og kortfattet framstilling av hvordan fattigdom kan bekjempes både gjennom det daglige møtet med brukerne og ved å fremme et forebyggende perspektiv for barn og unges oppvekst og utdanning. I tillegg har vi belyst utfordringene knyttet til det boligsosiale arbeidet. Rapportens innhold og temaer benyttes til opplæring og drøftinger i fagsamlinger for NAV, fylkesmennene og andre samarbeidspartnere.

2. UTVIKLING I INNTEKT OG INNTEKTSFORDELING I NORGE²

Den høye økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i landet, og det store flertallet i den norske befolkning har høy levestandard og gode levkår. Flere internasjonale sammenligninger viser at Norge er blant de landene i verden med minst forskjeller i levkår. Norge kommer godt ut på EUs indikatorer for risiko for fattigdom eller sosial eksklusjon³. Også en OECD-rapport med kartlegging av den såkalte Gini-koeffesienten mellom landene viser at Norge framstår med minst forskjeller i OECD-området pr. 2011 (Cingano 2014). I følge OECD har inntektsforskjellene i de fleste OECD-land økt de siste 30 årene. Spesielt bekymringsfullt er det at store deler av

befolkningen opplever en forverring av den økonomiske situasjonen. I de siste tiårene har så mye som de 40 prosent av befolkningen som befinner seg nederst på inntektsskalaen ikke tatt del i den økonomiske veksten (OECD 2015).

Den generelle langsiktige trenden fra midten av 1980-tallet fram til 2006 var at inntektsforskjellene i Norge viste en svak, men jevn økning. Fra 2006 var det en stabilisering av inntektsforskjellene inntil 2009, da inntektsulikhetene igjen begynte å vokse (SSB 2015).

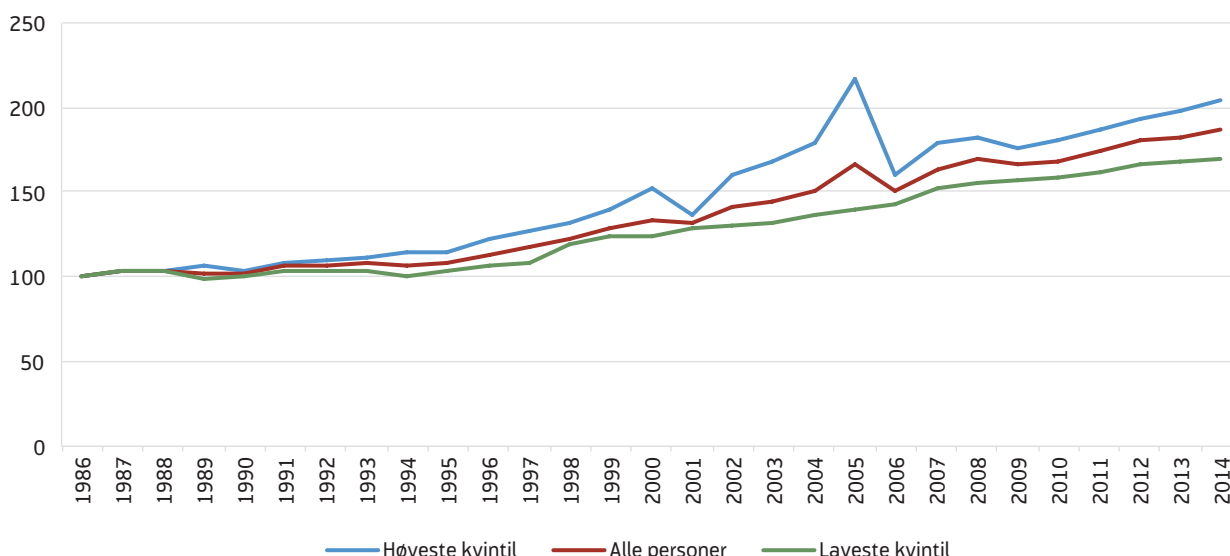
Utviklingen i retning av noe større forskjeller skyldes flere forhold, jmfør 2. avsnitt kap 3.6. Blant annet har kapitalinntektene økt i perioden. Dette er inntekter som i stor grad tilfaller husholdningene på toppen av inntektsfordelingen. Enkelte grupper, spesielt unge

.....

² I dette kapittelet bygger vi på inntekts og formuesstatistikken til SSB samt Omholt (2016).

³ Se avsnitt 3.10.

Figur 1. Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala)⁴. Gjennomsnitt. Indeks i faste 2014-kroner. 1986=100. Kvintiler



Kilde: SSB

.....

⁴ Personer i studenthusholdninger utelatt

aleneboende og unge par uten barn, samt enslige forsørgere og barnefamilier med små barn, har hatt en svakere inntektsutvikling enn gjennomsnittet i årene etter 2009 og frem til 2014.

Formue er en annen indikator på økonomisk sårbarhet, fordi de økonomiske ressursene til en husholdning også påvirkes av oppsparte midler. I tillegg til økte inntektsforskjeller har også formuesfordelingen blitt noe mer ulik (SSB 2015). I 2014 disponerte tildelen av befolkningen med høyest nettoformue over halvparten av all nettoformue i Norge. Konsentrasjonen av formue henger sammen med en økning i verdien av aksjer og verdipapirer, som i stor grad eies av husholdninger på toppen av formuesfordelingen.

2.1 Inntektsfordelingen

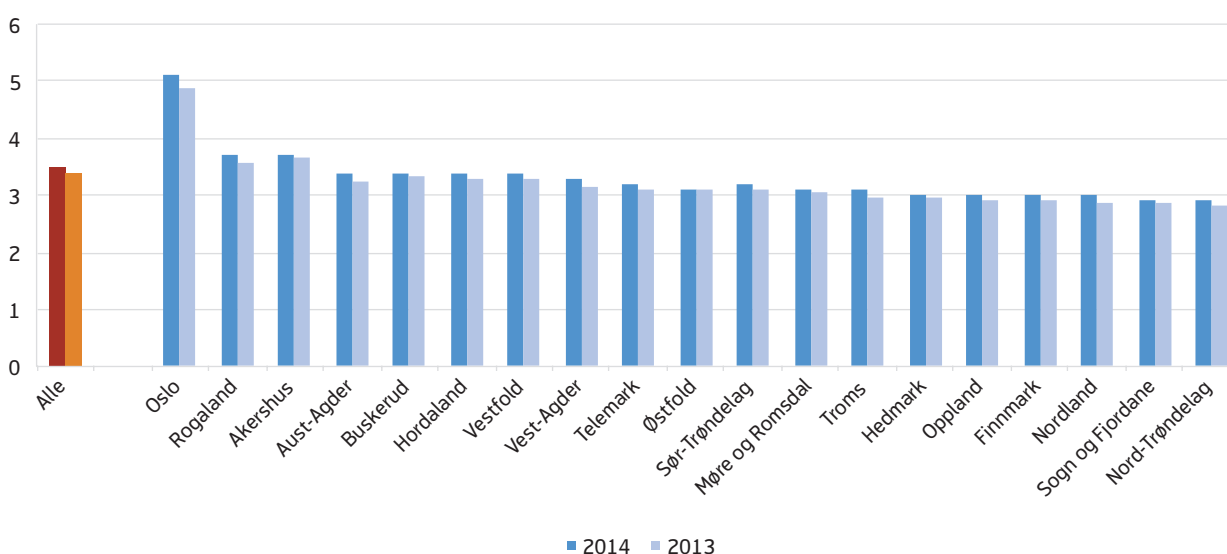
Ser en nærmere på hvor i inntektsfordelingen endringer finner sted går det fram at det er inntektene på toppen av fordelingen som har sterkest vekst (figur 1). Mens femdelen av befolkningen med høyest inntekt disponerte om lag 32 prosent av inntektene midt på 1980-tallet, økte denne andelen til over 40 prosent

i 2005. Etter 2005 har denne andelen falt tilbake til om lag 34 prosent, men økte til om lag 35 prosent i 2014.

På tross av at ulikheten har økt noe, har likevel alle inntektsklasser opplevd en betydelig realvekst i inntektene de siste 15 årene. Ser en på inntektsutviklingen i perioden 1986 – 2014, så har gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i befolkningen økt med 87 prosent, omregnet i faste priser. Veksten for femdelen av befolkningen med høyest inntekt var i samme periode på 105 prosent, mens femdelen med lavest inntekt økte gjennomsnittsinntektene med 69 prosent. Utviklingen de siste årene viser at realinntektsveksten har avtatt blant dem nederst i fordelingen, men har fortsatt å øke blant dem i toppen.

Utviklingen de siste årene viser at de fleste husholdninger har opplevd en økning i disponibel realinntekt (SSB 2016a). Samtidig har ulikheten i disponibel realinntekt økt, hovedsakelig som følge av økte kapitalinntekter. Inntektsveksten har vært sterkest for de eldste husholdningene. Økte boligpriser er en medvirkende årsak til økt realformue, noe som særlig har kommet de eldste husholdningene til gode.

Figur 2. Forholdet mellom gjennomsnittsinntektene til de rikeste og fattigste 20 prosent i befolkningen (2013 og 2014). Fylkesvis



Kilde: SSB

2.2 Regionale forskjeller

I figur 2 ser vi fordelingen av husholdningens inntekt⁵ i ulike fylker. Det har bare skjedd mindre endringer i ulikheten innen fylkene fra 2012 til 2014, men det er klare variasjoner i ulikhet mellom fylkene.

.....

⁵ Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala), for personer.

Oslo skiller seg ut fra alle andre fylker ved å ha de klart største inntektsforskjellene. Mens forskjellen mellom femdelen av befolkningen med høyest og lavest inntekt er på 5,1 i Oslo, er tilsvarende forholdstall for landet totalt 3,5. Utenom Oslo er det også store inntektsforskjeller i Akershus og Rogaland. Inntektsfordelingen er jevnest i fylkene Nordland, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag.

3. UTVIKLING I LAVINNTEKT OG LEVEKÅR

Ved sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land legges det gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn (OECD 2016, Verdensbanken 2016). Utviklingen i lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på og vurdere hvordan utviklingen i demografi og sysselsetting bidrar inn i datagrunnlaget for de mer sammensatte fattigdomsproblemene. Men det er også viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad disse faktorene påvirkes av inntekt vil variere mellom land, da offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike. I noen land vil for eksempel tilgang på helsehjelp være avhengig av inntekt i større grad enn i Norge, med offentlig finansiert helsetilbud. I denne rapporten fokuserer vi først og fremst på lavinntekt, men vi vil også se på en indikator for å måle risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Denne supplerer inntektsmålet med indikatorer som viser befolkningens tilgang på materielle goder og deltakelse på sosiale arenaer. Vi bruker denne indikatoren for å sammenlikne levekår i Norge og resten av Europa (avsnitt 3.10).

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

Lavinntekt

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

EU har to ulike mål, og bruker 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt. En egen ekvivalensskala benyttes for å beregne hvor mange forbruksenheter det er i en husholdning. I EUs skala vektet første voksne som 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på 2 voksne og 2 barn beregnes da til 2,1 forbruksenhet. Dette betyr at

husholdningen i følge EUs skala bare trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn det en enslig har for å ha samme levestandard. På denne måten tar man hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger. I 2014 var lavinntektsgrensene på 172 800 og 207 400 kroner per forbruksenhet for henholdsvis EU-50 og EU-60 (Omholt 2016). Dette betyr at lavinntektsgrensen for en husholdning med to voksne og to barn under EU-50 målet var på 363 000 kroner mens den under EU-60 målet var på 435 600 kroner.

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

bruke EU-60 som lavinntektsmål inkluderer vi også grupper som ligger i grenselandet for lavinntekt og som derfor kan antas å ha en forhøyet risiko for fattigdom.

Ved å benytte en slikt relativ tilnærming, der fattigdom ses i relasjon til inntektsnivået i hele befolkningen, vil lavinntektsgrensen ofte bevege seg fra år til år. Dette medfører at man kan komme under lavinntektsgrensen fra et år til et annet selv om den enkeltes realinntekt øker. Det er derfor viktig å ta hensyn til utviklingen i populasjon, forskyvninger i inntektsforskjeller mellom ulike grupper og hvilke underliggende endringer i demografi og arbeidsmarked som påvirker inntektsforskjellene.

3.1 Årlig og vedvarende lavinntekt

Utviklingen i årlig lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på og vurdere hvordan den løpende utvikling i demografi og sysselsetting bidrar inn i datagrunnlaget for de mer varige fattigdomsproblemene. Vi benytter også årlig lavinntekt for å belyse utviklingen i lavinntekt for NAV-brukere etter stønadsordninger på grunn av høy gjennomstrømming, jf. avsnitt 3.8.

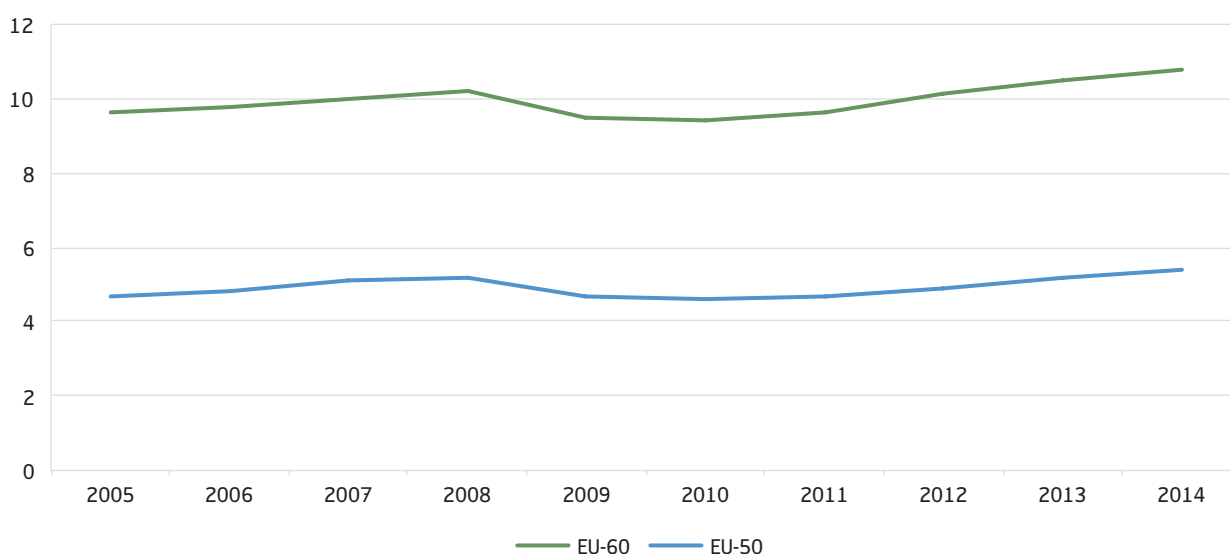
Ulike fattigdomsmål vil gi ulikt antall fattige. Vi presenterer utviklingen i både årlig og vedvarende lavinn-

tekt. Eksempelvis ser vi at dersom vi bruker EU-60, og ser på inntekten ett enkelt år, var 10,8 prosent av befolkningen i lavinntektsgruppen i 2014 (se figur 3). Dette tilsvarer 540 000 personer, en økning på 20 000 personer sammenliknet med antallet i 2013. Benytter vi isteden EU-50 finner vi at andelen med lavinntekt er det halve, på 5,4 prosent.

Det er ikke bare andelen med lavinntekt som er ulik ved de ulike målene. Utviklingen de siste årene er også ulik. Felles er at vi ser en økning frem til 2008, og en nedgang fra 2008 til 2009, og en økning i andel og antall personer med lavinntekt siden 2010. De vesentligste årsaker til økningen i antallet med lavinntekt er at Norge de siste årene har opplevd en historisk høy innvandringsdrevet befolkningsvekst både på grunn av arbeidsinnvandring, familiegjennforening og nye asylsøkere. Også svekkelsen på arbeidsmarkedet fra 2012 kan ha hatt betydning for utviklingen i antallet med lavinntekt. Andelen med lavinntekt under EU-50 har økt noe saktere enn andelen under EU-60.

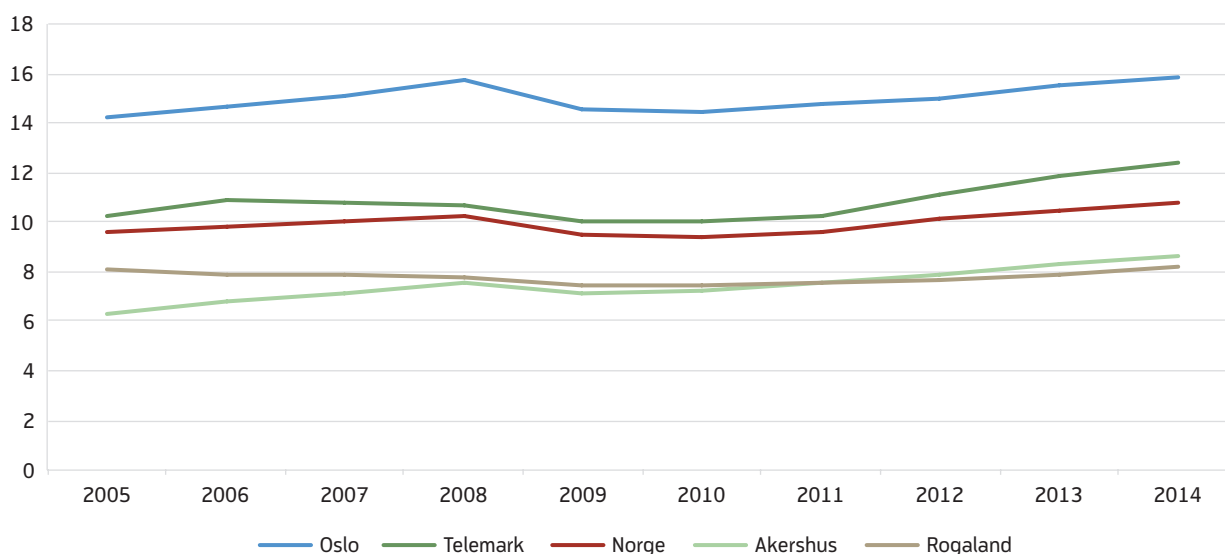
Endringene i fordelingen av realinntekten viser sterkest vekst i eldre aldersgrupper og lavest for unge barnefamilier. Økningen i andelen med lavinntekt gjelder særlig ungdom generelt, aleneboende, enslige forsørgere, innvandrerfamilier, barnefamilier og per-

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



Kilde: SSB

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



Kilde: SSB

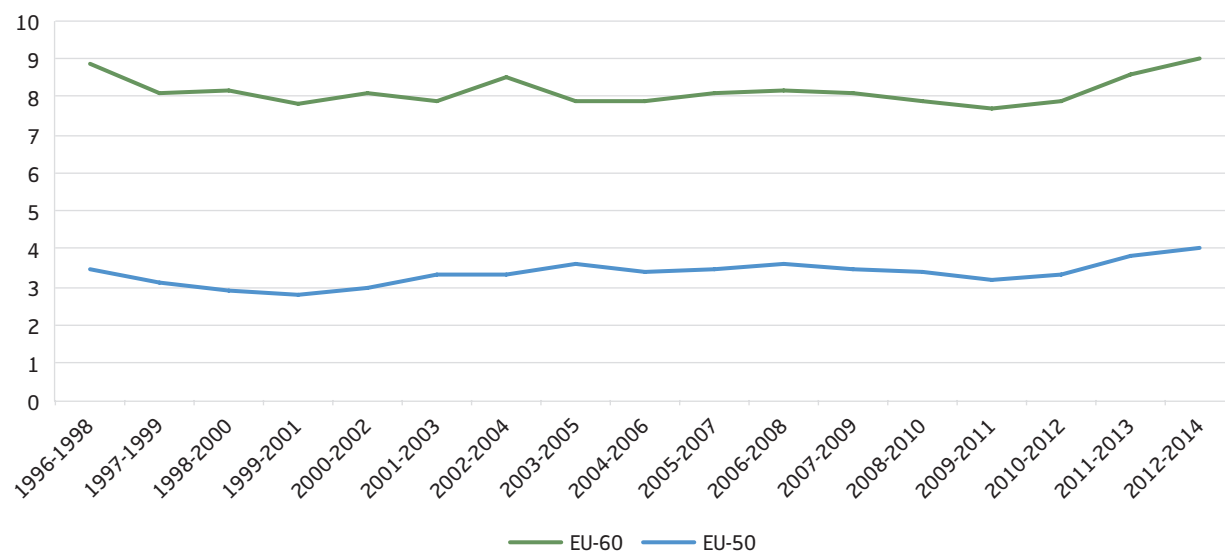
soner med ytelser fra NAV, blant annet aleneboende minstepensjonister og personer på korttidssytelser.

Andel personer med lavinntekt varierer mye mellom ulike fylker (figur 4). Oslo og Telemark var fylkene med høyest andel personer med lavinntekt i 2014, med henholdsvis 15,8 og 12,4. Oslo har hatt høyest andel med lavinntekt hele perioden. Akershus og Rogaland er de to fylkene med lavest andel personer

med lavinntekt, med henholdsvis 8,6 og 8,2 prosent. Bortsett fra i Sogn og Fjordane har andelen med lavinntekt økt i alle fylker i perioden 2005 til 2014.

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

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



Kilde: SSB

Som med andelen med årlig lavinntekt, ser vi at også andelen med vedvarende lavinntekt øker, etter en lengre periode hvor andelen var stabil (figur 5). I treårsperioden 2012–2014 hadde 9 prosent av befolkningen, eller om lag 427 000 personer, en vedvarende lavinntekt (EU-60). Dette er en økning fra 8,6 prosent i den foregående treårsperioden, og innebærer at 24 000 flere personer hadde vedvarende lavinntekt i 2014 sammenliknet med 2013. Måler vi lavinntekt ved å bruke EU-50 indikatoren er tallene lavere. Da finner vi at 4 prosent av befolkningen, eller om lag 190 000 personer, hadde en inntekt under 50 prosent av mediangjennomsnittet i perioden.

3.2 Nedgangen i andelen med absolutt lavinntekt har stoppet opp

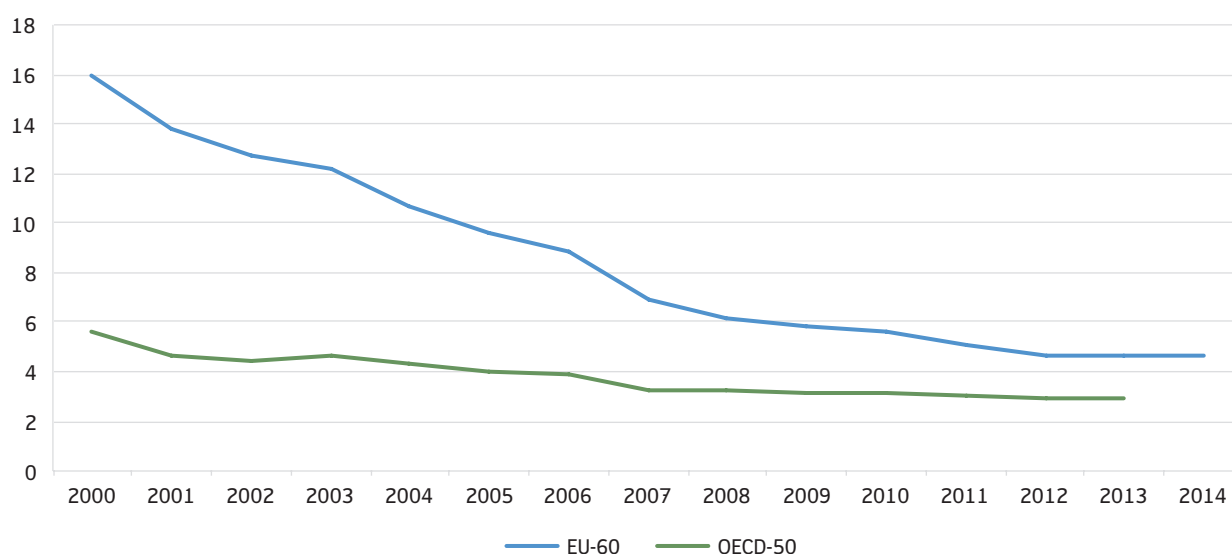
Når en benytter en såkalt «fast» lavinntektsgrense basert på ett enkelt år, får en fram om også de nederst i fordelingen har hatt en økning i realinntektene over tid.

Dersom en benytter en lavinntektsgrense tilsvarende det beløpet som utgjorde 60 prosent av median ekvivalentinntekt i 2005, og kun oppjusterer dette beløpet med konsumprisindeksen i påfølgende år, hadde 4,6

prosent av befolkningen en inntekt lavere enn dette i 2014 (figur 6). Dette er uendret fra 2013. Til sammenligning var andelen på 9,6 i 2005. Basert på en slik fast eller «absolutt» lavinntektsgrense har altså andelen med lavinntekt blitt mer enn halvert mellom 2005 og 2013. Imidlertid har den utviklingen gått stadig saktere, og stoppet opp det siste året. Dette betyr at de som lå under 2005-års lavinntektsgrense, ikke har hatt noen realinntektsvekst i 2014.

Utviklingen i andelen personer med lavinntekt målt ved OECD-50 ligger på et lavere nivå enn EU-60, men har vist en svakere nedgang de siste årene. Vi har ingen data for OECD-50 for 2014, men endringene i 2013 var relativt beskjedne basert på denne metoden. Nedgangen fra 2012 til 2013 var bare på 0,1 prosentpoeng. Ved bruk av OECD-50 vil det, for eksempel, knapt være noen pensjonister i lavinnteksgruppen, fordi lavinntektsgrensen ligger lavere enn folketrygdens minsteytelse. Den svake nedgangen i andel med lavinntekt etter OECDs definisjon er derfor en indikasjon på at det først og fremst er personer og grupper utenfor arbeidsmarkedet og trygdesystemet som ikke tar del i realinntektsutviklingen (Kaur 2013). For 2014 er det ikke publisert tall for lavinntekt målt ved OECD-50.

Figur 6. Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt. Inntektsgrenser for 2005. Prosent



Kilde: SSB

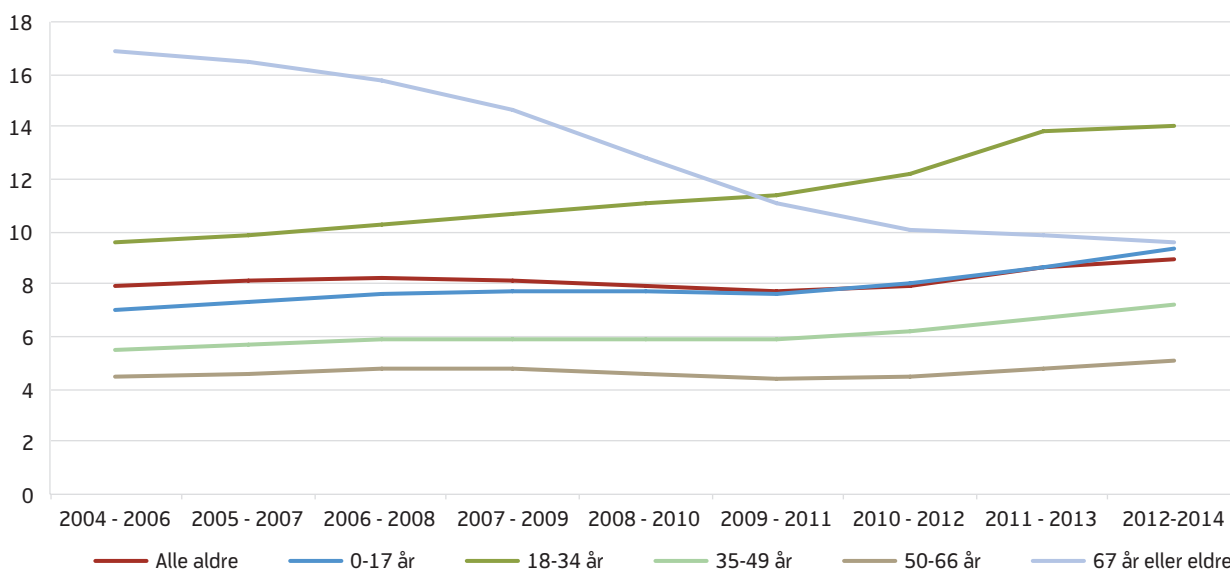
3.3 Lavinntekt etter aldersgrupper

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men dette har nå endret seg. I figur 7 ser vi at andelen med lavinntekt har økt blant unge mellom 18 og 34 år i perioden vi ser på, samtidig som andelen med lavinntekt blant eldre (67 år og eldre) har gått ned. Den samme utviklingen har skjedd i de fleste OECD-land, der det de siste 30 årene har vært en utvikling med økende andel lavinntekt blant yngre, og lavere andel lavinntekt blant eldre. I Norge har disse tendensene vært sterke, men i de siste periodene ser vi nå tegn til en utflating i begge grupper. Reduksjonen i andelen eldre med lavinntekt har vært mindre i perioden etter 2010, og økningen i andelen unge med lavinntekt i siste periode har bare økt marginalt fra foregående treårsperiode. Unge aleneboende, unge par uten barn, småbarnsfamilier og enslige forsørgere har hatt svakest realinntektsvekst i perioden 2009 til 2014. Økning i husholdningsinntekten til disse gruppene var lavere enn den generelle inntektsveksten i samfunnet (SSB 2015). Denne utviklingen blant de unge kan skyldes flere forhold, blant annet at andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer øker, samtidig som frafallet fra videregående opplæring holder seg på et stabilt høyt nivå (Barstad. 2016). Økt innvandring kan også bidra til

utviklingen, fordi det endrer alderssammensetningen av befolkningen. Andelen med lavinntekt er høyere blant innvandrerne enn norskfødte (se avsnitt 3.4). Innvandrerbefolkningen er i gjennomsnitt yngre enn befolkningen ellers, og innvandring vil derfor gi større utslag i de yngre aldersgruppene enn de eldre. Unge aleneboende er en annen gruppe med høyere risiko for lavinntekt. Noe av økningen fra perioden 2010–2012 til 2011–2013 skyldes også endringer i datagrunnlaget for 2013⁶. At andelen eldre med lavinntekt reduseres, må ses i sammenheng med at minste pensjonsnivå har økt mer enn den generelle lønnsutviklingen (særlig i perioden 2008 til 2010). Samtidig bidrar sysselset-

⁶ Husholdningsdefinisjonen i inntektsstatistikken ble noe endret i 2013. På grunn av samordning med Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk fører dette til at flere borteboende studenter nå inngår i datagrunnlaget – selv etter at en har gjort forsøk på å utelate disse. Dette fører igjen til at andelen unge (f.eks. i alderen 18–30 år) med lave husholdningsinntekter øker noe mer i 2013 enn tilfellet ville vært om den gamle husholdningsdefinisjonen ble benyttet. Denne endringen påvirker i noen grad også tallene for hele befolkningen. Det må likevel påpekes at de observerte endringene i andelen med lavinntekt både for unge og befolkningen totalt ville funnet sted også basert på den gamle husholdningsdefinisjonen, men endringene ville da blitt noe mindre. Andre aldersgrupper, for eksempel barn og personer over 30 år, påvirkes ikke av denne endringen.

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



Kilde: SSB

tingsveksten blant personer over 60 år til høyere inntekt og inntektsgrunnlag for de eldre (Langeland m.fl. 2014).

Fremover må vi regne med at tendensen med nedgang i lavinntekt blant de eldste vil holde fram, dersom trenden med sysselsettingsvekst blant de eldste i yrkesaktiv alder fortsetter. En rekke faktorer har bidratt til den positive sysselsettingsutviklingen blant seniorerne. Dette er nærmere behandlet av faggruppen for avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (Arbeids- og sosialdepartementet 2016b). Faggruppen peker på at det økte arbeidstilbudet blant seniorer i arbeidslivet etter 2011 har bidratt til at eldre arbeidstakere generelt har fått en styrket posisjon på arbeidsmarkedet. Det skyldes blant annet bedre helse og økt levealder, høyere utdanningsnivå og ytterligere vekst i yrkesaktivitet blant kvinner i denne gruppen. Samtidig har seniorerne i mindre grad enn unge møtt økt konkurranse om jobbene som følge av høy arbeidsinnvandring. I tillegg har pensjonsreformen gjort det mer gunstig å stå lenger i jobb fra 2011. Særlig er jobbinsentivene blitt bedret for de med rett til AFP i privat sektor.

Det har vært en stor økning i andelen unge (18–34 år) med lavinntekt. Lavinntekt i denne aldersgruppen knyttes ofte til manglende videregående opplæring. Det er gjennomført en rekke studier rundt mulige årsaker til det høye frafallet fra videregående skole. I Sletten og Hyggen (2013) vises det til to dominerende årsaksperspektiver. Det første perspektivet tar utgangspunkt i at frafall knyttes til individuelle og sosiale faktorer blant annet knyttet til oppvekstmiljø og helseproblemer og psykososiale forhold i ung alder. Det andre perspektivet knytter seg til forhold i selve skolesituasjonen eller opplæringssystemet som gjør at mange ikke finner seg til rette i skolen.

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

Blant de yngste er det en sterk økning i bruken av anti-depressiva samtidig som flere unge uføretrygdes med psykiske lidelser som diagnose. Flere forskningsmiljøer peker på at dagens arbeidsliv i mindre grad er åpent for personer med denne typen lidelser enn tidligere, og at et økende prestasjonspress på forskjellige arenaer kan bidra til stress og bekymringer blant mange unge. Imidlertid foreligger det lite empiri som har gjort det mulig å avdekke klare årsaker til denne utviklingen (Barstad 2016).

3.4 Innvandrerbakgrunn

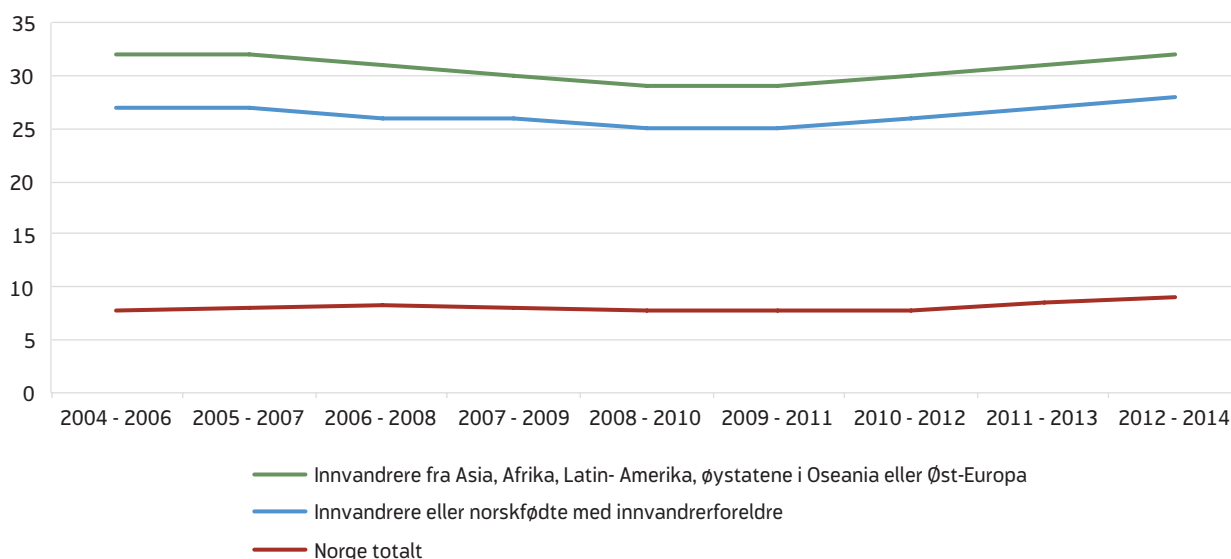
Som følge av den høye arbeidsinnvandringen og bedringen på arbeidsmarkedet etter finanskrisen har vi hatt flere år med nedgang i andelen med lavinntekt blant innvandrere (figur 8). Fra 2012 har andelen igjen begynt å øke. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 28 prosent i 2014. Dette utgjør en økning på to prosentpoeng fra 2012.

Det er også store forskjeller mellom innvandrere fra ulike landgrupper. Forekomsten av lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og øystatene i Oseania samt Øst-Europa, er høyere og utgjorde 32 prosent i 2012–2014. Andelen med lavinntekt blant innvandrere varierer også med migrasjonsårsak. Innvandrere som har kommet som flyktninger skiller seg ut ved å ha svært høy sannsynlighet for å tilhøre en lavinnteksthusholdning. Hele 46 prosent av disse var under lavinntektsgrensen i 2014, opp fra 45 prosent i 2013 (SSB 2016b). Innvandrerbefolkningen utgjør nå en vesentlig del av de som befinner seg i lavinntektsgruppen. Av de 540 000 personene som hadde årlig lavinntekt i 2014 (EU-60), var 241 000 (45 %) innvandrere (SSB 2016c).

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

Arbeidsinnvandrerne har lavere sannsynlighet for å tilhøre en lavinnteksthusholdning sammenliknet med flyktninger, men det er store forskjeller mellom ulike

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



Kilde: SSB

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

Botid er en annen faktor som påvirker sannsynligheten for å ha lavinntekt, men effekten ser ut til å avta etter relativt kort tid. For flere av gruppene halveres andelen fattige over de første fem årene de er bosatt i Norge. Men etter de første fem årene stabiliserer andelen fattige seg, og lengre botid påvirker ikke fattigdomsutviklingen (Bhuller og Brandsås 2013). 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 Somalia, Irak, Tyrkia og Pakistan og har sammenheng med at spesielt kvinnene i disse befolkningsgruppene har lav yrkesdeltakelse.

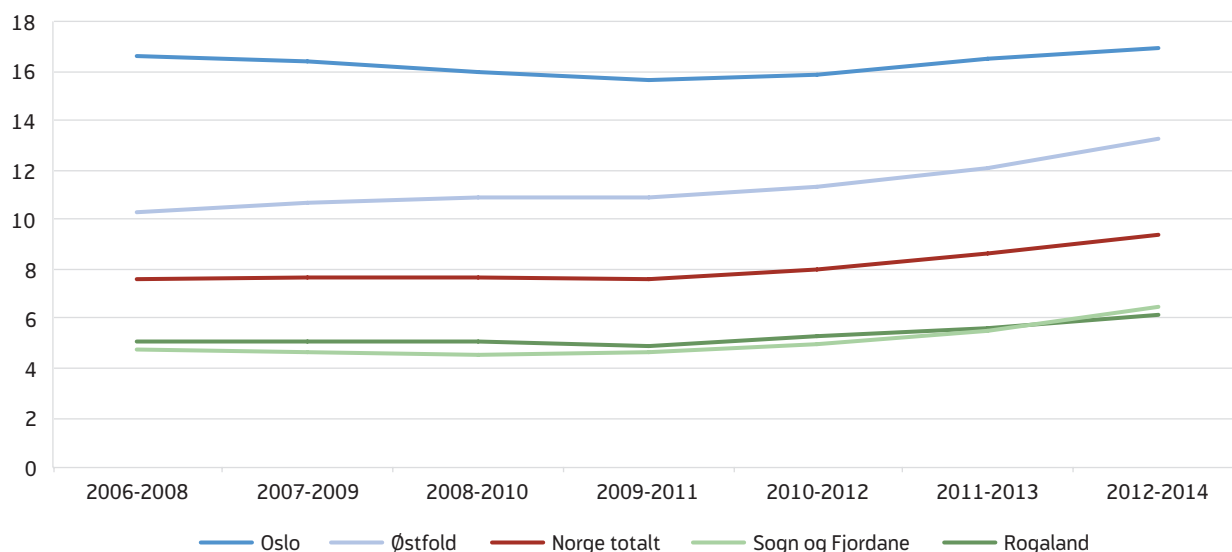
3.5 Barn i husholdninger med lavinntekt

Husholdninger med barn har hatt en lavere inntektsutvikling enn husholdninger uten barn på 2000-tallet (Epland og Kirkeberg 2016). Fra man begynte å måle vedvarende lavinntekt på slutten av 1990-tallet og fram til midten av 2000-tallet fant det sted en kraftig økning i andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt⁷. Andelen holdt seg stabil i en periode, men har økt hvert år siden 2011 (figur 9). I 2014 tilhørte 92 100 barn en husholdning med vedvarende lavinntekt. Dette utgjør 9,4 prosent av alle barn, og er en økning på 7 800 barn i forhold til i 2013. Økningen har funnet sted blant grupper av barn som i utgangspunktet er utsatt for lavinntekt, slik som barn av enslige forsørgere, barn i barnerike familier og barn i husholdninger hvor foreldrene har svak yrkestilknytning.

Når vi ser på andelen barn i lavinntektshusholdninger i ulike fylker ser vi at det er store geografiske forskjeller. Rogaland og Sogn og Fjordane har de laveste andelen med barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, mens det er særlig i Oslo og flere fylker i østlandsområdet hvor forekomsten er høy. Hele 16,9

⁷ Som barn regnes alle under 18 år.

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



Kilde: SSB

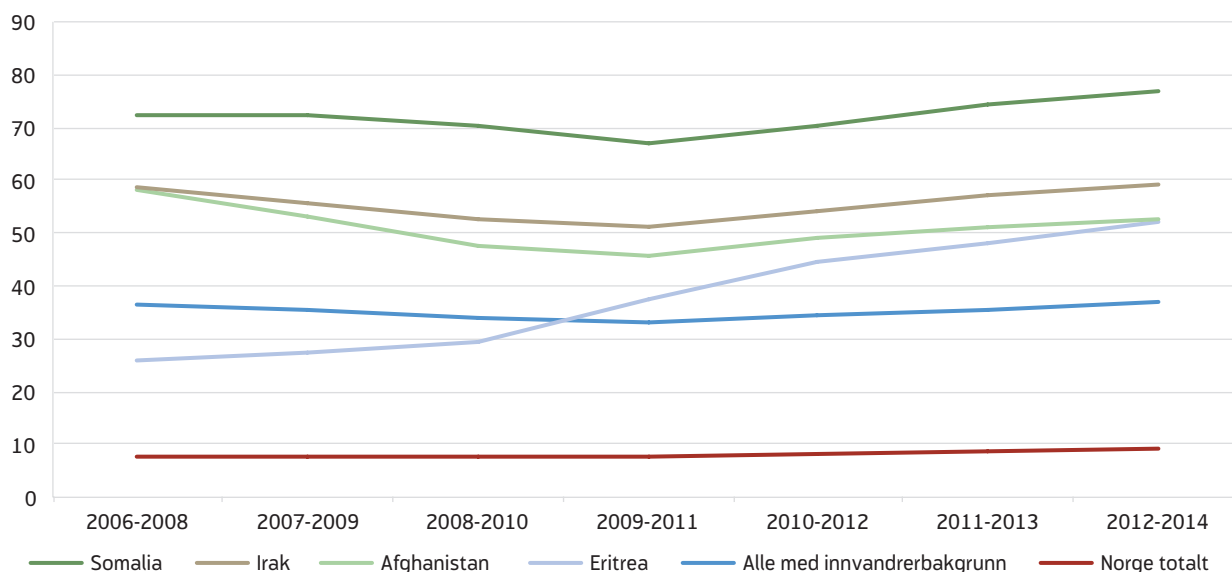
prosent av alle barn i Oslo bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Barn med innvandrerbakgrunn har nærmere fire ganger høyere risiko for å bo i en husholdning med vedvarende lavinntekt sammenliknet med gjennomsnittet av alle barn som bor i Norge. Noen land skiller seg ut (figur 10). 3 av 4 barn med bakgrunn fra Somalia lever

i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Andelen er også høy blant barn med bakgrunn fra Irak, Afghanistan og Eritrea. Over halvparten av disse lever i en husholdning med vedvarende lavinntekt.

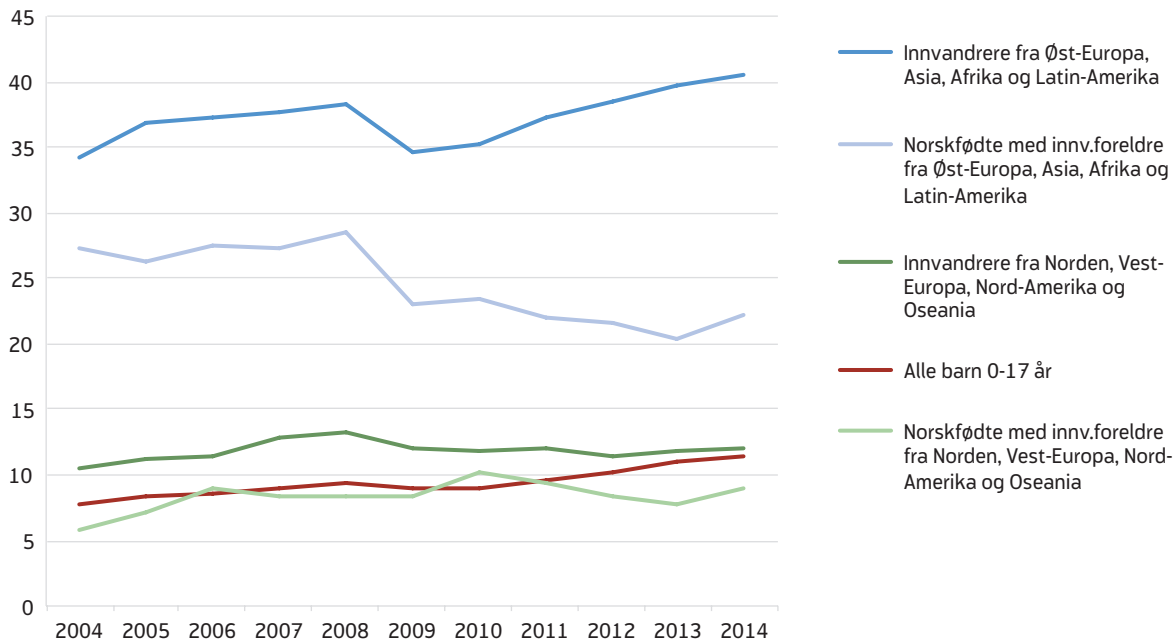
Andelen med årlig lavinntekt er høyere blant barn med innvandrerbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika sammenliknet med andre barn,

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



Kilde: SSB

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



Kilde: SSB

men det er stor forskjell mellom første- og annen-generasjon (figur 11). Mens over 40 prosent av barna som har innvandret til Norge fra disse regionene bor i husholdninger med lavinntekt, er andelen nærmere halvert blant de som er født i Norge men har foreldre som har innvandret fra disse regionene.

3.6 Arbeid og lavinntekt

Sett over flere år har Norge hatt en relativt høy realinntektsvekst, samtidig som vi har klart å opprettholde relativt små inntektsforskjeller sammenliknet med andre land. Dette skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, 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. Effekten av globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og økt migrasjon har i OECD-landene og Norge spesielt ført til konkurransevidning mellom lavt og

høyt utdannet arbeidskraft. 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. Dette gjelder blant annet ungdom uten utdanning og arbeidserfaring, personer med ned-satt arbeidsevne og innvandrere. Dette kan sette lønns- og avtalesystemet under press og føre til økte inntektsforskjeller i årene framover (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016). Vi viser også til nærmere redegjørelse for dette i vår fattigdomsrapport for 2013 (Langeland, m.fl. 2014, avsnitt 2.3) med bakgrunn i Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) og annen forskning og kunnskapsoppsummering.

Arbeidsmarkedet er den viktigste 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 inntekstdannelsen 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 arbeidsdeltagelse og den enkeltes inntekt og levkår framgår av inntektsstatistikken som viser at blant personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet er det en betydelig lavere andel med lavinntekt enn blant personer som mangler stabil arbeidsmarkedstilknytning.

Blant alle personer i alderen 25 til 65 år som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i løpet av en treårsperiode, hadde 40 prosent vedvarende lavinntekt (EU-60) i perioden 2012–2014 (figur 12). For alle personer i samme aldersgruppe var andelen 8 prosent. Dette viser at de som er uten yrkestilknyttede i husholdningen har fem ganger høyere risiko for å ha vedvarende lavinntekt enn befolkningen i denne aldersgruppen sett under ett. Andelen med vedvarende lavinntekt er nesten like høy for dem med kun ett yrkestilknyttet medlem i minst ett av årene. I 2014 var denne andelen på 36 prosent. Dette indikerer

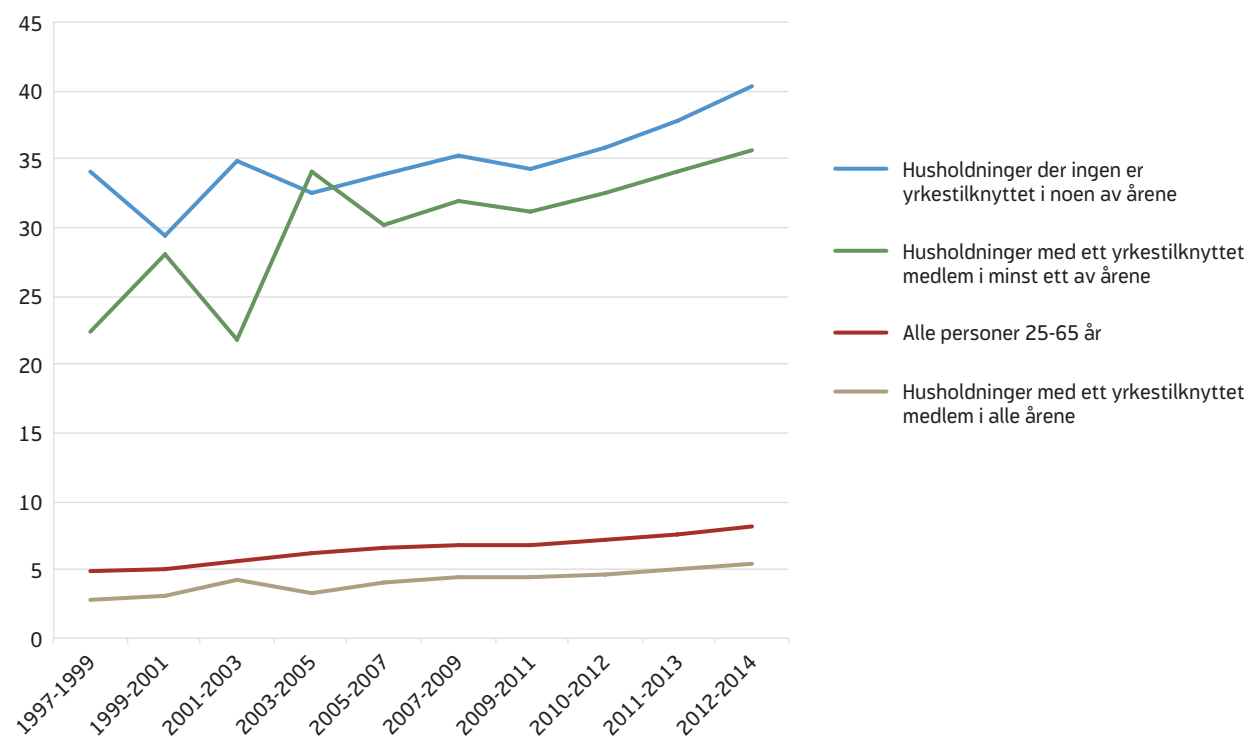
at det er særlig overgang til varig arbeid som gir mobilitet oppover i inntektsskalaen.

Figuren viser at risikoen for å ha vedvarende lavinntekt øker både for personer i husholdninger uten noen med yrkestilknytning og blant dem med mer sporadisk tilknytning til arbeidsmarkedet, dvs. med yrkestilknytning i minst ett av de tre årene.

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

Svekkelsen på arbeidsmarkedet går særlig ut over ungdom med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, samtidig som eldre grupper har fått en styrket

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



Kilde: SSB

posisjon på arbeidsmarkedet. Den høye arbeidsinnvandringen har også bidratt til at vi har fått flere husholdninger og personer med vedvarende lavinntekt enn tidligere. Norsk økonomi har vært inne i en nedgangskonjunktur siden 3. kvartal 2014, drevet av fall i investeringene i oljesektoren og nedgang i oljeprisen. Samtidig øker arbeidsstyrken som følge av befolkningsvekst, høy innvandring og økt yrkesaktivitet blant eldre mellom 62 og 67 år. Vi må derfor regne med at utviklingen i andelen av befolkningen med lavinntekt fortsatt vil følge de samme observerte trender for utsatte grupper slik vi har sett de siste årene.

3.7 Utdanning og lavinntekt

Vi finner tilsvarende sammenheng og utvikling mellom utdanningsnivået og sannsynligheten for å ha vedvarende lavinntekt. I perioden 2012–2014 hadde 14,8 prosent av de med lav utdanning (kun grunnskole) vedvarende lavinntekt etter EU sin definisjon (figur 13). Dette er en økning fra 13,6 prosent i perioden 2011–2013. Det er de som har ukjent/uoppgitt utdanning som har høyest andel med vedvarende lavinntekt (34,6 prosent). De fleste her vil være personer med innvandrerbakgrunn. Til sammenlikning

hadde 5,2 prosent av befolkningen med mer enn fire års høyskole- eller universitetsutdanning vedvarende lavinntekt. Dette er en liten reduksjon sammenliknet med den foregående treårsperioden.

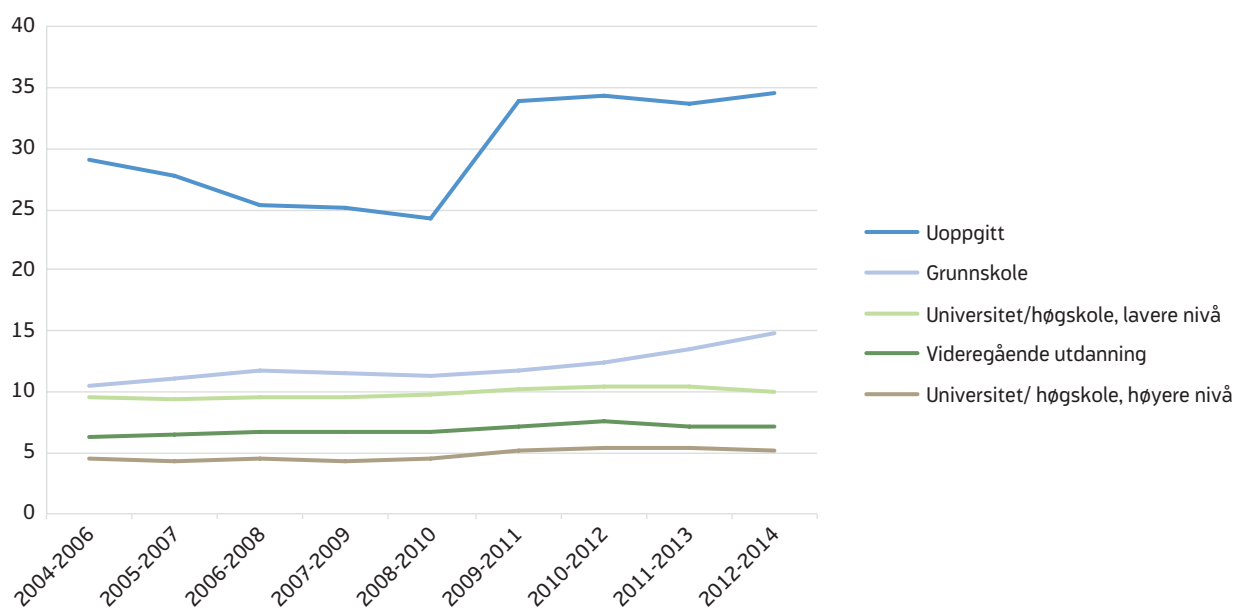
3.8 Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV

Ytelsene innenfor folketrygden skal sikre økonomisk trygghet i situasjoner der evnen til selvforsørging av ulike grunner er bortfalt eller redusert. Statistikken viser likevel at mottakere av ulike stønader er blant gruppene som i størst grad opplever lavinntekt.

Hvor stor andel det er snakk om varierer avhengig av hvilket mål på lavinntekt som brukes, og det varierer også mellom stønadene. Minsteytelsen på flere av stønadstypene ligger på rundt 2G⁸. Det tilsvarer et beløp som er noe høyere enn 50 prosent av medianinntekten, men lavere enn 60 prosent av medianinntekten. Dette illustreres i figur 14.

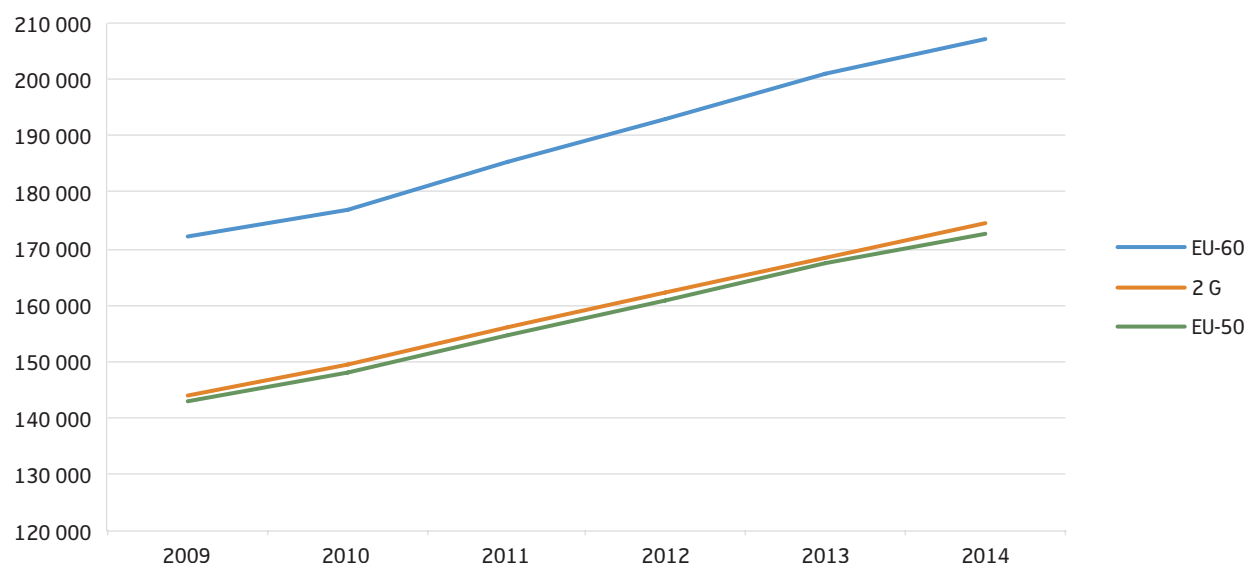
⁸ G= grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet justeres årlig, og var pr. 1. mai 2014 på 88 370 kroner.

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



Kilde: SSB

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

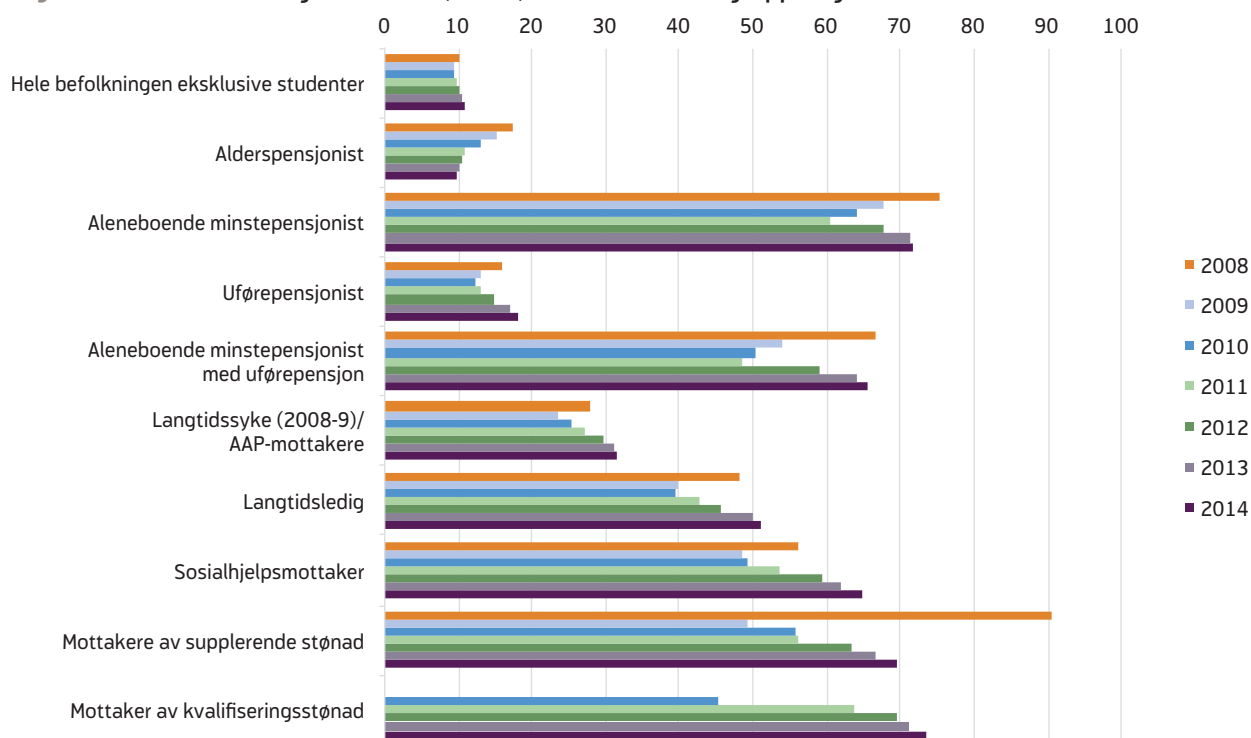


Kilde: SSB

Fra 2008 til 2009 sank andelen med lavinntekt i alle gruppene som får en ytelse fra NAV (figur 14). Nedgangen fortsatte noen år for alders- og uførepensjonistene. Årsakene til dette ble grundig gjennomgått i Lan-

geland m.fl. (2014). Blant de som mottok midlertidige ytelser (arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad) og langtidsledige, har andelen med lavinntekt økt i alle årene etter 2009, og andelen har

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



Kilde: SSB

også økt for uføre etter 2010. 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.

Minstepensjon blir hvert år regulert med forventet lønnsvekst.⁹ Men det er ikke gitt at medianinntekten øker med samme prosentfaktor som gjennomsnittslønnen i Norge. Aleneboende minstepensjonister hadde i årene frem til 2011 en betydelig inntektsvekst, med den følge at stadig færre var å finne i lavinntektsgruppen. Denne trenden ble brutt i 2012 da andelen med lavinntekt i denne gruppen igjen begynte å øke. Andelen med lavinntekt økte blant enslige minstepensjonister, både blant de med alderspensjon og uførepensjon. I 2014 var to av tre enslige minstepensjonister i lavinntektsgruppen. En forklaring er at økningen

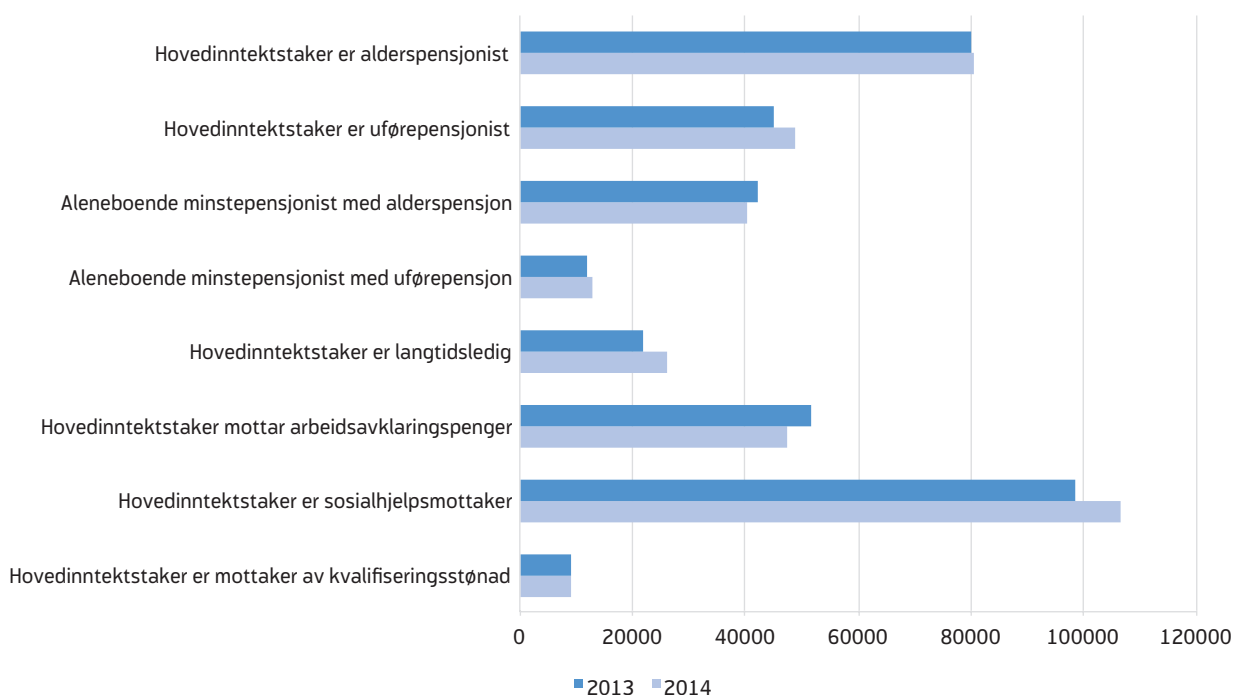
i minstepensjonen de to siste årene har vært noe lavere enn økningen i medianinntekten i befolkningen. Som figur 14 viser, ligger minstepensjonen (2G) hele tiden under 60 prosent av medianinntekten. Det vil si at de som ikke er under denne inntektsgrensen, må ha en annen type inntekt i tillegg til pensjonen i løpet av året.

Også andelen av andre stønadsmottakere under den årlige lavinntektsgrensen økte i 2014 sammenliknet med året før. Dette gjelder for både mottakere av supplerende stønad, mottakere av sosialhjelp og/eller kvalifiseringsstønad, og langtidssyke (2008–9)/AAP-mottakere. Av disse gruppene er det de med kvalifiseringsstønad som har høyest andel i lavinntektsgruppen med 73 prosent, etterfulgt av de med supplerende stønad (70 %) og sosialhjelp (65 %).

Når vi ser på andeler med lavinntekt i ulike grupper som i figur 15 får vi et bilde av hvordan lavinntekt er fordelt, men det sier ikke noe om omfanget av personer med lavinntekt i hver gruppe. I perioden 2012–

⁹ For alderspensjon fratrasket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

Figur 16. Antall personer i de ulike lavinntektsgruppene 2013 og 2014 (EU-60)



Kilde: SSB

2014 var andelen alderspensjonister med lavinntekt lavere enn i befolkningen sett under ett¹⁰. Fordi det er så mange alderspensjonister totalt, er det mange alderspensjonister med lavinntekt selv om andelen etter hvert har blitt svært lav. Når vi ser på antall husholdninger i de ulike gruppene (figur 16) ser vi at i husholdninger der hovedinntektstaker er alderspensjonist var det 81 000 personer som hadde lavinntekt i 2014. Antallsmessig er de kun forbigått av sosialhjelpsmottakerne, hvor 106 000 var i lavinntektsgruppen. Dette er en økning fra 98 000 i 2013. Andelen med lavinntekt blant mottakerne av kvalifiseringsstønad er som nevnt høy (73 prosent), men fordi dette programmet er av begrenset omfang omfatter dette forholdsvis få personer. Likevel er det verdt å merke seg at andelen med lavinntekt har økt så vidt mye for denne gruppen, da stønadsnivået på 2G opprinnelig ble fastsatt for å motivere langtidsmottakere av sosialhjelp til å benytte ordningen.

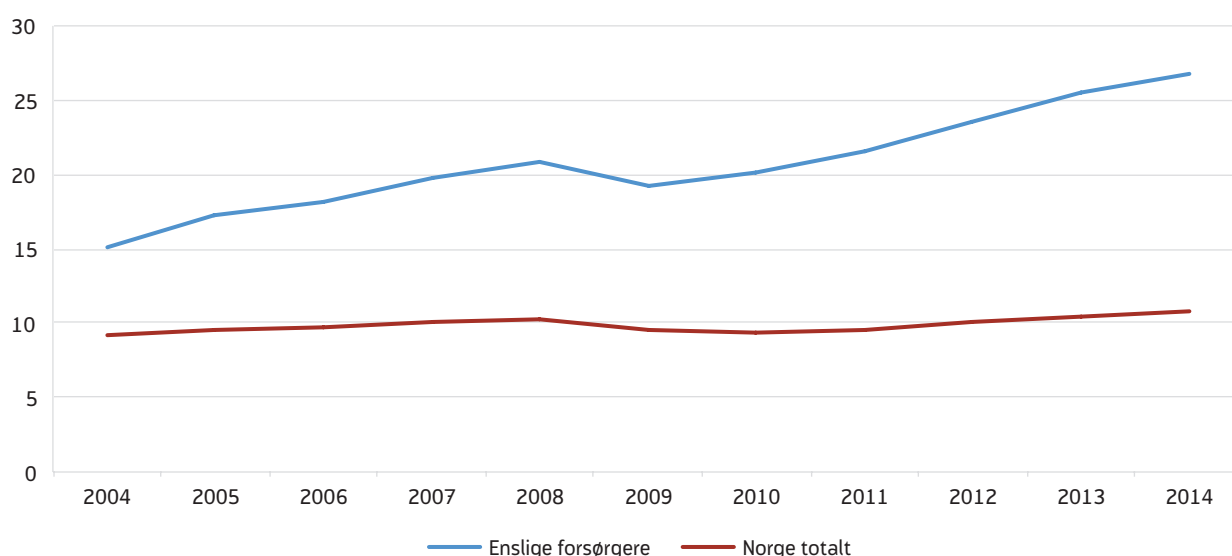
¹⁰ De ulike lavinntektskategoriene ikke gjensidig utelukkende. Minstepensjonistene inngår også i alderspensjonistene, men det er noen flere alderspensjonister med lavinntekt sammenliknet med minstepensjonistene.

3.9 Enslige forsørgere

Antallet enslige forsørgerhusholdninger økte frem til 2013, men siden har det vært en nedgang. I 2014 var det nærmere 115 000 enslige forsørgere (SSB 2016d). Disse husholdningene er en økonomisk sårbar gruppe. Barn som vokser opp i en husholdning med en enslig forsørger har høyere sannsynlighet for å vokse opp i en husholdning med lavinntekt (SSB 2016e). I tillegg til at enslige forsørgere har hatt dårligere inntektsutvikling i perioden etter år 2000 sammenliknet med befolkningen forøvrig, har de også lavere formue og høyere gjeldsbelastning (Epland og Kirkeberg 2016).

Enslige forsørgere får i varierende grad ulike stønader fra NAV. Mens det har vært små endringer i andelen med lavinntekt i Norge, er enslige forsørgere en av gruppene hvor en stadig høyere andel har en inntekt på under 60 prosent av medianinntekten. I 2014 var andelen enslige forsørgere med lavinntekt (EU-60) på 27 prosent, sammenliknet med 11 prosent for befolkningen sett under ett (figur 17). Det har vært en kraftig økning i andelen enslige forsørgere med lavinntekt. I 2004 hadde 15 prosent av de enslige forsørgerne

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



Kilde: SSB

lavinntekt¹¹. Dette innebærer en økning på nærmere 12 prosent fram til 2014.

Overføringer i form av diverse stønader utgjør en stor andel av enslige forsørgeres inntekter. Overgangsstønad er den aller viktigste for enslige forsørgerer med små barn. Kontantstøtte og barnetrygd har vært viktig, men andelen disse inntektene utgjør av samlet husholdningsinntekt er mer enn halvert fra 2000 til 2014 (Epland og Kirkeberg 2016, s. 20). Medvirkende årsaker til dette er at barnetrygden har falt i verdi over tid og at statlig kontantstøtte for toåringer ble avviklet i 2012, men den viktigste årsaken er antakelig at yrkesinntektene til enslige har økt og blitt en stadig viktigere andel av husholdningsinntektene.

På tross av at yrkesinntektene til gruppen har økt, er det fortsatt en stor andel enslige som har svak tilknytning til arbeidslivet. Tilknytningen til arbeidslivet forklarer mye av variasjonen i inntektsnivået i befolkningen. I 2014 var bare 6 av 10 enslige forsørgerer

tilknyttet arbeidslivet (Epland og Kirkeberg 2016). Men også enslige forsørgerer som er tilknyttet arbeidslivet har et relativt lavt inntektsnivå og har hatt dårligere inntektsutvikling sammenliknet med befolkningen for øvrig siden år 2000.

3.10 Risiko for fattigdom og sosial ekskludering relativt lav i Norge

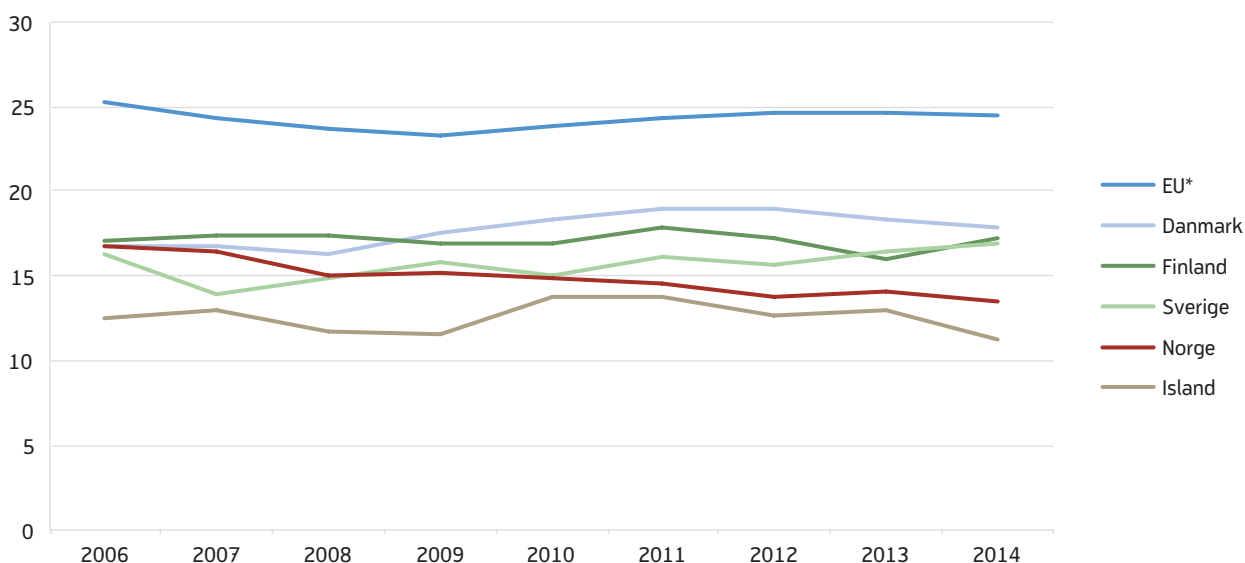
Inntekt er en viktig indikator på fattigdom, men det er også viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet alene. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad dette påvirkes av inntekt vil variere mellom land, da offentlig finansierte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

Eurostat har utviklet en indikator som fanger opp flere levekårsfaktorer. Denne kalles AROPE¹² og måler

¹¹ Inntektsgrunnlaget omfatter ikke evt. underholdningsbidrag basert på private avtaler mellom foreldrene.

¹² «At-risk-of-poverty or social exclusion».

Figur 18. Risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Prosent



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

Kilde: Eurostat (2016). EU-SILC

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

Sammenliknet med resten av Europa har den norske befolkningen mindre økonomiske utfordringer. Andelen under lavinntektsgrensen er liten i Norge og tilknytningen til arbeidslivet er høy. Samtidig mangler nordmenn i liten grad materielle goder på grunn av dårlig råd (Sandvik 2015). Dette gjør at risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge sammenliknet med snittet i EU-landene (figur 18). De andre nordiske landene har også lave andeler av befolkningen med risiko for fattigdom og sosial ekskludering sammenliknet med andre europeiske land. Landene med høyest andel i 2014 var Romania,

Serbia og Bulgaria. I disse tre landene var over 40 prosent av befolkningen i risikogruppen for å være fattige og sosialt ekskluderte.

Risiko for fattigdom og sosial ekskludering er redusert sammenliknet med 2005. Kvinner, unge voksne, arbeidsledige og personer med lav utdanning har høyere risiko for fattigdom og sosial ekskludering sammenliknet med resten av befolkningen i Europa. Dette gjelder også i Norge (Sandvik 2015). Utviklingen over tid i Norge ser annerledes ut sammenliknet med lavinntektsmålet alene. Mens andelen med lavinntekt har økt noe, har risikoen for fattigdom og sosial ekskludering gått ned. Dette kommer av at det er få med store materielle mangler i Norge, og andelen har blitt mer enn halvert de siste årene (Eurostat 2016). Andelen av befolkningen i husholdninger med lav arbeidsintensitet er det tredje elementet som inngår i AROPE-indikatoren. Denne andelen har vært stabil (Sandvik 2015).

4. LEVEKÅR

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

Levekår består både av goder og individuelle ressurser som man til en viss grad kan bestemme over selv, slik som inntekt, helse og sosial kontakt. Levekår er også ressurser i omgivelsene som for eksempel knyttet til bomiljø og 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 likevel har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel ser vi at lav husholdningsinntekt kan hindre barn i å delta på viktige sosiale arenaer som barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter.

Når lav inntekt også systematisk sammenfaller med andre negative levekårsvariable, er det grunn til bekymring. Inntekt kan være inngangen til andre levekårsvariable, samtidig som både inntekt og helse kan være påvirket av at man står uten for arbeidslivet.

4.1 Levekårsundersøkelser

Statistisk sentralbyrå har siden 70-tallet foretatt levekårsundersøkelser med vekt på ulike levekårsområder. Det kan også være undersøkelser av hele befolkningens levekår på et bestemt område: boforhold, helse, sosial kontakt, om man er utsatt eller urolig for å bli utsatt for kriminalitet, fritidsbruk, arbeidsmiljø osv. Fra 2011 ble levekårsundersøkelsen til SSB samordnet med Levekårsundersøkelsen EU-SILC¹³ som gjennomføres årlig. Undersøkelsen består av en fast kjerne av spørsmål og mer utdypende spørsmål innenfor temabolker som gjennomføres i en syklus hvert 3. år.

¹³ 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).

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

Temabolkene de siste årene har vært følgende:

- I 2011 og 2014 var tema friluftsliv, organisasjonsaktivitet, politisk deltakelse og sosialt nettverk.
- I 2012 og 2015 var tema bolig og boforhold og utsatthet og uro for lovbrudd.
- I 2013 og 2016 er 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 og panelundersøkelser. I panelundersøkelsene spørres de samme respondentene over tid de samme spørsmålene. På denne måten kan man følge de samme respondentene over tid.

4.2 Helse og sosial kontakt

Stort sett har befolkningen i Norge god helse. Levealdren har steget jevnt og trutt fra 2. verdenskrig til nå. Folk lever lenger og nyter flere leveår som friske: Velstandsøkningen i disse årene har gitt oss forbedringer på de fleste områder som har betydning for helsen – i boligkvalitet, tilbud på matvarer, privat økonomi, helsetjenester, større sikkerhet for ulykker i trafikken og på jobben og på mange andre områder. Denne utviklingen overstiger enhver forventning et par generasjoner tilbake. Selv om det store flertall har bedre og god helse er det fortsatt slik at noen grupper har dårligere helse enn andre og at dårlig helse også henger sammen med andre levekårsvariable. I forskningen på sosial ulikhet i helse blir befolkningens helse sammenliknet

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

Når vi sammenlikner Norge og Norden med øvrige land i Europa finner vi relativt små helseforskjeller. Ulikhetene i Norden er ikke mindre enn for eksempler 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 m.v. blant lavere innteks- og utdanningsgrupper kan ha en betydning (Dahl m.fl. 2014).

Ser vi over de siste tiårene har helsetilstanden blitt forbedret for alle innteksgrupper, men helseforskjellene mellom innteksgruppene har likevel økt. Ser vi på de siste levekårsundersøkelsene ser vi også at lavinnteksgrupper fortsatt har dårligere helse enn befolkningen totalt, men forskjellen er nå blitt noe mindre enn foregående år. Dette kan blant annet skyldes en sammensetningseffekt ved at eldre er mindre representert i lavinnteksgruppen enn tidligere (Epland og Revold 2016). Helsetilstanden er dårligere blant nesten alle grupper i arbeidsfør alder som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, enn blant de yrkesaktive. Mottakere av økonomisk stønad (sosialhjelp), har dårligere helse enn befolkningen for øvrig. Nesten halvparten rapporterer at de har en kronisk sykdom, noe som er 14 prosentpoeng høyere enn befolkningen generelt. Avstanden mellom sosialhjelpsmottakere og befolkningen generelt bekreftes gjennom egenvurdert helse. Tre ganger så stor andel sosialhjelpsmottakere som befolkningen generelt opplever sin helse som dårlig eller svært dårlig. Særlig har mange av dem symptomer på psykiske problemer (Brovold og Revold 2016). Mange langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har dårlig helse og lav livskvalitet (Løyland 2013). De sliter med kroniske plager, er

ensomme og øyner lite håp for framtiden. Mange har også ofte en kombinasjon av rusproblemer og psykiske plager.

En del undersøkelser har forsøkt å finne ut om det er sosiale årsaker til slike mønstre eller om det er helse-relatert seleksjon som ligger bak. Antakelig er seleksjon en viktig forklaring på dette fenomenet; altså at mennesker med dårlig helse forlater arbeidslivet og at de har problemer med å slippe inn. Mange studier støtter også at enkelte sider ved ikke å være i arbeid virker negativt på helsetilstanden, blant annet gjennom redusert inntekt og tap av sosiale fellesskap. Det å stå utenfor arbeidslivet kan med andre ord skyldes dårlig helse, men det er også slik at en kan få dårligere helse av å bli stående utenfor fellesskapet. Arbeid og aktivitet gir mening og identitet, er viktig for helsen, mestring og selvbildet. Arbeidsledighet er for eksempel en sterk risikofaktor for å utvikle psykiske problemer. Økonomiske problemer er også i seg selv en risikofaktor for å utvikle psykiske problemer. Å bekymre seg for dårlig økonomi kan også ta så mye energi at det kan vanskeliggjøre innsatsen for å komme i arbeid. Både det å stå utenfor et arbeidsfellesskap og det å ha så dårlig økonomi at en ikke kan delta i ulike sosiale sammenhenger, kan også bidra til å forverre et helseproblem (Langeland m.fl. 2014)

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

Helsedirektoratet er opptatt av at helse er ulikt fordelt i samfunnet. De gir derfor årlig ut en rapport om hvorledes ulikhet i helse kan utjevnes (Helsedirektoratet 2016). Generelt kan vi si det slik at med høy utdanning og god inntekt følger også sunne levevaner og god helse, mens lav utdanning og lav inntekt sammenfaller med dårligere helse. Det er store sosiale forskjeller når det kommer til kosthold, røyking og fysisk aktivitet og vi vet at slike livsstilsvaner igjen påvirker folks helse.

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

Personer med lavinntekt bor oftere alene enn andre, har mindre kontakt med familie og har mindre mulighet til å få hjelp fra andre (Normann 2009). Dårlig råd kan medføre ekskludering fra ulike sosiale arenaer. Personer som har økonomiske vanskeligheter, rapporterer oftere at de ikke har råd til å gå ut med venner eller familie eller råd til å delta i fritidsaktiviteter. Dårlig økonomi kan også redusere muligheten til å vedlikeholde sosiale kontakter. På denne måten ser vi en negativ vekselvirkning mellom helse, arbeid og sosial kontakt. Også når det gjelder sosialhjelpsmottakere ser vi at de har mindre sosial kontakt enn befolkningen for øvrig (Grebstad 2012).

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

4.3 Boforhold og boligmiljø

4.3.1 Boforhold

Sammenlignet med andre land eier flere boligen sin i Norge, langt flere i befolkningen har eneboliger, og i gjennomsnitt har vi større boareal. Levekårsundersøkelsen fra 2015 viser at 82 prosent bor i egen eid bolig. Dette er samme andel som i 2012. De fleste, hele 98 prosent, oppgir at de er fornøyd med boligen. Undersøkelsen viser også at vi har fått et bedre bomiljø. Mens 77 prosent av befolkningen hadde hage eller privat tomt i 1997, er tilsvarende andel 85 prosent i 2015. Det er også en noe større andel som har tilgang til et trygt leke- og rekreasjonsområde og nærturområde i 2015 enn i foregående år. Det er kun 7 prosent

av befolkningen som bor trangt, og denne andelen har holdt seg stabil de seinere årene. Selv om boarealet har holdt seg relativt konstant over flere år, er andelen som oppgir at de bor for trangt synkende. Dette kan ha sammenheng med mer sentralisert bosetting i byer og tettsteder hvor boarealene er mindre enn mer spredtbygde strøk.

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

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

Som vi har redegjort for tidligere i denne rapporten har det blitt flere som tilhører lavinntekts-husholdninger blant de unge mellom 18 og 34 år, mens det har blitt færre eldre. Det er de unge som i dag er mest utsatt for vedvarende lavinntekt. For få år siden var det eldre som hadde lavest inntekt. Dette bidrar til at ungdom og unge voksne situasjon på boligmarkedet forverres ytterligere. Ungdom og yngre voksne er en gruppe som i allmennhet har dårligere boforhold enn resten av befolkningen. De bor oftere trangt, er mer utsatt for støy og har høyere boutgifter målt som andel av inntekten. Det er særlig 20–24-åringene som opplever at boutgiftene er tyngende. Studenter er utelatt i disse tallene. Det er store variasjoner mellom ulike ungdomsgrupper. Unge aleneboende (under 35 år) er blant dem som kommer dårligst ut. Unge aleneboende har riktignok, på linje med andre grupper i samfunnet, høyere realinntekt i dag enn midt på 1990-tallet, men de har 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 flere har erfaring med arbeidsledighet; Barstad (2016).

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

4.3.2 Gjeld og boutgifter

Levekårsundersøkelsen om boforhold fra 2015 viser fortsatt økning i boligeiernes gjeld, men veksten er nå noe lavere enn i perioden 2007–2012. Låneveksten er klart høyest for aleneboende i alderen 16–66 år. Låneveksten ligger også høyere enn gjennomsnittet for unge par med små barn og eldre par som er 67 år eldre. Eierhusholdninger i sentrale strøk har i gjennomsnitt langt høyere gjeld enn i spredtbygde områder. Sammenligner vi ulike landsdeler, er det husholdninger i Oslo og Akershus som har mest lån, mens de med minst lån bor i Nord-Norge.

Det er dyrt å bo alene. Levekårsundersøkelsen viser at aleneboere i større grad opplever boutgiftene mer tyngende enn parhusholdninger. Enslige forsørgere er gruppen som i størst grad opplever boutgiftene som tyngende (15 prosent mot 6 prosent i hele befolkningen). Dette henger sammen med at enslige forsørgere

også har høye årlige boutgifter, i gjennomsnitt 109.000 kroner mot rundt 130–140.000 for par med barn¹⁴.

Bostøtten er ryggraden i det boligsosiale arbeidet (Husbanken 2016). Den skal bidra til å redusere boutgiftene for husstander med lav inntekt og høye boutgifter. Totalt var det 141 770 husstander som fikk til sammen 2,9 mrd. i bostøtte i løpet av 2015. Antall mottakere er blitt redusert de siste årene. Av de husholdningene som mottok bostøtte pr. utgangen av desember 2015, var det 60 prosent som med hovedinntekt fra pensjon eller trygd. De største mottakergruppene var aleneboende og enslige forsørgere. Det var barn i 26 prosent av husstandene (Husbanken 2016). Regjeringen har derfor i budsjettet for 2016 økt utgiftstaket for at ordningen skal omfatte flere vanskeligstilte på boligmarkedet. I tillegg er det i budsjettet for 2017 foreslått ytterligere tiltak for å fornye og forbedre ordningen.

I en analyse i årsmeldingen peker Husbanken på at sterk prisvekst i boligmarkedet, særlig i sentrale områder gjør at boutgifter opptar en stadig større del av husholdningenes disponible inntekt, den såkalte boutgiftsbelastningen, enn tidligere. Samtidig øker antall personer med vedvarende lavinntekt og mottakere av økonomisk sosialhjelp. Likevel reduseres antallet mottakere av bostøtte. Analysen viser at dette paradokset skyldes at prisveksten fører til at det er blitt flere mottakere og potensielle søkere har utgifter som ligger over det såkalte boutgiftstaket for ordningen. Husbanken anser det som bekymringsfullt at bostøtten mister kraft som boligsosialt virkemiddel fordi den ikke holder tritt med utviklingen i boutgifter og inntekter.

4.3.3 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

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

egen hånd. Vanskeligstilte blir definert på grunnlag av data om trangboddhet og husholdningens innteks-/gjeldssituasjon. På grunnlag av denne analysen ble 122 000 personer vurdert som vanskeligstilte på boligmarkedet. Disse utgjør til sammen 45 000 husholdninger. Det er de som leier bolig som er mest utsatt, og en av fire med vedvarende lavinntekt er vanskeligstilt på boligmarkedet (SSB 2014).

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

Flere enn tidligere søker kommunal bolig. Fra 2014 til 2015 var økningen på nærmere 3 prosent (SSB 2016f). Antallet boliger kommunen disponerer har også økt, også som andel av befolkningen. Dette inkluderer både kommunalt eide og innleide boliger. Vi ser også at den sterke kostnadsveksten for boliger bidrar til å øke belastningen på kommunebudsjettene.

I 2015 ble det rapportert om 4 956 husstander i midlertidige botilbud, hvilket er en sterk økning fra 2010 da 3 542 husstander befant seg i midlertidige botilbud. 1 263 husstander var i 2015 henvist til midlertidige botilbud lengre enn tre måneder. Det er også en negativ utvikling for husstander med barn. 324 husstander med barn bodde i midlertidig botilbud i 2015, en økning på cirka 170 husstander fra 2010. 86 av de 324 husstandene oppholdt seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

Antallet bostedsløse i Norge er økende. En kartlegging gjennomført av NIBR i 2012 viste en økning sammenliknet med tilsvarende kartlegginger fra 2003 og 2008 (Dyb og Johannessen 2013). Økningen var

ikke drastisk, men det ble registrert en økning av bostedsløse med daglig ansvar for mindreårige som var urovekkende. Av til sammen 6 259 bostedsløse hadde 29 prosent, ca. 2 000 mindreårige barn, av disse hadde ca. halvparten enten daglig eller delt omsorg for barna sine. På den positive siden viste kartleggingen en liten nedgang i antall bostedsløse med rusavhengighet, hvilket kan ses som et resultat av Opptrappingsplanen på rusfeltet, tilskudd til oppfølgingstjenester av rusavhengige og generelt økt kommunalt fokus på de rusavhengiges behov for oppfølging og tjenester. Det blir gjennomført en ny tilsvarende kartlegging av bostedsløse høsten 2016.

En trygg og god bosituasjon er sentralt for den enkeltes levekår og en forutsetning for å leve selvstendig, skaffe eller beholde arbeid, og delta i samfunnet. 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 Psykososiale konsekvenser av fattigdom

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

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

5. SOSIALE TJENESTER

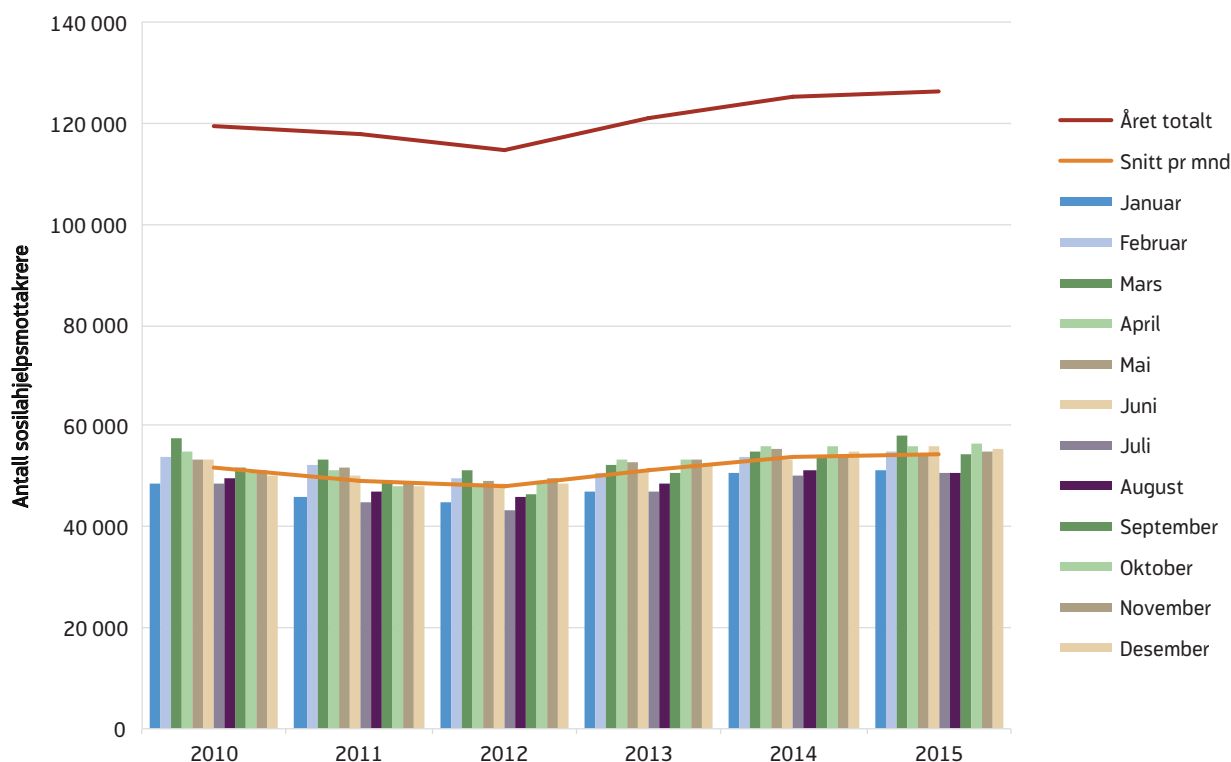
Økonomisk sosialhjelp reguleres gjennom Lov om sosiale tjenester i NAV, §§ 18 og 19; Stønad til livsopphold. Stønad er en subsidiær ytelse, det vil si at den enkelte må ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre krav på gjeldende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

5.1 Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp

Antall sosialhjelpsmottakere øker etter en nedadgående trend fra 2010 til 2012, men økningen var mindre fra 2014 til 2015 sammenliknet med de to foregående årene (figur 19). I gjennomsnitt var det hver måned 54 400 personer som mottok sosialhjelp i 2015. Dette er en økning på 700 personer sammenliknet med gjennomsnittet for 2014.

Det er stor utskiftning i personene som mottar sosialhjelp fra måned til måned. Dette blir tydelig dersom vi ser på hvor mange som mottar sosialhjelp i løpet av året. Dette tallet er betraktelig høyere. I løpet av 2015 mottok 126 400 personer økonomisk sosialhjelp i minst en måned, en økning på 1 000 personer sammenliknet med antallet i 2014.

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



Kilde: SSB

Gjennomsnittlig stønadstid gikk noe ned i begynnelsen av perioden, men de siste årene ser vi igjen en liten økning. I 2011 var gjennomsnittlig stønadstid 5 måneder per år, ned fra 5,2 i 2010. Siden har den økt litt hvert år og i 2015 var gjennomsnittlig stønadstid 5,2 måned.

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

For å se på hvor stor andel av befolkningen som mottar sosialhjelp beregner vi sosialhjelpsprosenten for befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år)¹⁵. Andelen

¹⁵ 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. Tidligere har vi rapportert hvor stor andel av befolkningen som mottar sosialhjelp minst én måned i løpet av året, uten å ta hensyn

sosialhjelpsmottakere gikk ned fra 2010 til 2012, for så å øke igjen fra 2012 (figur 20).

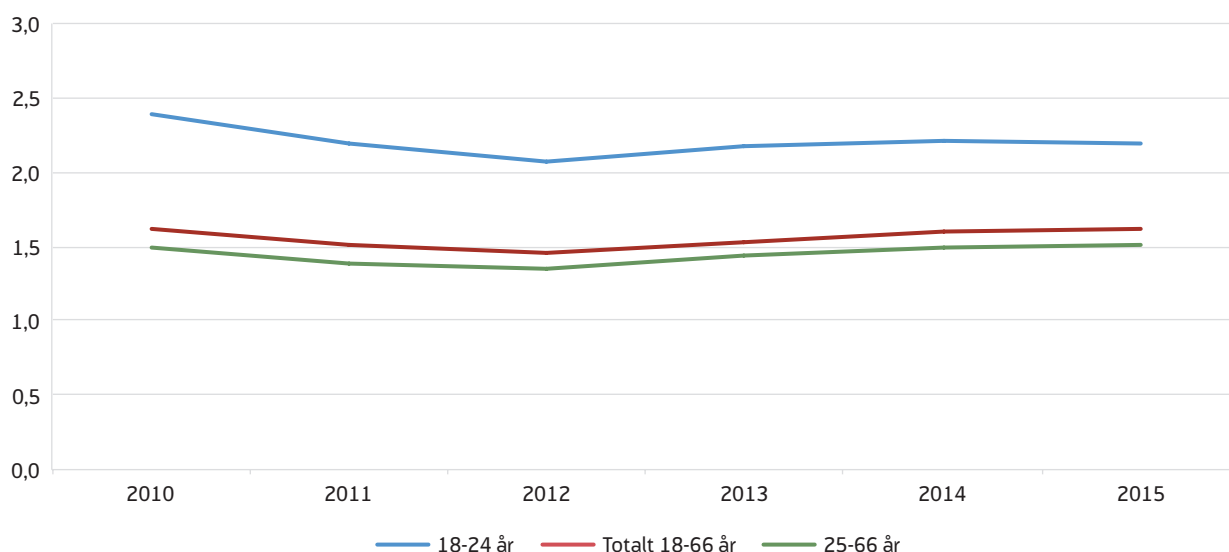
De siste tre årene har sosialhjelpsprosenten for befolkningen i arbeidsfør alder holdt seg stabil på 1,6 prosent. Andelen mottakere er høyest blant de unge mellom 18 og 24 år med 2,1 prosent. Sosialhjelpsbehovet blant unge varierer også i større grad med svingningene på arbeidsmarkedet. Det har sammenheng med at unge i mindre grad har tjent opp rettigheter til arbeidsledighetstrygd, og at de derfor ikke har annen inntektssikring dersom de står utenfor arbeidslivet.

Det ble utbetalt i nesten 5,9 mrd. kroner i økonomisk sosialhjelp i løpet av 2015, en økning på 3 prosent sammenliknet med 2014 (figur 21).

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 er antakelig de to første faktorene som forklarer økningen i totale utbetalinger fra 2014 til 2015. Det var en liten økning

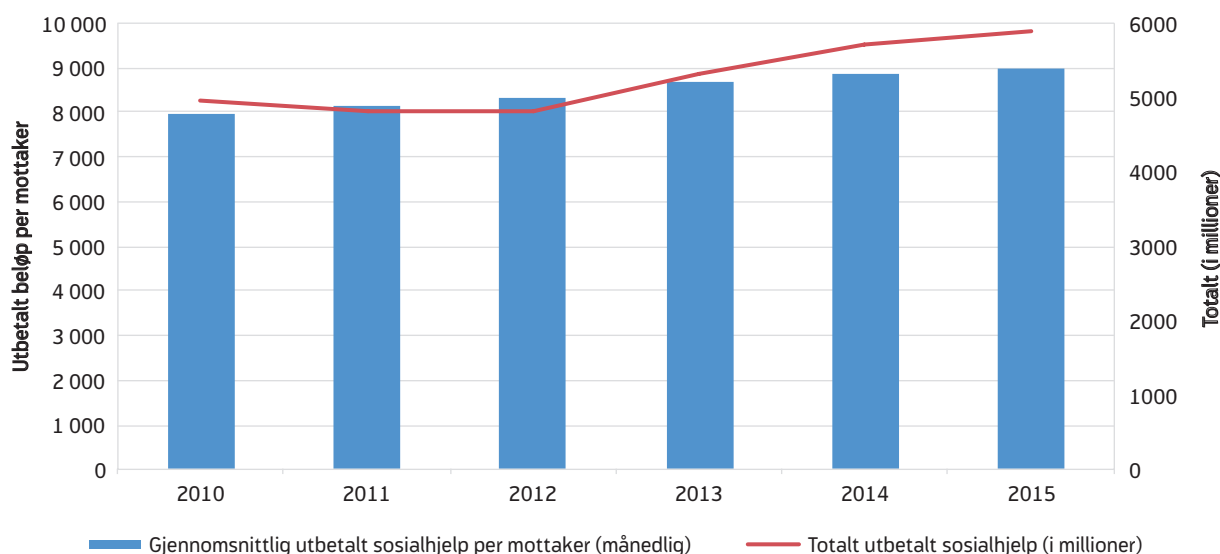
til hvor lenge personen mottar sosialhjelp. Andelen vi rapporterer nå er mer sammenliknbart med arbeidsledighetsraten, som også tar utgangspunkt i hvor mange ledige det er per måned.

Figur 20. Sosialhjelpsprosenten i ulike aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 21. Utbetalt sosialhjelp i faste 2015-priser. Månedlig per mottaker og totalt for Norge per år



Kilde: SSB

i antallet som mottok sosialhjelp i løpet av 2015 sammenliknet med året før. Det var også en liten økning i gjennomsnittlig antall måneder mottakerne fikk sosialhjelp. Økningen i utbetalt beløp kan ikke forklares av økte veiledende satser, da disse ble økt med forventet vekst i konsumprisindeksen¹⁶. Gjennomsnittlig utbetalt beløp per mottaker har økt med 1,2 prosent fra 2014 til 2015.

Disse faktorene påvirkes av blant annet utviklingen i arbeidsmarkedet, endringer i andre stønader og befolkningssammensetningen. Selv om nettoinnvandringen til Norge gikk noe ned fra 2014 til 2015, er innvandringen til Norge fortsatt høy. Andelen innvandrere som mottar økonomisk sosialhjelp har økt noe etter 2012 (Dokken 2015). 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. Innvandrere som mottar økonomisk sosialhjelp har også forsørgeransvar for flere barn, og antall barn har betydning for hvor mye

økonomisk stønad som utbetales¹⁷. Alle disse faktorene bidrar til at utbetalt beløp per måned er høyere blant innvandrerne enn andre.

5.2 En høyere andel av innvandrerne mottar sosialhjelp

Sammenliknet med norskfødte, er det en høyere andel av innvandrerbefolkningen som mottar sosialhjelp. I 2014 mottok 4,0 prosent av innvandrerbefolkningen i alderen 18–66 år sosialhjelp (figur 22). I motsetning til blant befolkningen generelt der sosialhjelpsprosenten har vært stabil de siste årene, har det vært en økning blant innvandrerne. Også blant innvandrerbefolkningen er det flest mellom 18 og 24 år mottar sosialhjelp¹⁸.

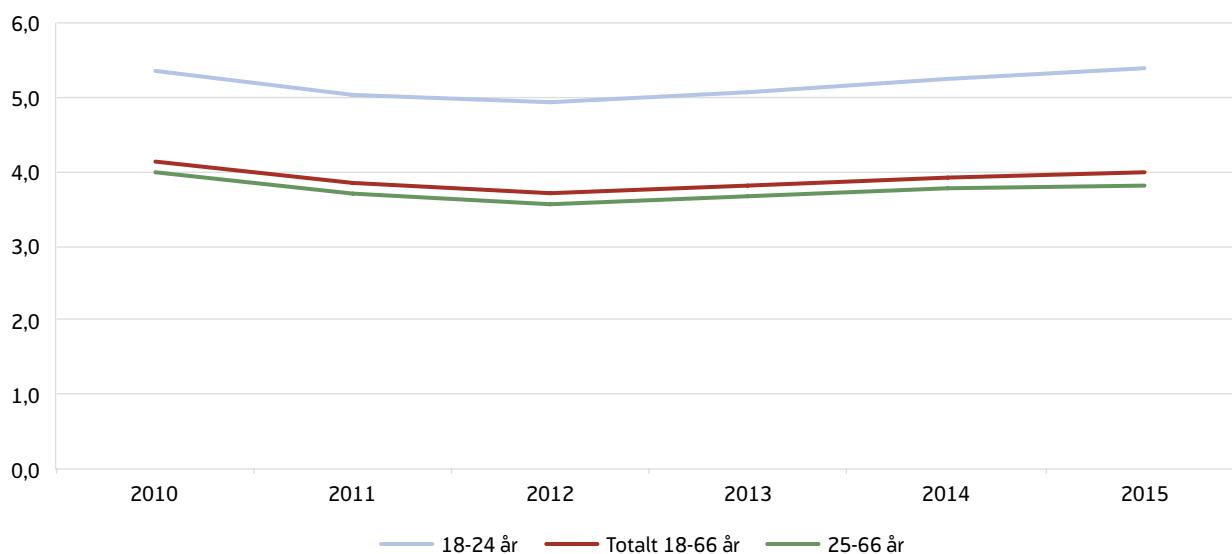
Innvandrerne er en heterogen gruppe, bestående av både arbeidsinnvandrere og flyktninger, samt familieinnvandrere tilknyttet begge disse gruppene. De ulike gruppene har svært ulik sosialhjelpshyppighet (Dokken 2015). Blant innvandrerne fra EU-land i Øst-Eu-

¹⁶ Arbeids- og sosialdepartementet. Rundskriv A-1/2014. Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad til livsopphold 2015.

¹⁷ Veiledende sats for pr barn er satt fra kr 2200,- til 3700,- avhengig av barnets alder (2015-satser).

¹⁸ Figuren er blitt noe endret sammenliknet med tidligere år, på grunn av nytt og oppdatert datamateriale.

Figur 22. Sosialhjelpsprosenten blant innvandrerbefolkningen i ulike grupper



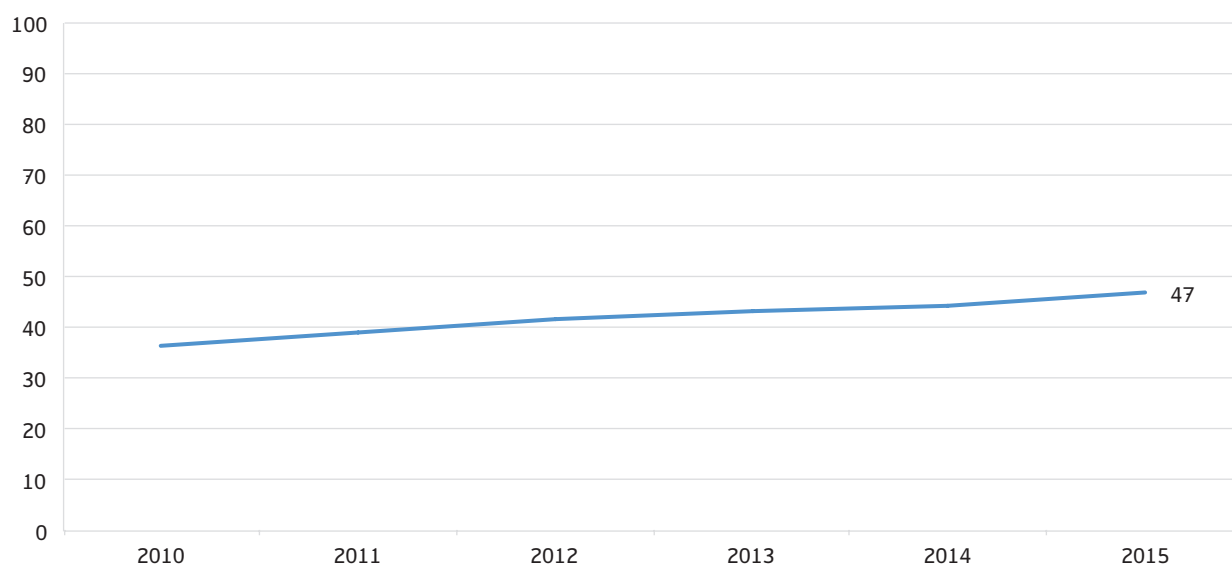
Kilde: SSB

ropa 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.

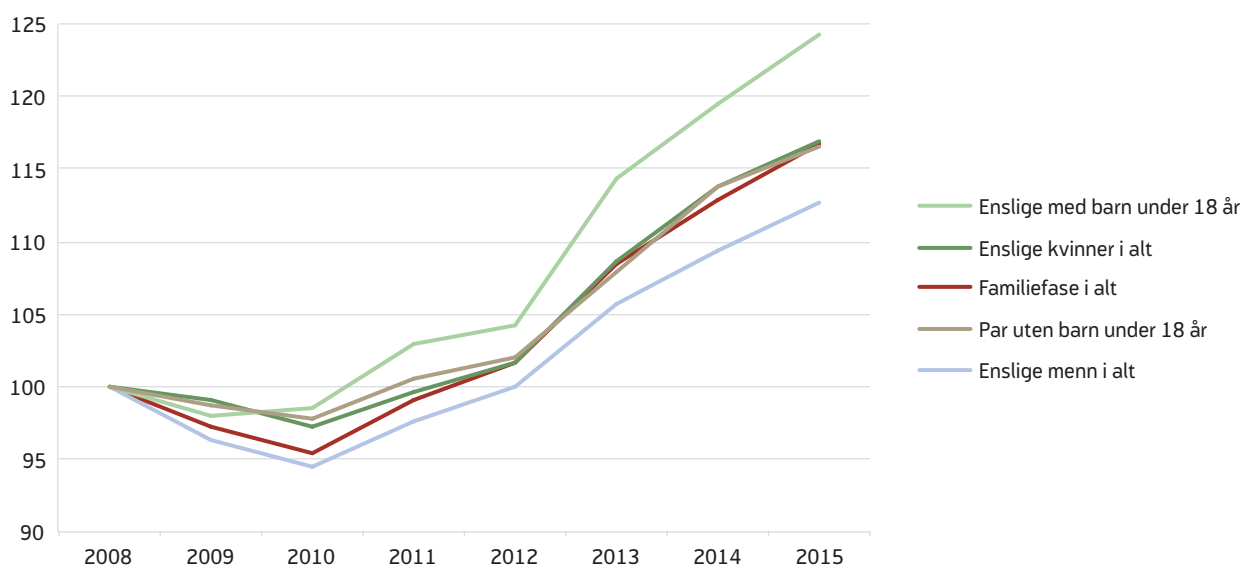
Vi har tidligere observert en trend i retning av at innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelps-

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



Kilde: SSB

Figur 24. Endring 2008 til 2015 i gjennomsnittlig beløp per måned etter familiefase. Indeksert. 2008 =100



Kilde: SSB

mottakerne. Denne trenden fortsatte i 2015 da antallet innvandrere blant sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18–66 år økte med 1 700 personer. Samtidig økte antallet sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år med 900 personer, slik at antallet mottakere uten innvandrerbakgrunn gikk ned. Andelen innvandrere av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år økte til 46,7 prosent fra 44,4 prosent året før (figur 22)¹⁹.

5.3 Størst økning i utbetalt beløp til enslige med barn under 18 år

Det har vært en økning i månedsbeløp for alle grupper fra 2014 til 2015. I gjennomsnitt økte utbetalt beløp med 3,4 prosent (figur 24). Dette er mindre enn økningen vi så fra 2013 til 2014, da økningen var 4,1 prosent.

¹⁹ Dette er en høyere andel enn SSB beregner (37 %). Dette kommer av at SSB beregner andelen ved å se på alle som har mottatt sosialhjelp i minst én måned i løpet av året. Innvandrere mottar sosialhjelp i flere måneder i løpet av året sammenliknet med norskfødte, og SSB undervurderer derfor andelen innvandrere blant de som på et gitt tidspunkt mottar sosialhjelp. Dersom vi beregner andelen på samme måte som SSB, altså med årlige tall, får vi en andel på 39 prosent i 2014. Forskjellen skyldes antakelig at SSB bruker en «strengere» definisjon på innvandrere, hvilket fører til at færre blir kategorisert som innvandrer i deres analyser. I våre analyser defineres en innvandrer som en person som er født utenfor Norge.

Gjennomsnittlig utbetalt beløp per måned var 9 000 kroner i 2014, men det er store forskjeller avhengig av familiefase og forsørgeransvar. Fra 2013 til 2014 ser vi størst økning blant enslige med barn under 18 år. For denne gruppen økte gjennomsnittlig utbetalt beløp per måned fra 10 100 kroner i 2014 til 10 500 kroner i 2015. Enslige kvinner økte minst av alle gruppene, fra 7 500 i 2014 til 7 700 i 2015.

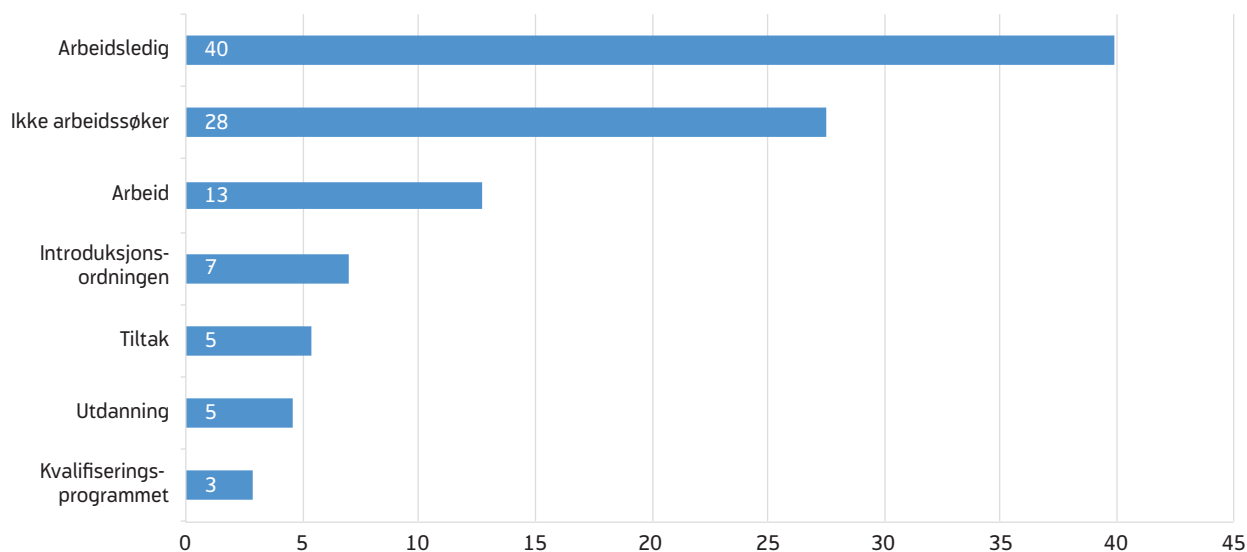
5.4 Sosialhjelpsavhengighet

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

Økonomisk sosialhjelp er ment å være en kortvarig ytelse. Det er derfor en målsetting å få redusert antallet langtidsmottakere. Langtidsmottakere er her definert som de som mottar sosialhjelp i minst 6 måneder i løpet av et kalenderår.²⁰ I perioden 2005–2011 var det en nedgang i andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde og også i andelen langtidsmottakere (Kann og Ohrem Naper, 2012). I årene

²⁰ Mottaket var ikke nødvendigvis sammenhengende.

Figur 25. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet (2015). Prosent



Kilde: SSB

2011–2014 var det en økning i andelen langtidsmottakere og mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde (Dokken 2015). Fra 2014 til 2015 er andelen langtidsmottakere stabil, men det har vært en økning i andelen som har sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Det ser altså ut til at sosialhjelpsavhengigheten har økt blant sosialhjelpsmottakerne i perioden etter 2011. Dette kan ha sammenheng med at antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet²¹ har gått ned i denne perioden (se avsnitt 4.8 for utviklingen i antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet).

5.5 Forhold til arbeidsmarkedet

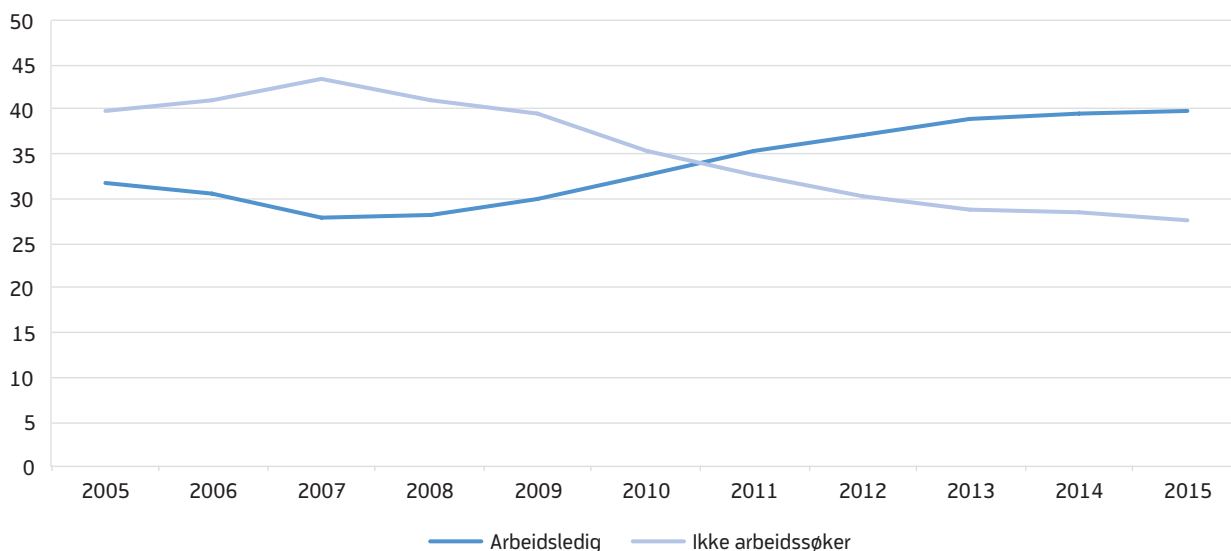
Arbeidstilknytningen er lav blant personer som mottar økonomisk sosialhjelp. Kun 13 prosent arbeidet heltid eller deltid ved siste kontakt (figur 25).

Omtrent en av fem som mottar økonomisk sosialhjelp gjør det samtidig som de er i ferd med å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. Kvalifisering til arbeidsmarkedet skjer enten i form av utdanning, tiltak i kommunal eller statlig regi, eller deltakelse i introduksjonsordningen og kvalifiseringsprogrammet. De arbeidsledige utgjør 40 prosent av mottakerne. Arbeidsledige er personer som står helt uten inntektsgivende arbeid, men som ønsker og er disponible for arbeid. 28 prosent av sosialhjelpsmottakerne har trukket seg ut av arbeidsmarkedet og er verken i arbeid eller arbeidssøkere. Det er små endringer fra 2014, men ser vi på en lengre periode ser vi at det de siste årene har vært en nedgang i mottakere som ikke er arbeidssøkere, fra 44 prosent i 2007 til 28 prosent i 2015 (figur 26). Samtidig har det vært en tilsvarende økning i andelen som er registrert som arbeidsledige, fra 28 prosent i 2009 til 40 prosent i 2015.

Dette kan ha sammenheng med at NAV-kontorene i økende grad stiller vilkår ved mottak av økonomisk sosialhjelp. I en rapport basert på en spørreundersøkelse besvart av veiledere i NAV, svarer et flertall at det har vært en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår på kontoret de siste årene (PROBA 2013). Det vilkåret som oftest stilles ved mottak av økonomisk sosialhjelp er at mottakeren skal registrere seg som arbeids-

²¹ Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp, eller personer som står i fare for å bli det. Gjennom tett oppfølging og individuelt tilpassede tiltak, skal personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold, motiveres og kvalifiseres til arbeid. Mange av deltakerne har i utgangspunktet svak tilknytning til arbeidsmarkedet, med liten eller ingen yrkeserfaring fra før. Stønadens som tilsvarende 2G skal sikre deltakerne en forutsigbar og stabil økonomi.

Figur 26. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet, som andel av alle mottakere 2005–2014. Prosent



Kilde: SSB

søker. Dette ses i sammenheng med innføringen av NAV-reformen, som ifølge veilederne har gjort det enklere å bruke flere virkemidler overfor brukerne. Dette indikerer at økningen i andelen sosialhjelpsmottakere som er registrert som arbeidsledige skyldes økende bruk av vilkår om at mottakeren skal registrere seg som arbeidssøker. Det er imidlertid usikkert om dette har medført at det er flere reelle arbeidssøkere blant sosialhjelpsmottakerne.

Det har til nå vært adgang for kommuner til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av sosialhjelp. Stortinget vedtok en endring i sosialtjenesteloven (Prop.39 L (2014–2015)) i april 2015 som pålegger kommunene å stille vilkår om arbeidsrettet aktivitet for mottakere av økonomisk stønad. Formålet med lovendringen er å styrke stønadsmottakernes muligheter for å komme i jobb og bli selvforsørget.

6. BEKJEMPE FATTIGDOM GJENNOM NAVS ARBEIDSRETTEDE TILBUD

I dette kapitlet skal vi analysere og drøfte nærmere NAVs bruk av arbeidsrettede tjenester, tiltak og inntektssikringsordninger for å sikre arbeid og bekjempe fattigdom blant utsatte grupper.

Vi skal kartlegge nærmere utviklingen innenfor kommunenes Kvalifiseringsprogram (KVP) og de statlige tilbudene NAV-kontorene benytter overfor personer med nedsatt arbeidsevne.

Erfaringene de siste årene har vist at aktiviteten på KVP er redusert og har etterhvert stabilisert seg på et lavere nivå enn da ordningen ble trappet opp som et landsdekkende tilbud i perioden 2008-2009. Programmet ble den gang lansert som daværende regjeringens viktigste fattigdomsreducerende tiltak. Målet med programmet var å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet ved at deltakerne fikk tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller hvor veien fram til arbeid kan være lang og usikker. En hovedmålgruppe for programmet er langtidsmottakere av sosialhjelp. Deltakerne på ordningen mottar kvalifiseringsstønad og utgjør i dag ca. 5 500 deltakere.

I mars 2010 ble regelverket for de midlertidige sykdomsrelaterte ytelsene innenfor Folketrygden endret ved at attføringspengene, tidsbegrenset uførepensjon og rehabiliteringspenger ble slått sammen til Arbeidsavklaringspenger (AAP). AAP skal sikre inntekt til medlemmer, mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid». For mottakere av ordningen som har behov for arbeidsrettet bistand åpner ordningen for bruk av tilbud om utdanning og ulike arbeidsrettede tiltak som finansieres over statsbudsjettet. Ordningen har derfor en sammensatt målgruppe; både personer som har behov for et arbeidsrettet opplegg, evt. i kombinasjon, rehabiliteringsaktiviteter/ medisinsk oppfølging eller som kun har behov for medisinsk oppfølging og derfor ikke har behov for et arbeidsrettet tilbud. Pr. dag har vi 144 200 mottakere av arbeids-

avklaringspenger. Av disse er det 55 prosent, dvs. ca. 79 000 personer som mottar AAP og som deltar på eller venter på et arbeidsrettet tilbud.

Vi skal beskrive og sammenlikne utviklingen innenfor AAP-ordningen og Kvalifiseringsprogrammet. Motivasjonen for denne analysen er at vi de seinere årene ser at AAP som inntektssikringsordning har fått en betydelig vekst blant grupper med manglende utdanning og arbeidserfaring og at disse i liten grad kommer over i arbeid etter å ha mottatt stønaden, Kann m. fl.(2016). Samtidig har aktiviteten på Kvalifiseringsprogrammet etter hvert blitt redusert særlig blant ungdom uten utdanning og arbeidserfaring.

6.1 Nærmere om utviklingen i kvalifiseringsprogrammet

Personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold, kan ha rett til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Programmet skal være arbeidsrettet, individuelt tilrettelagt og medføre tett oppfølging. Suksesskriterier er blant annet deltakerens motivasjon og den tette oppfølgingen. Deltakerne mottar kvalifiseringsstønad og eventuelt barnetillegg. Samtidig er stønaden skattepliktig og pensjonsgivende.

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

- Innvandrere/fremmedspråklige med dårlige norskkunnskaper
- Unge sosialhjelpsmottakere under 26 år

- Personer med udefinerte fysiske helseplager og/eller utfordringer relatert til rus og/eller psykiske lidelser.
- «Godt voksne» langtidsmottakere av sosialhjelp (Djuve m.fl. 2012: 36)

En stor andel av deltakerne er utenlandsfødte. Ifølge veilederne i kvalifiseringsprogrammet er dårlige norskkunnskaper et hinder for yrkesdeltakelse blant nærmere 30 prosent av deltakerne (Lima 2013). Mangelfulle norskkunnskaper er en utfordring som ofte gjør det vanskelig å nyttiggjøre seg de arbeidsrettede tiltakene.

Utviklingen i antall deltakere

Utviklingen i antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet er vist i figur 27. I juli 2016 var det 5 500 deltakere i programmet.

Ved oppstart av KVP i 2008 ble det gitt øremerkede midler til kommunene, og det var stor oppmerksomhet på måltall for antall deltakere i programmet. Fra oppstart og frem til starten av 2010 økte antall deltakere i programmet kraftig. Fra januar 2011 og frem til utgangen av 2012 gikk antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet betydelig ned. Dette kan bl.a. ha sammenheng med at kvalifiseringsprogrammet gikk fra å være et prosjekt med øremerket tilskudd til kommunene, til å

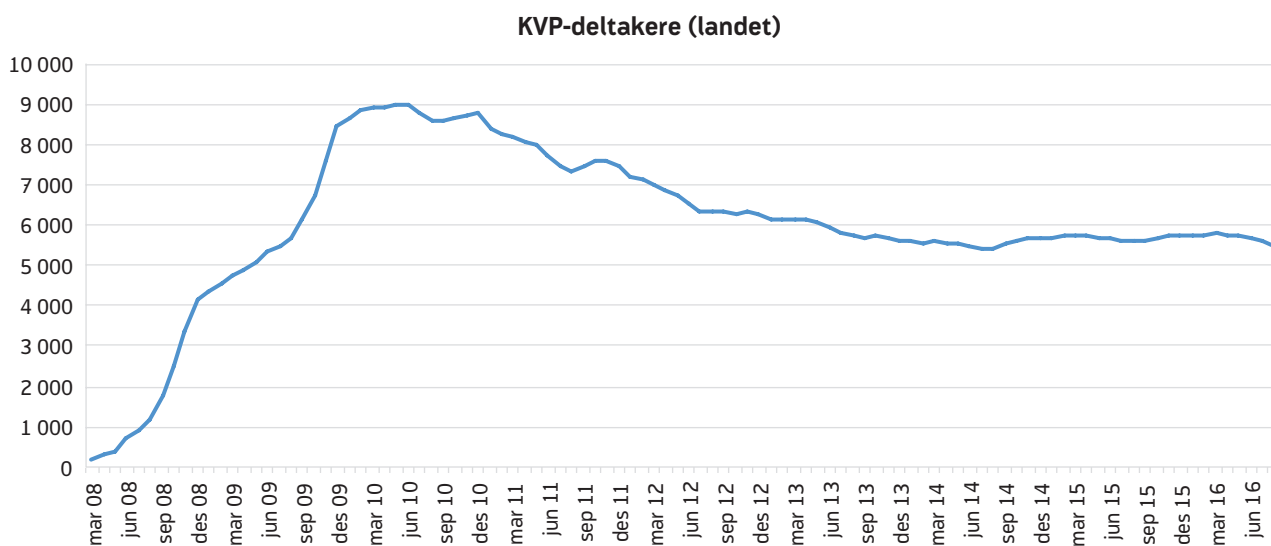
bli et program i ordinær drift med rammefinansiering fra 1. januar 2011. Nedgangen fortsatte frem til 2013 da antallet flatet ut på omtrent 5 500 deltakere. Der har antallet ligget nokså stabilt frem til i dag.

Et spørsmål er om antallet deltakere i kvalifiseringsprogrammet i dag er for lavt i forhold til potensielt antall deltakere i målgruppen. For å svare på det skal vi først beskrive en beregning av potensielt antall deltakere i målgruppen med utgangspunkt i personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde i 2013. Uttreket av gruppen er basert på de kriterier som opprinnelig ble benyttet for å beregne behovet for antall tiltaksplasser i programmet. Vi har laget en enkel forløpsanalyse for en del av målgruppen som i tillegg har mottatt økonomisk sosialhjelp i minst seks måneder i løpet av 2013. Vi har gjort dette for å få kunne se nærmere på hvordan det går med disse etter et år og få en pekepinn på hvilke veier målgruppen følger videre innenfor NAV og evt. ut i arbeidslivet.

Beregning av potensielt antall deltakere med utgangspunkt i sosialhjelpsmottak i 2013

I denne delen skal vi gjøre en oppdatert beregning av potensielt antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet i 2014 med bruk av individdata fra NAVs registre og tall fra KOSTRA i 2013. Før kvalifiseringsprogrammet ble iverksatt fikk ECON i oppdrag å beregne

Figur 27. Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet fra mars 2008 til juli 2016



Kilde: NAV

potensielt antall deltakere i et fremtidig kvalifiseringsprogram (ECON 2006).

Vårt utgangspunkt er sosialhjelpsmottakere i referanseåret 2013 som ikke deltar i KVP ved utgangen av dette året. Vi undersøker hvor mange i gruppen som er i kvalifiseringsprogrammet i påfølgende år og hvor mange som ikke er det. I egen faktaboks har vi gitt kort beskrevet kriteriene som ECON benyttet og hvordan disse er operasjonalisert med bruk av NAVs registre. Econs beregning av størrelsen på målgruppen for tiltaket var basert på beregning av to målgrupper; Personer med sosialhjelp som hovedinntekt (målgruppe 1) og personer med langtids sosialhjelpsmottak (målgruppe 2) som da blir en undergruppe av målgruppe 1.

Datauttrekket gir et samlet omfang på 29 200 personer i målgruppe 1. Når vi blant disse i tillegg trekker ut de som har mottatt økonomisk sosialhjelp i minst seks måneder får vi omfanget på målgruppe 2. Målgruppen er da ytterligere redusert til ca. 14 300 personer. Vi velger her den «mest restriktive» definisjon av

målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet, dvs. målgruppe 2, og ser nærmere på deres situasjon et år etter.

Situasjonen til målgruppen ett år senere

Tabell 1 under viser hvor målgruppe 2 befinner seg ved utgangen av 2014. Den omfatter til dels overlappende kategorier, men vi har valgt å sortere disse i en hierarkisk rekkefølge for å kunne følge målgruppen videre innenfor de aktiviteter og inntektssikringsordninger vi ønsker å belyse.

Et spørsmål er hvor mange som begynner å motta arbeidsavklaringspenger sammenlignet med å starte i kvalifiseringsprogrammet. I hierarkiet for de enkelte kategoriene har kvalifiseringsprogrammet høyeste prioritet, dernest arbeidsavklaringspenger. Det betyr at de som både er registrert som arbeidstakere og med kvalifiseringsprogram eller arbeidsavklaringspenger kun står oppført med nevnte ytelser. De 1 822 personene som er registrert som arbeidstakere er da arbeidstakere uten å ha statlige ytelser samtidig. Sosialhjelp har lavest prioritet og er kun tatt inn for å redusere antallet med ukjent status i 2014. Det betyr at mange som er registrert som arbeidssøkere her i realiteten mottar sosialhjelp samtidig.

ECONs operasjonalisering av målgruppen for kvalifiseringsprogrammet basert på uttrekk fra KOSTRA (SSB) og NAVs registre:

Målgruppe 1: Personer med sosialhjelp som hovedinntekt

Består av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18-60 år den 31. desember 2013 som i tillegg:

- **ikke** har rettigheter i eksisterende trygdeordninger: dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, overgangsstønad.
- **har** sosialhjelp som hovedinntekt.
- **ikke** er nyankomne innvandrere, dvs. ikke har ankommet 0-3 år før desember 2013
- **ikke** har høyskole/universitetsutdanning
- **ikke** har deltatt i KVP 2010-2013 – eller som begynner på KVP før sosialhjelp i 2014.

Målgruppe 2: Langtidsmottakere av sosialhjelp

Består av alle i målgruppe 1, men avgrenset til de som i tillegg har vært mottakere av økonomisk sosialhjelp i minst seks måneder i 2013.

Tabell 1 Målgruppe 2 - hvor er de ett år senere? Status i NAVs registre i desember 2014 - samt kvalifiseringsprogrammet, eller sosialhjelp fra KOSTRA i november eller desember 2014. Antall og prosent

	Antall	Prosent
KVP	737	5,2
AAP	1 480	10,4
Uførepensjon	199	1,4
Tiltakspenger	560	3,9
Overgangsstønad	189	1,3
Arbeidstaker	1 822	12,8
Arbeidssøker	1 888	13,2
Nedsatt arbeidsevne uten statlig ytelse	1 835	12,9
Kun sosialhjelp (nov el. Des. 2014)	4 025	28,2
Annet	1 767	10,8
Total	14 278	100

Kilde: NAV

Tabellen viser at hele 28 prosent innenfor målgruppen fortsatt mottar sosialhjelp uten å være registrert i Arena og mottar derfor i mindre grad tjenester knyttet til de statlige ordningene ved NAV-kontoret. Det vanligste utfallet for denne målgruppen i 2014 er dermed fortsatt langvarig mottak av sosialhjelp. Det er et mindretall på 16 prosent av målgruppe 2 som begynner enten i kvalifiseringsprogrammet eller som mottar arbeidsavklaringspenger, 5 prosent i kvalifiseringsprogrammet og 10 prosent på arbeidsavklaringspenger. Det er videre 4 prosent som mottar tiltakspenger (tidligere individstønad). I tillegg er 13 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta statlig ytelse eller med deltakelse på KVP. Denne gruppen omfatter personer som har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, men som ikke oppfyller de medisinske kravene i AAP-ordningen. Det foreligger m.a.o. ikke tilstrekkelig medisinsk dokumentasjon om at arbeidsevnen er nedsatt minst 50 prosent, men at de kan være aktuelle for de statlige arbeidsmarkedstiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne. Flere innenfor denne gruppen har ulike former for sosial funksjonshemming, rusproblemer, lettere psykiske lidelser, lese- og skrivevansker mm. Omfanget på denne gruppen uten rettigheter til AAP varierer lokalt avhengig av hvor strengt NAV-kontorene praktiserer de medisinske vilkårene for søknader om AAP, jf. drøftingen knyttet til praktisering av de medisinske vilkår i avsnitt 6.3 under.

Det er også viktig å merke seg at den direkte overgangen til arbeid er høyere enn overgangen til kvalifiseringsprogrammet selv om vi her har valgt ganske «streng» kriterier for definisjon av målgruppen. Overgang til arbeid er her definert som alle de som ifølge AA-registeret har en arbeidsgiver og som ikke mottar annen statlig ytelse.

Overgangen til arbeidsavklaringspenger for målgruppe 2 er omtrent dobbelt så høy som overgangen til KVP. Dette viser at arbeidsavklaringspenger i enda større grad brukes for denne målgruppen. Her skal det videre påpekes at mange ble fjernet fra målgruppen fordi de allerede mottok en statlig ytelse, og mange av disse mottok arbeidsavklaringspenger. Vi vil også påpeke at vi mangler data om helse og funksjonsevne, og at en høyere overgang til arbeidsavkla-

ringspenger kan forklares med at mange mottakere av økonomisk sosialhjelp kan ha nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Som påpekt i kapittel 4 viser undersøkelser at mottakere av økonomisk sosialhjelp i snitt rapporterer om betydelig dårligere helse enn befolkningen for øvrig. Siden arbeidsavklaringspenger er en ytelse på opp mot 4 år vil flere av de som er aktuelle for kvalifiseringsprogrammet allerede være mottakere av arbeidsavklaringspenger i referanseåret 2013.

6.2 Innføringen av arbeidsavklaringspenger: Nye grupper utenfor arbeidslivet får tilgang på en midlertidig helseytelse

Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt til de som har fått nedsatt arbeidsevne med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade, og som trenger bistand fra NAV for å komme i arbeid. Ytelsen kan mottas i inntil 4 år, men med mulighet for ytterligere forlengelse etter en særskilt vurdering. Innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 var en av flere endringer som skulle bidra til at flere kom i arbeid og færre ble varig uføretrygdet. Mange av de som begynner å motta midlertidige helseytelser har først vært i arbeidslivet, de har blitt sykmeldt, og når sykepengeperioden er oppbrukt, har de gått over til midlertidige helseytelser. Over tid har det vært en utvikling mot at stadig flere av de som kommer inn på de helserelaterte ytelsene ikke kommer fra sykepenger, og har dermed sjeldnere vært i arbeidslivet før overgang til ytelsen. Denne utviklingen ble forsterket ved innføringen av arbeidsavklaringspenger. Den nye ordningen åpnet opp for at studenter, mottakere av sosialhjelp og arbeidsledige i større grad kunne komme rett inn på en midlertidig helseytelse (Strand og Nielsen 2015).

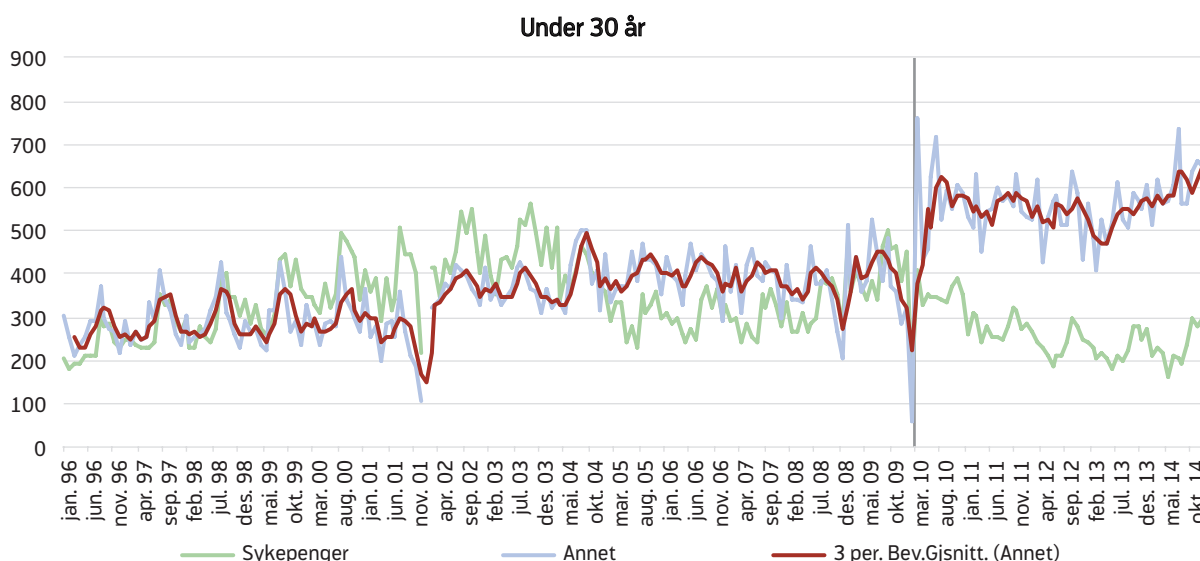
En registeranalyse av Kann og Kristoffersen (2015) bekrefter at innføringen av arbeidsavklaringspenger medførte en betydelig økning i antallet som kommer inn på en midlertidig helseytelse uten å ha vært i jobb. Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger skjedde det umiddelbart en sterk økning i tilstrømmingen til ordningen for personer i alderen 18-29 år som ikke hadde hatt sykepenger i forkant (figur 28). I denne gruppen økte antall nye AAP-mottakere fra 360 nye

personer per måned i snitt i 2008 til 580 nye personer per måned fra mars 2010 til februar 2011. Det utgjør en økning på 61 prosent. Kann og Kristoffersen (2015: 110) viser at også for de over 30 år har antallet som kommer fra «annet» økt noe med innføringen av

arbeidsavklaringspenger, men for denne aldersgruppen er endringen mindre markant.

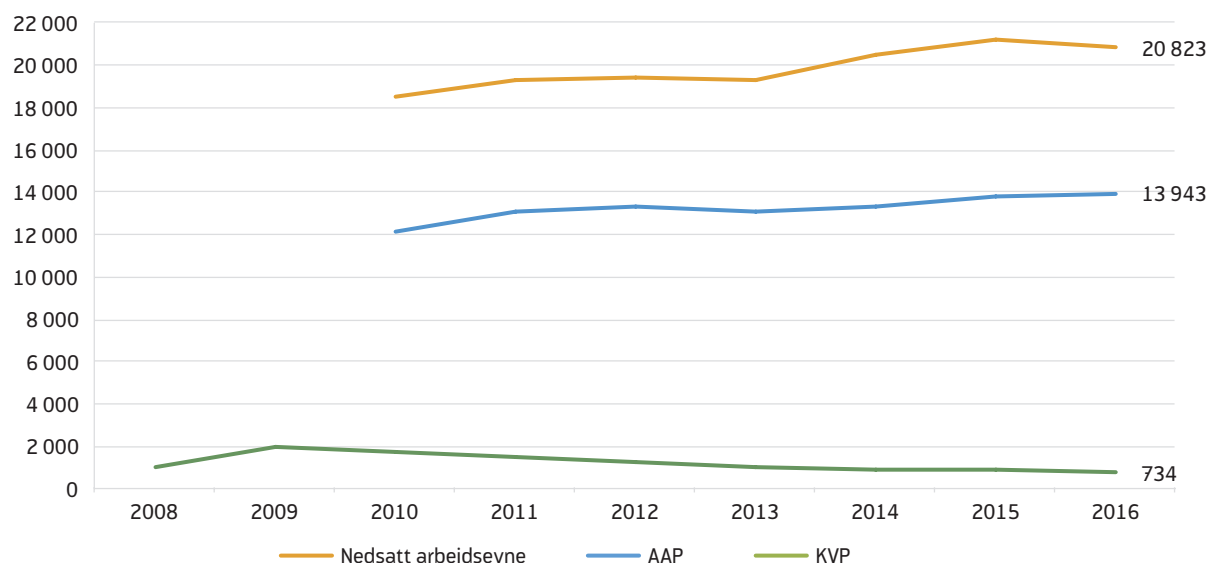
Blant de som ikke kommer fra sykepenges er den største gruppen registrert som arbeidsledige uten dagpen-

Figur 28. Tilgang arbeidsavklaringspenger (tu, rehabilitering og attføring før 2010) blant personer under 30 år etter om det mottok sykepenges eller annet før de begynte på AAP. Antall per måned og gjennomsnitt for seks måneder



Kilde: NAV (Hentet fra Kann og Kristoffersen 2015)

Figur 29. Antall unge i alderen 18-24 år i kvalifiseringsprogrammet og som mottar arbeidsavklaringspenger. Deltakere i ordningene i 3. tertial. KVP-tall for 2016 er kun for august



Kilde: NAV

ger (20 %) og uten å motta sosialhjelp, mens bare 9 prosent er registrert med økonomisk sosialhjelp i forkant (Kann m.fl. 2016: 67). En del kommer også fra utdanning, særlig blant de yngste i alderen 18-22 år (Strand og Nielsen 2015: 44). Det indikerer at gruppen har kort forhistorie i NAV, og at de begynner å motta arbeidsavklaringspenger før sosialhjelp er aktuelt. De unge innenfor denne gruppen har en svakere tilknytning til arbeidslivet enn de unge mottakerne av de tre tidligere ytelsene. Kann, Yin og Kristoffersen (2016: 73) viser for eksempel at de med lav tidligere yrkesinntekt (under 2 G) har betydelig høyere sannsynlighet for å komme inn på midlertidig helseytelse etter innføringen av arbeidsavklaringspenger.

Figur 29 viser antall unge på KVP og antall unge som mottar arbeidsavklaringspenger i 3. tertial hvert år. Det er interessant å se disse to i sammenheng da det for unge under 25 år i utgangspunktet er et økonomisk incentiv til å motta arbeidsavklaringspenger fremfor kvalifiseringsstønad.

Både mottakere av arbeidsavklaringspenger og deltakere i kvalifiseringsprogrammet inngår i oppfølgingskategorien personer med «spesielt tilpasset innsatsbehov». I statistikken betegnes disse som personer med nedsatt arbeidsevne. Det er til enhver tid mange unge som har nedsatt arbeidsevne, men som ikke mottar arbeidsavklaringspenger. I 2016 var det for eksempel 6 900 i alderen 18-24 år i denne gruppen. Av disse var det kun 730 som deltok i kvalifiseringsprogrammet. Antall unge i kvalifiseringsprogrammet nådde en topp på 2000 personer i 2009, og da var det 9,6 prosent av alle med nedsatt arbeidsevne som deltok i programmet. Antallet har deretter gradvis sunket utgjør nå 3,5 prosent av alle unge med nedsatt arbeidsevne. Nedgangen startet samme år som arbeidsavklaringspenger ble innført. I perioden har det vært en viss økning både i antallet unge med nedsatt arbeidsevne totalt og i antall unge mottakere av arbeidsavklaringspenger totalt. Av de 14 000 som mottok arbeidsavklaringspenger var det 4 800 som deltok på et arbeidsrettet tilbud og 4 900 som fortsatt ventet på et arbeidsrettet tiltak. Blant de øvrige med nedsatt arbeidsevne (eksklusive AAP-mottakere) var det 3 200 som deltok i et arbeidsrettet tilbud og ca. 2 400 som fortsatt ventet på et slikt tilbud.

Dette viser for det første at de statlige ordningene har fått en betydelig større rolle som arbeidsrettet og fattigdomsreduserende tilbud enn kvalifiseringsprogrammet. For det andre viser det store antallet som står i en ventefase at antallet aktive tiltaksplasser og utdanningstilbud ligger betydelig lavere enn antallet personer som etter en arbeidsevnevurdering har behov for et arbeidsrettet tiltak. At vi har mange stønadsmottakere i en ventefase øker faren en innlåsingseffekt for mottakerne. Dette gjelder særlig for de gruppene som mangler tilstrekkelig utdanning og arbeidserfaring. Vi lykkes i liten grad å få disse over til arbeid. Kann, Yin og Kristoffersen (2016b) finner at de som ikke kommer fra sykepenges har mindre sannsynlighet for overgang til arbeid enn de som kommer fra sykepenges, også ved kontroll for alder og tidligere inntekt. Det som er urovekkende er at det er nettopp denne gruppen hvor tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger er økende og særlig blant de unge (Kann m.fl. 2016a). Schreiner (2016) har gjennomført en effektstudie av det å komme inn på midlertidige helseytelser blant unge i alderen 18-30 år som er gråsonen mellom helseproblemer og arbeidsledighet. Hun finner flere negative effekter av å komme inn på en midlertidig helseytelse, sammenlignet med det å motta dagpenger eller økonomisk sosialhjelp. Det reduserer yrkesinntekten, øker trygdeutbetalingene og øker risikoen for å ende opp på varig uføretrygd. Hvis vi skal lykkes bedre med denne gruppen, vil de trolig ha behov for mer og kanskje annerledes oppfølging og kvalifisering enn de får ved mottak av arbeidsavklaringspenger.

6.3 Inngangsvilkår og incentiver for personer utenfor arbeidslivet

Gjør regelverket for kvalifiseringsprogrammet og arbeidsavklaringspenger at ordningene har en overlappende målgruppe?

Her skal vi vurdere i hvilken grad innføringen av AAP har påvirket kvalifiseringsprogrammets personkrets, og om arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet i noen grad har overlappende personkrets blant personer utenfor arbeidslivet. Med personkrets menes hvilke persongrupper loven omfatter ut fra inngangsvilkårene. Siden begge ordninger i stor grad har

skjønnsbaserte inngangsvilkår, kan det være en betydelig del av målgruppen som befinner seg innenfor en gråsone, og som kan tenkes å gi rett til begge ordninger.

KVP med tilhørende stønad er en rettighet for personer som fyller inngangsvilkårene i Lov om sosiale tjenester § 29.

«Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntekts- evne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering, b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og

c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.»

Professor Alice Kjellekvold har kommentert loven og skriver at det i realiteten er en svak rettighet: «... rettigheten karakteriseres som svak da retten beror på inngangsvilkår som er svært skjønnspregete».²² Det er i stor grad er opp til den enkelte veileder eller det enkelte kontor å avgjøre om en person skal få tilbud om et kvalifiseringsprogram. Av loven fremgår det også at kvalifiseringsprogrammet er et subsidiært program. Det er kun aktuelt for de som har «ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven». Det innebærer at en person som får innvilget arbeidsavklaringspenger ikke fyller vilkåret for kvalifiseringsprogrammet. Hvis en person oppfyller de skjønsmessige vilkårene for begge program, skal dermed arbeidsavklaringspenger velges først.

Formålet med AAP er å «sikre inntekt for medlemmer mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.» (Folketrygdloven § 11-1).

Inngangsvilkåret er beskrevet i Ftl § 11-5 «Nedsatt arbeidsevne»: «Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid»²³. Dette likner på inngangsvilkåret om vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne til kvalifiseringsprogrammet.

Samlet sett viser forskning om den nye loven at kravet om årsakssammenheng mellom sykdom og arbeidsevne er svekket, at lovgiver med å bruke begrepet arbeidsevne har åpnet for at flere grupper utenfor arbeidslivet kan motta ytelsen, at vurderingen av arbeidsevne er blitt bredere og graden av skjønn er blitt større. Det er dermed åpnet for at flere grupper utenfor arbeidslivet kan komme inn på ordningen for å få bistand til å komme i jobb (Mandal, Ofte, Jensen og Ose 2015: 40).

Likevel kan det hevdes at kravet om at søkeren må ha en medisinsk diagnose dokumentert av en fastlege kan være et objektivt vilkår som klart avgrenser det fra inngangsvilkåret til kvalifiseringsprogrammet. Blant de som begynner på arbeidsavklaringspenger uten først å ha mottatt sykepenger har 60 prosent diagnoser innen psykiske lidelser (Kann, Kristoffersen og Yin, 2016: 70). Det er ofte diagnoser innen diagnosegruppen lettere psykiske lidelser²⁴. Angst og depresjon er en annen stor diagnosegruppe, og denne inngår ikke i lettere psykiske lidelser. Lettere psykiske lidelser er ofte en rent symptombasert diagnose, og det finnes ingen klare kriterier for å skille lettere psykiske lidelser fra andre typer hindringer for å komme i jobb. Dette gjør at det er en stor gråsone for hva som kan anses som nedsatt arbeidsevne med «sykdom, skade eller lyte» som vesentlig medvirkende årsak, og hva som er nedsatt arbeidsevne i henhold til Kvalifiseringsprogrammets kriterier for denne gruppen.

²² L18.12.2009 nr. 131 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, §29, Note (52), Ved Alice Kjellekvold. Noten er sist hovedredigert 14.10.2014.

²³ Rundskriv til § 11-5 Nedsatt arbeidsevne. Utarbeidet 01.03.2010 av NAV Drift og utvikling, Fag Drift og utvikling, Seksjon for Arbeid og aktivitet. Sist endret 28.07.2015 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tjenesteavdelingen, Oppfølgingsseksjonen

²⁴ ICPC-2 kode P02, P04, P06-P10, P20, P25, P27-P29, P75, P78, P79, P82 og P89 (se Brage m.fl. 2012: 26)

Selv om tilgang til arbeidsavklaringspenger krever en diagnose satt av en lege, er det NAV som tar den endelige beslutning om personer har tilstrekkelig nedsatt arbeidsevne og om årsaken er sykdom, skade eller lyte. De anvender da arbeidsevnevurderingsmetodikken. Ifølge Gjersøe (2015) er arbeidsevnevurderingen laget for å avdekke om brukere har behov for langsiktig oppfølging, mens den ikke legger opp til streng håndheving av det medisinske inngangsvilkåret. Lima og Nicolaisen (2016) viser videre at det mangler klare retningslinjer og arbeidsmetoder for håndheving av det medisinske inngangsvilkåret til arbeidsavklaringspenger internt i NAV. Den sterke veksten i nye grupper brukere på AAP-ordningen sammenlignet med de tidligere ordningene, må derfor ses i sammenheng med at regelverket åpner for en mindre streng håndheving av inngangsvilkårene enn før. I denne sammenheng kan det nevnes at Arbeids- og sosialdepartementet i høringsnotat av 8.7.16 foreslår en presisering av kravet om at sykdom skal være en vesentlig årsak til den nedsatte arbeidsevnen, se Arbeids- og sosialdepartementet (2016 c), pkt. 2.1.

NAV-veiledere forteller at ordningene har overlappende målgruppe

Også kvalitativ forskning gir en støtte til påstanden om at de to ordningene har overlappende målgrupper. Dette er et tema blant KVP-veiledere i Djuve m.fl. (2012) og blant enkelte veiledere i Lima (2013). En veileder i kvalifiseringsprogrammet sier at det er vanskelig å avgjøre om en bruker skal ha KVP eller AAP: «Kan til tider vera vanskeleg å veta om personen er kandidat for KVP. Vanskeleg fordi det ikkje er mange personar som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, ingen/begrensa rett til ytelser etter folketrygda eller arbeidsmarkedsloven og som allikevel me ser for oss kan gå ut i arbeid etter ca. 1 år, evt. 2 år. Det blir litt for «snevert»... Av og til er det vanskeleg å veta om personen skulle hatt AAP eller KVP...» (Lima 2013: 56). Merk her at denne veilederen sier at målgruppen er snever blant annet fordi de må ha begrenset rett til ytelser i folketrygdloven. Ifølge Djuve (2012: 38) er det flere veiledere som hevder at mange av de som nå mottar arbeidsavklaringspenger heller burde deltatt i kvalifiseringsprogrammet: «Det er også mange på AAP som heller

kunne vært på KVP. Det kan jo for eksempel være noen med lett depresjon. På KVP ville de fått bedre oppfølging» (KVP-veileder, sitert i Djuve m.fl. 2012: 38). Det er dermed også klare indikasjoner på at veilederne anser målgruppene mellom kvalifiseringsprogrammet og arbeidsavklaringspenger som overlappende.

Sammenligning av de to ordningene

I tabellen under sammenlignes de to ordningene og ytelsene. Vi vil igjen minne om at kvalifiseringsprogrammet er en subsidiær ordning og at programmet ikke er tilgjengelig for de som har rett på andre ytelser i folketrygden.

For arbeidsavklaringspenger gjelder aktivitetskrav i Folketrygdlovens § 11-6: Det er et krav om at mottaker enten skal motta aktiv medisinsk behandling, være i arbeidsrettet tiltak, eller etter å ha prøvd disse to, fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid og motta oppfølging av NAV. Undersøkelser NAV har gjort viser at mange av mottakerne får varierende og ikke særlig tett oppfølging. Dette har bl.a. sammenheng med at ressursituasjonen ved kontorene ikke gjør det mulig å ha tett oppfølging av personer som står registrert med nedsatt arbeidsevne, herunder AAP-mottakere som venter på et arbeidsrettet tilbud; Langeland, Galaasen (2014) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015). Dette gjelder også personer under medisinsk oppfølging. NAV gjennomfører for tiden en representativ surveyundersøkelse blant mottakere av arbeidsavklaringspenger som kun mottar medisinsk behandling, og som vil bli publisert om kort tid.

I kvalifiseringsprogrammet er det derimot et krav om at deltaker skal delta i et program på fulltid med daglig frammøte, og vi vet også at KVP-deltakere ofte følges tett opp av veileder. I et representativt utvalg av veiledere i kvalifiseringsprogrammet svarer 58 prosent at de i snitt er i kontakt med bruker minst en gang i uken. Dette innebærer at en noenlunde lik brukergruppe får ulik oppfølging fra NAV avhengig av om de får AAP eller KVP.

For personer utenfor arbeidslivet er den samme nivå på ytelsen, dvs. 2 G både for deltakere i kvalifiseringsprogrammet og for mottakere av arbeidsavklarings-

Tabell 2 Sammenligning av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet

	Arbeidsavklaringspenger	Kvalifiseringsprogrammet
Personkrets	Alle i yrkesaktiv alder med 50 % nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det medisinske grunnlaget må dokumenteres av en lege. Må ha behov for tiltak, motta aktiv behandling eller ha mulighet for å komme i jobb og fortsatt ha behov for oppfølging fra NAV.	Alle i yrkesaktive alder med vesentlig nedsatt arbeidsevne og inntektsevne. Tett og koordinert bistand vurderes som nødvendig og hensiktsmessig Subsidiær ytelse: hvis bruker har rett på annen statlig ytelse, inkludert AAP, så er ikke bruker aktuell for KVP
Opptjeningstid	Ingen	Ingen
Stønadsnivå	Arbeidstakere med inntekt på over 2 G: 66 % av tidligere inntekt, maks 6 G. Minstenivå 2 G	2 G for de 25 år og eldre 1,32 G for de under 25 år
Varighet	Inntil 4 år Kan etter særskilt vurdering forlenges utover 4 år	Inntil 2 år Kan etter en særskilt vurdering forlenges med ytterligere 6 mnd
Plikter	Meldekort hver 14 dag Aktivitetskrav i § 11-6: behov for aktiv behandling, behov for arbeidsrettet tiltak, eller mulig for å komme i jobb og får oppfølging fra NAV	Krav om oppmøte i et 37,5 t program/uke. Stønad skal etter reglene reduseres ved ureglementert fravær
Tiltak	Aktivitetsplan Hele NAVs tiltaksregister, inkludert 3-årig utdanning	Aktivitetsplan Fulltidsprogram som kan inkludere både statlige og kommunale tiltak. Arbeidspraksis Ikke utdanning
Antall deltakere per aug 2016	Totalt: 146 600 18-24 år: 13 940	Totalt: 5 500 18-24 år: 730
Finansiering	Stat	Kvalifiseringsstønad rammefinansieres over kommunebudsjettet. Kvalifiseringsprogrammet kan inneholde både kommunale og statlige tiltak.

penger. For de under 25 år er kvalifiseringsstønad kun på 1,32 G, og for denne gruppen vil dermed arbeidsavklaringspenger være å foretrekke rent økonomisk fremfor kvalifiseringsprogrammet.

Som vist tidligere har vi fått en betydelig økning i tilstrømmingen til AAP-ordningen av grupper som har kort forhistorie i NAV og at de kommer inn på stønaden før det er aktuelt med sosialhjelp. Dette skyldes trolig at økonomisk sosialhjelp er en subsidiær ytelse. Det innebærer at: «Andre muligheter for underhold, herunder høvelig arbeid, trygde- og pensjonsytelser, krav på underholdsbidrag eller egen formue skal være utnyttet fullt ut.», jf. note 31 til § 18 i sosialtjenesteloven. Det ligger dermed et krav i loven om å undersøke muligheter for statlige trygdeytelser før en begynner å motta økonomisk sosialhjelp. At stønaden innvilges

tidlig, kan også ses i sammenheng med NAVs oppfølgingsmetodikk for avklaring av behov for oppfølging. Når en bruker henvender seg til NAV skal det foretas en behovsvurdering. For de som vurderes å ha behov for omfattende bistand skal det i tillegg gjøres en arbeidsevnevurdering, jf. § 14. a. I en arbeidsevnevurdering skal NAV i samarbeid med brukeren kartlegge brukerens muligheter for å komme i arbeid, behovet for bistand for å komme i arbeid og om, og eventuelt hvor mye arbeidsevnen er nedsatt. Siden kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad er en subsidiær ytelse, kan det innebære at veileder først vurderer om personen har rett på arbeidsavklaringspenger, før personen eventuelt vurderes for KVP. Veileder kan be bruker henvende seg til legen for å få en medisinsk diagnose, noe som da er grunnlaget for å innvilge arbeidsavklaringspenger.

6.4 Oppsummering – Behov for økt bruk arbeidsrettede tiltak med tettere daglig oppfølging

Vi har i denne gjennomgangen vist at de statlige tiltakene og inntektssikringsordningene er de dominerende virkemidlene som benyttes for å sikre arbeid og redusere fattigdom for utsatte grupper. Kvalifiseringsprogrammet som var ment å være det viktigste fattigdomsreduserende tiltaket, er blitt betydelig redusert særlig for ungdom uten fullført utdanning og mangelfull erfaring fra arbeidslivet. Vi har ved en enkel forløpsanalyse fulgt den typiske målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet som viser at det var svært få som begynte på programmet i 2014. En relativt høy andel innenfor målgruppen får AAP i stedet. I tillegg er det mange både arbeidssøkere, tidligere skoleelever og grupper uten arbeidserfaring som i stor grad får innvilget AAP før de blir aktuelle som sosialhjelpsmottakere. Dette betyr at AAP-ordningen i stor grad erstatter KVP og sosialhjelp som fattigdomsreduserende tiltak og økonomisk sikkerhetsnett. Vi har vist at arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet har dels overlappende inngangsvilkår og målgruppe, og at dette gjelder særlig blant unge som har vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet, og som har behov for inntektssikring. Både arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogrammet har dessuten svært skjønnspregete inngangsvilkår. Det betyr at det i betydelig grad vil være opp til veilederen og legen å velge hvilket program en person skal inn på blant de som står utenfor arbeidslivet og som er i gråsonen mellom ledighet og helseproblemer. I loven er det dessuten et krav om at veilederne skal vurdere retten til statlige ytelser, herunder arbeidsavklaringspenger, før de vurderer retten til kvalifiseringsprogrammet.

Ny forskning viser dessuten at ungdom og andre grupper uten arbeidserfaring, står i betydelig fare for å bli innelåst på ordningen uten at de får tilstrekkelig tett oppfølging fra NAV eller tiltaksarrangører. Etter vår vurdering er det særlig uheldig at mange AAP-mottakere må vente lenge på aktuelle tilbud etter at behovs- og arbeidsevnevurdering er gjennomført. Dette er personer som befinner seg i gråsonen mellom ledighet og helseproblemer. Spørsmålet er om flere i denne

gruppen heller burde blitt tilbudt andre og mer kortvarige tiltak med tiltakspenger eller kvalifiseringsprogram.

Kvalifiseringsprogrammet vil ofte innebære kortere varighet, tettere oppfølging og større krav til aktivitet enn arbeidsavklaringspenger. I tillegg kan man med bruk av kvalifiseringsprogrammet fremfor arbeidsavklaringspenger unngå at personer som kanskje først og fremst har problemer med å sikre egen inntekt, eller har mestringsproblemer, dårlig selvtillit og sosiale problemer blir «sykeliggjort». For å oppfylle det medisinske inngangsvilkåret til arbeidsavklaringspenger kreves det en diagnose fastsatt av en lege. Det skal i tillegg iverksettes et medisinsk behandlingsopplegg. En diagnose og en langvarig helseytelse kan påvirke brukerens selvforståelse og omgivelsenes oppfatning av personen; «problemer på arbeidsmarkedet kan da lett oversettes til å bli helseproblemer hos den enkelte» (Grødem, Nielsen og Strand, 2014: 22). Dette kan være særlig uheldig overfor unge som ved inngangen til arbeidslivet kan bli fortalt av lege og av NAV at de har et helseproblem som gjør at de ikke er i stand til å jobbe.

I NAVs Omverdensanalyse for 2016 pekes det på at denne effekten også kan ha påvirket samfunnets syn på sykdom, plager og uheld i løpet av de siste 25 årene – dvs. en økt medikalisering av sosiale og arbeidslivsrelaterte vansker (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016). Dreiningen mot økt bruk av helserelaterte ytelser kan ikke skyldes endringer i folkehelsen som har holdt seg stabil disse årene (Folkehelseinstituttet 2014). Omverdensanalysen peker også på regelverkets betydning, bl.a. inngangsvilkårene for de helserelaterte ytelsene og forventer at dreiningen mot flere på disse ytelsene vil fortsette.

Dette taler for at man bør se nærmere på både regelverksutformingen og NAVs bruk av arbeidsrettede tiltak i det videre arbeidet med å bekjempe fattigdom gjennom arbeidsrettede tjenester og tiltak. Arbeids- og sosialdepartementet har nylig hatt på høring et forslag om innstramming av de medisinske inngangsvilkårene på AAP som kan gi et viktig grunnlag for å begrense tilgangen til midlertidige og varige trygdeytelser, særlig blant unge.

Etter vår oppfatning vil også økt bruk av kvalifiseringsprogrammet kunne bidra til å motvirke den passiviseringen og innelåsingeffekten vi har sett blant flere mottakere av arbeidsavklaringspenger. For å få til en slik opptrapping vil det være behov for å gjøre en ny vurdering av inngangsvilkårene i KVP opp mot AAP. I denne sammenheng vil det også være behov for å se nærmere på de to ordningenes insentivstruktur (stønadsnivå, avkortinger m.v.) og administrative rammeverk. Etter direktoratets vurdering er det flere for-

hold som kan ha bidratt til å begrense NAV kontorenes bruk av ordningen. De administrative rutiner i KVP med bruk av både kommunale og statlige saksbehandlings-, utbetalings- og arkivsystemer er komplekse og alt for ressurskrevende. I tillegg rapporteres det fra NAV-kontorene at KVP som engangs-rettighet, gjør at mange vegrer seg for å ta ordningen i bruk overfor unge. Det bør derfor iverksettes et arbeid med sikte på å forenkle og endre innretningen av ordningen.

7. TILSTANDEN PÅ LEVEKÅRSOMRÅDET – OPPSUMMERING

7.1 Økte forskjeller i inntekt og formue

Norge har gjennom mange år hatt en jevn og stabil realinntektsvekst for de fleste av landets innbyggere, og det store flertallet i den norske befolkning har økende levestandard og gode levekår. Sett over mange år, ser vi at imidlertid at realinntektsøkningen har vært sterkest for husholdningene som ligger øverst på inntektskalaen. På tross av at ulikhetene har økt, har allikevel de fleste inntektsklasser opplevd en betydelig realinntektsvekst de siste 20 årene. En mer usikker konjunkturutvikling de siste årene har imidlertid bidratt til at den økonomiske veksten er redusert. Dette har medført en gradvis økning i arbeidsledigheten, som har bidratt til at andelen innbyggere med lavinntekt har økt noe de siste fire årene. I første del av perioden har vi opplevd en moderat lavkonjunktur som har forsterket seg de siste to årene på grunn av lavere oljeinvesteringer og fallet i oljeprisen. Dette har bidratt til at ulikhetene øker ytterligere og at inntektsveksten i større grad enn tidligere tilfaller de som ligger øverst på inntektskalaen, mens gruppene med lavinntekt har, praktisk talt, ingen vekst i realinntekten.

Ved siden av økningen i arbeidsledigheten har også økte kapitalinntekter i de høyeste inntektsklassene bidratt til økt ulikhet mellom husholdningenes inntekter. For de øverste inntektsgruppene har økt sparing og økning i realformuen på grunn av vekst i boligprisene ført til fortsatt vekst i nettoformuen. Dette har også gitt større forskjeller i formuesfordelingen mellom husholdningene. Utviklingen må ses i sammenheng med lavrentesituasjonen og sterk vekst i boligprisene i pressområdene. Endringene i fordelingen av realinntekten viser sterkest vekst i eldre aldersgrupper og lavest for unge barnefamilier.

Nærmere utviklingen i lavinntekt blant ulike grupper:

Klar økning i andelen med lavinntekt de siste årene

Det har vært en klar økning i andelen med årlig lavinntekt for hele befolkningen de siste fire årene. Når vi

benytter EUs definisjon for lavinntekt (personer som ligger under 60 prosent av medianinntekten), har andelen med lavinntekt økt fra 9,6 prosent i 2011 til 10,8 prosent i 2014.

Når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt, dvs. gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode, har andelen med lavinntekt økt fra 7,7 til 9,0 prosent fra 2011 til 2014.

Når vi ser på utviklingen i befolkningens realinntekt og fordelingen av denne (andelen med absolutt lavinntekt), har denne holdt seg konstant fra 2013–2014. Dette indikerer at de som ligger nederst på inntektskalaen har hatt liten eller en meget svak realinntektsvekst de siste par årene.

Andelen unge med lavinntekt vil fortsatt øke, mens andelen eldre med lavinntekt vil gå ned i årene framover.

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

Det er sannsynlig at tendensen til økte forskjeller mellom aldersgruppene vil øke, både som følge av langsiktige utviklingstrekk knyttet til demografiske forhold og svekkelsen på arbeidsmarkedet, men også fordi sysselsettingsveksten blant personer over 60 år vil gi høyere inntekt og inntektsgrunnlag for eldre i flere år framover. Dette forsterkes ytterligere ved at eldre har økte kapitalinntekter på grunn av høyere sparing og økning i boligprisene. I tillegg bidrar globalisering av vare- og tjenestemarkedene og arbeids-

innvandringen til økt konkurranse om de ufaglærte jobbene. Dette vil fortsatt gjøre det vanskeligere for ungdom og andre utsatte grupper å komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet.

Flere innvandrere i lavinntektsgruppen

Forekomsten av lavinntekt blant innvandrerbefolkningen ligger på et høyt nivå. Etter flere år med relativ nedgang i andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt, har andelen økt med 0,7 prosentpoeng de siste tre årene. Forskjellene mellom innvandrergruppene og nordmenn kan i stor grad forklares ut fra forskjeller i yrkestilknytning og at det er betydelig flere en-inntektshusholdninger blant mange av innvandrergruppene.

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

Økt andel og antall barn med lavinntekt

Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har økt betydelig de siste 10 årene. Særlig sterk var økningen fra 2001 fram til 2004. Deretter fulgte noen år med svak vekst, før vi fra 2011 på nytt ser en økning. Viktige årsaker til denne veksten er at vi har fått et større innslag av barnefamilier med innvandrerbakgrunn og svak yrkestilknytning. Dette skyldes blant annet at vi har hatt høy innvandring og noe vekst i arbeidsledigheten de siste årene. En annen medvirkende årsak til økningen i antall barn i lavinntektshusholdninger er at den økonomiske støtten gjennom barnetrygden er redusert både absolutt og relativt fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag (Epland og Kirkeberg 2016). I perioden 2012–2014 levde 9,4 prosent av alle barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt målt med EU-skalaen.

Om lag halvparten av barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn. På grunn av den høye innvandringen over flere år har antallet fattige barn med innvandrerbakgrunn økt kraftig, fra 26 200 i perioden 2004–2006 til 47 100 i perioden 2012–2014. Det er betydelige regionale forskjeller i forekomsten av lavinntekt i barnefamilier. Det er sær-

lig i Oslo og flere fylker i østlandsområdet at forekomsten er høy. Barn med innvandrerbakgrunn fra Somalia, Irak og Afghanistan er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen, og andelen er økende.

Økende andel med lavinntekt blant personer som mottar ytelser fra NAV

Blant mottakere av midlertidige ytelser fra NAV (arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad) og langtidsledige har andelen med lavinntekt økt i alle år siden 2009. Økningen har vært sterkest for aleneboende minstepensjonister og personer som mottar sosialhjelp og kvalifiseringsstønad.

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

7.2 Svekkelsen på arbeidsmarkedet har bidratt til økt antall sosialhjelpsmottakere

Antallet sosialhjelpsmottakere hadde en nedadgående trend i flere år, men har økt de siste tre årene. I 2015 mottok til 1,6 prosent av befolkningen økonomiske sosialhjelp.

Innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. Antall sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 18–66 år økte med 1700 personer det siste året. Andelen av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år som har innvandrerbakgrunn har økt fra 36 prosent i 2010 til 47 prosent i 2014. Veksten i antallet sosialhjelpsmottakere kan ses i sammenheng med høy innvandring og at arbeidsledigheten har økt relativt mye for denne gruppen.

Det har også vært en betydelig økning i sosialhjelpsutbetalingene de siste årene. Samlet utbetaling utgjorde 5,9 mrd. i løpet av 2015. Regnet i faste priser utgjorde dette en økning på 3 prosent i forhold til året før. Økningen skyldes først og fremst at antallet mottakere har økt og at varighet pr. mottaker har økt.

7.3 Lavinntektsgrupper har dårligere helse og opplever materielle og sosiale mangler

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

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

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

Flere enn tidligere søker kommunal bolig. Fra 2014 til 2015 var økningen på nærmere 3 prosent. Antallet boliger kommunen disponerer har også økt, også som andel av befolkningen. Dette inkluderer både kommunalt eide og innleide boliger. Vi ser også at den sterke kostnadsveksten for boliger bidrar til å øke belastningen på kommunebudsjettene.

Den sterke prisveksten har i følge Husbanken også ført til at bostøtten svekkes som boligsosialt virkemiddel fordi utgiftstaket i ordningen gjør at flere i målgruppen får avslag på søknad.

8. KONSEKVENSER FOR NAV

Et overordnet sosialpolitisk mål, er å bedre levekårene til vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte skal få mulighet til å leve og bo selvstendig, jfr. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Den økonomiske utvikling de siste årene og den forventede utviklingen på arbeidsmarkedet opprettholder inntrykket av at fattigdomsproblemene i tiden framover vil øke blant ungdom, unge voksne og barnefamilier med innvandrerbakgrunn. Barnerike innvandrerfamilier utgjør en stadig større andel av lavinntektsgruppen. Blant ungdomsgruppene er det mange med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig på grunn av psykiske lidelser. En trygg og god bosituasjon for alle er også viktig for sosial deltakelse og bedret måloppnåelse i velferdspolitikken. Utviklingen på boligmarkedet de siste årene særlig knyttet til økt prisvekst i pressområdene, gir større utfordringer for særlig de unge, både familier med barn og aleneboende. Levekårsutfordringene i befolkningen har sammensatte årsaker. I de tidligere fattigdomsrapportene har vi pekt på aktuelle strategier og tiltak for å styrke overgangen til arbeid for gruppene som er særlig utsatt for lavinntekt. Samtidig bør NAV jobbe langsiktig for å sikre at barn og unge får best mulige oppvekstvilkår og utdanning. I tillegg medfører utviklingen på boligmarkedet økt behov for bolig sosiale tiltak for mange av de samme målgruppene. Dersom vi skal oppnå målene i velferdspolitikken er det nødvendig at enkeltpersoner og familier med levekårsutfordringer får et godt koordinert tjenestetilbud fra NAV-kontorene, kommunene og det øvrige hjelpeapparat. Med utgangspunkt i et godt fungerende partnerskap mellom stat og kommune kan NAV være en viktig aktør og initiativtaker for å utvikle samarbeidsløsninger mellom de ulike deler av hjelpeapparatet.

På bakgrunn av den aktuelle økonomiske utvikling, utfordringene på arbeidsmarkedet og levkårs situasjonen de siste årene vil vi peke på følgende strategier og tiltak for å styrke overgangen til arbeid, sikre bolig og bekjempe fattigdom for gruppene som er særlig utsatt for lavinntekt:

8.1 Bekjempe fattigdom gjennom bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak

Dette har gjennom flere år vært et av de mest sentrale grepene i NAVs virksomhetsstrategi og er samtidig det viktigste virkemiddelet for å bekjempe fattigdom. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig den viktigste arenaen for sosial inkludering.

Det er behov for økt tiltaksbruk i det ordinære arbeidsmarkedet framfor i skjermet sektor. Derfor er det de siste par årene iverksatt endringer i rammeverket for de arbeidsrettede tiltakene, med sikte på at tiltaksaktiviteten hos ordinære arbeidsgivere styrkes og i større grad innrettes mot det ordinære arbeidsmarkedet framfor skjermet sektor. I denne forbindelse legges det opp til økt bruk av lønnstilskottsordninger og utvikling av styringssystemet for arbeidsmarkedstiltakene for å gi NAV større rom for å tilpasse tilbudet til deltakernes individuelle behov og styrke kvaliteten på tiltaksplassene. Vi viser også til omtale av samarbeidet med skoleverket om økt bruk av kompetansegivende tilbud innenfor kvalifiseringstiltakene under pkt. 7.2 under.

Samtidig er det iverksatt tiltak for å sikre kvalitet og nødvendig kapasitet i oppfølgingsarbeidet fra NAV-kontorene. Viktige prioriteringer de siste årene har vært å styrke NAV-medarbeidernes arbeidsmarkeds- og veiledningskompetanse. I etatens langtidsplan er det fastlagt tiltak for å øke innsatsen innenfor dette arbeidet.

For å hindre veksten blant unge uten utdanning og arbeidserfaring som mottar midlertidige helse relaterte ytelser, bør det i større grad gjennomføres arbeidsrettede tiltak med tettere daglig oppfølging av denne gruppen. Vi viser her til kapittel 6 om bruk av arbeidsrettede tiltak for å sikre arbeid og bekjempe fattigdom blant utsatte grupper. Dette bør gjøres gjennom økt bruk av tiltak som sikrer tettere daglig oppfølging og tilpassede kvalifiseringstilbud for deltakerne. Vi anbefaler derfor at KVP trappes opp og at det gjøres tilpassninger i regelverkene for AAP og KVP for å få til dette.

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

Både kvantitative og kvalitative studier av ungdoms frafall fra skole og sosiale arenaer viser at årsakene må søkes i det komplekse samspillet gjennom livsløpet mellom familieforhold, skole, venner og fritid, arbeidsmarked og ulike deler av det offentlige hjelpeapparat (Barstad 2015).

At frafallsårsakene er sammensatte og komplekse har konsekvenser for utforming av politikk og etatenes tjenestetilbud. Forskningen tar derfor til orde for at det gjelder å tenke helhetlig og ikke begrense oss til utdanningssystemet eller arbeidsmarkedet alene. For en del grupper vil det være behov for å samordne de offentlige tjenestetilbudene over flere år: En må «..tenke livsløp og kontekst for den enkelte unge framfor innenfor sektorspesifikke ansvarsområder» (Hyggen 2015: 52). I forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» (2013 – 2016) gjennomføres det en systematisk og forskningsbasert kartlegging av erfaringene med oppfølging av ungdom som faller utenfor skole og arbeidsliv. Et viktig mål med prosjektet er å styrke kvaliteten på NAVs tjenestetilbud, herunder kompetansen til veilederne ved kontorene. Erfaringene fra forsøkskontorene så langt gir indikasjoner på at dette er en heterogen gruppe med sammensatte behov og frafallsårsaker. En delrapport fra forsøket (Ose m.fl. 2014) pekte på at det må jobbes bredt med tett oppfølging av hele livssituasjonen til den enkelte med særlig vekt på et forebyggende perspektiv. Dette innebærer tidligst mulig avklaring av den enkeltes behov og hvordan NAV og kommunene kan følge opp ungdomsgruppen i forhold til skole og arbeid. Mange unge som ikke er sterke i teoretiske fag bør få tilrettelagte undervisningsløp med vekt på læring gjennom praktisk arbeid som gir den enkelte mulighet for å oppleve skolemestring. Rapporten anbefalte derfor at NAV-kontorene sammen med skoleverket skal medvirke til at ungdom tilbys opplæringsløp slik at de ikke faller utenfor både skole og arbeid.

Ut fra foreliggende kunnskap om ulike faser av barns og ungdoms situasjon knyttet til oppvekst og utdanning vil følgende strategiske grep innenfor arbeids- og

velferdspolitikken være viktige for å bekjempe ungdoms frafall fra skole og sosiale arenaer:

Prioritering av gode arenaer for barns og ungdoms læring og utvikling

Dette vil være en avgjørende strategi for å sikre at barn og ungdom får en best mulig oppvekst og utdanning. En viktig forutsetning for at et samlet hjelpeapparat skal sikre tiltak mot tidlig mistrivsel, læringsvikt og frafall fra skolen, er at man skaffer seg oversikt over barn og ungdoms situasjon og oppvekstforhold i sin kommune. NAV bør som kunnskapsrik samfunnsaktør bidra til å støtte kommunene i en slik tilnærming. Samtidig må NAV fortsatt prioritere ungdomsgruppen gjennom egne ungdomsteam på NAV-kontorene og iverksette regjeringens nye innsats overfor unge uten arbeid, utdanning eller annen aktivitet. NAVs samarbeid med skoleverk og oppfølgingstjenesten skal gi et nødvendig sikkerhetsnett for å unngå at ungdom blir stående uten arbeid og utdanning. Samtidig må NAV og skoleverket samarbeide om å utvikle kompetansegivende opplæring/utdanning, jf. s. 71 i Prop. 1 S i for 2015–16 om den nye ungdomssatsingen. Denne innsatsen skal erstatte de tidligere garantiordningene for ungdom.

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

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

- Utprøving av en ordning med utplassering av NAV-veiledere på videregående skoler med høyt frafall og i områder med store levekårsutfordringer.

Dette er et samarbeidsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet²⁵. Målet er økt gjennomføring i videregående opplæring og varig inkludering i arbeid. Dette gjøres ved tett samarbeid mellom NAV-kontorene og de videregående skolene og andre samarbeidspartnere som Oppfølgingstjenesten mm. En underveisevaluering indikerer at samarbeidet har gitt en gjensidig læringseffekt mellom NAV-kontorene og skolene og at samarbeidet gir grunnlag for forebygging av frafall og større tilbakevending til skole blant elever som har falt ut. Det er likevel for tidlig å påvise signifikante kvantitative effekter av satsingen basert på det forsøksdesignet som er satt opp for evalueringen av prosjektet (Schafft og Mamelund 2016).

Forebygging mot lavinntekt gjennom samordnede tjenestetilbud mot familier

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

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

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

Modellene og arbeidsmetodene utvikles i prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF). Det overbyggende formålet er å motvirke at lavinntekt og fattigdom overføres mellom generasjoner. Prosjektet går over fire år; det drives av Arbeids- og velferdsdirektoratet i et samarbeid med andre direktorater.²⁶

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

I utviklingsfasen har det også vært et nært samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA), som skal evaluere prosjektet gjennom en kombinert effekt- og prosessevaluering. Dette samarbeidet har hatt som hovedformål å bidra til en tydelig modell og metodebeskrivelse, og samtidig sikre optimal tilpasning av forskningsdesign og instrumenter til modellen som skal prøves ut. Selve utprøvingen (2016–2018) startet i oktober 2016 i samarbeid med 30 av landets største NAV-kontor og kommuner, fordelt på en utprøvings- og kontrollgruppe.

HiOA har utarbeidet en underveisrapport fra utprøvingsfasen som drøfter prosjektets «programteori», (virksomme elementer og mekanismer), samt formål og potensiale i lys av relevant forskning og erfaringer gjort gjennom utviklingsfasen. I rapporten fremgår det at erfaringene fra utviklingsfasen, med utprøving av ulike modellelementer og verktøy, er positiv, og at modellen har et potensiale som gir

²⁵ Prosjektet er en del av satsingen «Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontor».

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

grunnlag for videre utprøving. Veilederne/familiekoordinatorerne som har brukt modellen og metodikken i praksis, erfarer at verktøyene er relevante, nyttige og bidrar til økt bevissthet og systematikk i arbeidet med familiene.

Utviklingen av disse delene av tjenestetilbudet må også ses i sammenheng med utviklingen av samarbeidstiltak som vil bli iverksatt mellom de involverte etatene i forbindelse med «0–24- samarbeidet» de nærmeste årene, jf. Felles oppdrag til direktoratene i brev av 22.05 2015 fra Kunnskapsdepartementet.

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

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

- Det bør utvikles samarbeidsmetoder og -modeller mellom kommune og stat ved NAV-kontor med stor konsentrasjon av brukere med levekårsutfordringer og omfattende barnefattigdom.
- Det bør etableres hensiktsmessige tilbud til innvandrerfamilier med mange barn og lavinntekt. Kvinner med innvandrerbakgrunn har vesentlig lavere arbeidstilknytning enn andre. Det gjelder særlig kvinner fra land med liten tradisjon for kvinnelig yrkesdeltakelse, og kvinner uten utdanning og med store omsorgsoppgaver. For disse kan veien til arbeid være svært lang, og ambisjonen kan i første omgang være å styrke språkferdighetene. Systematisk opplæring og utdanning i norsk og etablering av egnede møteplasser for å utvikle språkferdighetene kan være aktuelle tilbud for denne målgruppen. Dette vil gjøre dem

bedre i stand til å håndtere hverdagslivet med kontakt med offentlige kontorer og oppfølging av barn i barnehage, skole og fritidsaktiviteter.

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

Sett i lys av tilgangen på flyktninger og at lavinntektsutfordringene og behovet for sosialhjelp varierer mellom ulike innvandrergrupper, vil utvikling av et differensiert tjenestetilbud overfor disse gruppene bli viktig i årene framover.

8.4 Behov for økt boligsosial innsats mot lavinntektsfamilier

Både den økonomiske utviklingen med økt fattigdom og økte utfordringer på boligmarkedet, bl.a. som følge av økt boligmangel og sterk boligprisvekst, har bidratt til å øke behovet for hjelp til bolig for utsatte grupper. Etterspørselen etter kommunale boliger øker og bidrar til å øke belastningen på kommunebudsjettene. Samtidig har den sterke prisveksten bidratt til å svekke bostøtten som boligsosialt virkemiddel og ført til nedgang i antall mottakere av ordningen (Husbanken 2016).

For NAV betyr denne utviklingen at tjenestebehovet for de mest utsatte gruppene som trenger hjelp til boli-

ger øker. Dette gjelder økonomisk rådgiving, men det vil trolig også være økt behov for økonomisk hjelp: I tillegg må det sikres midlertidige boliger for de mest utsatte gruppene. Utviklingen på boligmarkedet vil kreve økt oppmerksomhet på boligproblemene for lavinntektsgrupper, og reise spørsmål om det vil bli behov for ytterligere boligpolitiske tiltak i årene framover.

8.5 Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene

Et av hovedgrepene i NAVs virksomhetsstrategi er å være en kunnskapsrik samfunnsaktør som holder offentligheten informert om utviklingen på alle NAVs ansvarsområder. Som ledd i arbeidet med å styrke NAVs kunnskapsgrunnlag og kompetanseutvikling har Arbeids- og velferdsdirektoratet etablert en egen kunnskapsstrategi, blant annet med sikte på styrking av kunnskapen om NAVs prioriterte brukergrupper og veier ut av fattigdom. Dette vil skje gjennom utvik-

ling av NAVs eget statistikk- og analysearbeid. I tillegg er det iverksatt et målrettet samarbeid med universitets- og høyskolemiljøene om forskning og fagutvikling på alle NAVs ansvarsområder.

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

REFERANSER

- Arbeids- og sosialdepartementet (2016a) Prop. 1S (2016-2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2017. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016b) *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – Status og utviklingstrekk*. Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016c) *Høring om forslag til endringer i arbeidsavklaringspenger*. Nettartikkel publisert 8.juli 2016. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-forslag-til-endringer-i-arbeidsavklaringspenger/id2507456/>.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *NAV's omverdensanalyse 2016 – Utvikling, trender og konsekvenser fram til 2030*. NAV-rapport 2016:3. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Oppfølging av ressursundersøkelsen – Forslag til tiltak*, Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2014. Nyhetssak publisert på NAVET 1.juli 2014.
- Barstad, Anders (2016) «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.
- Dahl, Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel (2014) *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Rapport – Fakultet for samfunnsfag/Sosialforsk. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Bhuller, Mandeep og Eirik Eylands Brandsås (2013) *Fattigdomsdynamikk blant innvandrere. En empirisk analyse for perioden 1993-2011*. Rapporter 40/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Brage, Søren og Ola Thune Ola (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37-49.
- 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.
- Brovold, Kristian Hrafn og Mathias Killengren Revold (2016) «Sosiale indikatorer for sosialhjelpsmottakere og mottakere av kvalifiseringsstønad» i Omholt, Elisabeth Løyland (red.) Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 94-110.
- Cingano, Federico (2014) *Trends in income inequality and its impact on economic growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163.
- Djuve, Anne Britt, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2012) *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012:63. Oslo: Fafo.
- Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45-60.
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen (2013) *Bostedsløse I Norge 2012 – En kartlegging*. NIBR-rapport 2013:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionalforskning.
- ECON (2006) *Samfunnsøkonomiske konsekvenser ved aktiviseringsprogram for personer uten trygderettigheter*. Utarbeidet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, ECON-rapport 2006-066. Oslo: ECON.
- Epland, Jon, Erlend Sandø Kiel og Frøydis Strøm (2013) «Inntekt og marginalisering», i Sandnes, Toril (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 103-124.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2014) *Arbeidsinnvandrernes inntekter. Store forskjeller mellom innvandrere fra nye og gamle EU-land*. Artikkel publisert 18.november 2014. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/arbeidsinnvandrernes-inntekter> (lest 3.desember 2015). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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

Epland, Jon og Mathias Killengreen Revold (2016) «Vedvarende lavinntekt», i Omholt, Elisabeth Løyland (red.) *Økonomi og levkår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 35-61.

EUROSTAT (2016) *Income and living conditions database*. Indikatorer lastet ned: «Europe 2020 target on poverty and social exclusion (ilc_peps01)», «Material deprivation rate for the 'Economic strain' and 'Durables' dimension (ilc_sip8)». Luxembourg: European Commission. Tilgjengelig fra <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> (data hentet 6. April 2016).

Fløtten, Tone, Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem, Arne Backer Grønningsæter og Roy A. Nielsen (2011) *Kunnskap om fattigdom i Norge: En oppsummering*. Fafo-rapport 2011:21. Oslo: Fafo.

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

Friberg, Jon Horgen og Olav Elgvin (2014) *Når aktivisering blir ydmykelse*. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV. Fafo-rapport 2014:43. Oslo: Fafo.

Gjersøe, Heidi Moen (2015) «Regulating inflow or outflow: a comparison of the work capability assessments in the UK and Norway». *Journal of Social Policy*, Available on CJO 2015 doi:10.1017/S0047279415000471.

Grebstad, Unni Beate (red.) (2012) *Sosialhjelp og levkår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Grødem, Anne Skevik (2011) *Innvandrerbarn og bolig: hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Fafo-rapport 2011:32. Oslo: Fafo.

Grødem, Anne Skevik, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2014) *Unge mottakere av helserelaterte ytelser: Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET*. Fafo-rapport 2014:37. Oslo: Fafo.

Gulbrandsen, Lars og Hans Christian Sandlie (2015) «Housing market and family relations in a welfare state». *Critical Housing Analysis*, 2 (1), 74-81.

Hansen, Inger Lise Skog og Bjørn R. Lescher-Nuland (2011) *Bolig og oppvekst: En studie av konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Fafo-rapport 2011:16. Oslo: Fafo.

Helsedirektoratet (2016) *Folkehelsepolitisk rapport 2015. Indikatorer for det tverrsektorielle folkehelsearbeidet*. Oslo: Helsedirektoratet.

Husbanken (2016) Årsrapport 2015. Publisert 20.april 2016. Drammen: Husbanken.

Hyggen, Christer (2015) *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden: utfordringer, innsatser og anbefalinger*. Tema Nord 2015:536. København: Nordisk ministerråd.

Ihlebak, Camilla, Hege R. Eriksen og Holger Ursin (2004) SHC – et måleinstrument for subjektive helseplager. *Tidsskrift for Norsk Psykologiforening*, 41 (5), 385–387.

Kann, Inger Cathrine, Per Kristoffersen og Jun Yin (2016a) «Arbeidsavklaringspenger - utviklingen i hvem som kommer inn». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 63-76.

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016b) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 77-92.

Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløpene?», *Arbeid og velferd*, 3/2015, 105-122.

- Kann, Inger Cathrine og Sille Ohrem Naper (2012) «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005-2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012, 83-99.
- Kaur, Ranjit (2013) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapporter 32/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Langeland, Stein, Eva Herud og Sille Ohrem (2014) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013*. NAV-rapport 2014:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Langeland, Stein og Anders Mølster Galaasen (2014) «Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til? » *Arbeid og Velferd*, 1/2014, 64-77.
- Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad (2016) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2015*. NAV-Rapport 2016:1. 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 (2013) *Kvalifiseringsprogrammet. Rapport fra en spørreundersøkelse blant veiledere på kvalifiseringsprogrammet*. Notat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Lima, Ivar Andreas Åsland og Heidi Nicolaisen (2016) «Helse og legeerklæring i arbeidsevnevurderingen». *Arbeid og velferd*, 1/2016, 105-120.
- Lorentzen, Thomas og Roy A. Nielsen (2009) «Går fattigdom i arv?» i Fløtten, Tone (red.) *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- 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.
- Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osberg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering*. Sintef-rapport A26778. Trondheim: SINTEF teknologi og samfunn.
- Normann, Tor Morten (2009) *Fattigdomsrisiko: En levekårstilnærming*. Rapporter 2009/11. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU (2009:10) *Fordelingsutvalget*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- OECD (2015) *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- OECD (2016) *Poverty rate (indicator)*. Data fra OECD Social and Welfare Statistics doi: 10.1787/0fe1315d-en (hentet 2.februar 2016). Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- Omholt, Elisabeth Løyland (red) (2016) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Ose, Solveig Osborg, Roland Mandal og Siri Mordal (2014) *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Et system- og aktørperspektiv*. SINTEF-rapport nr. A26225. Trondheim: SINTEF.
- PROBA (2013) *Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*. Rapport 2013-09. Oslo: PROBA Samfunnsanalyse.
- Prop. 39 L (2014-2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidige ansettelser mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Regjeringsplattformen (2013) Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen 7. oktober 2013.
- 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.

Sandvik, Lene (2015) *Risiko for fattigdom og sosial eksklusjon – EU-SILC. Fortsatt få fattige og sosialt ekskluderte i Norge*. Artikkel publisert 8.april 2015. <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/fortsatt-fa-fattige-og-sosialt-ekskluderte-i-norge> (lest 7.mai 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Schafft Angelika og Sverre-Erik Mamelund (2016) *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole*. AFI-rapport 2016:04. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Schreiner, Ragnhild C. (2016) *Unemployed or Disabled? The Effects of Medicalizing Youths by Granting Temporary Disability Benefits*. Working paper online. Ragnar Frisch Centre for Economic Research and the University of Oslo, August 2016.

Seim, Sissel og Hege Larsen (red.) *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om barnefattigdom og eksklusjon blant barn i Norge*. HiO-rapport 2011/10. Oslo: Høgskolen i Oslo.

Sletten, Mira Aaboen og Christer Hyggen (2013) *Ungdom, frafall og marginalisering*. Temanotat, VAM-programmet. Oslo: Norges Forskningsråd.

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

SSB (2015) *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, 2014*. Nettartikkel publisert 16.desember 2015. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ihus> (lest 4.april 2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016a) Økonomisk utsyn over året 2015. Kap.6. *Husholdningene*. Økonomiske Analyser 1/2016 Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016b, c, d og e) *Statistikkbanken*. b: Tabell 10503 (Personer i husholdninger med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet, under ulike avstander til medianinntekten – hentet 3. mai 2016), c: Tabell 09679 (Personer med lavinntekt, etter gruppe og alder – hentet 3. mai 2016), d: Tabell 06070 (Privat-husholdninger, etter husholdningstype – hentet 22. november 2016), e: Tabell 09008 (Utviklingen i vedvarende lavinntekt. Treårsperiode – hentet 22. november 2016). Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016f). *Kommunale boliger, 2015*. Statistikk publisert 23.juni 2016. Tilgjengelig fra http://www.ssb.no/kombolig_kostr/ (lest 29.august 2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Strand, Anne Hege og Roy A. Nielsen (2015) *Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?* Fafo-rapport 2015:29. Oslo: Fafo.

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.

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

Walker, Robert, Grace Bantebya Kyomuhendo, Elaine Chase, Sohail Choudry, Erika K. Gubrium, Jo Yongmie, Nicola, Ivar Lødemel, Leemamol Mathev, Amon Mwiine, Sony Pellissery og Yan Ming (2013) «Poverty in Global Perspective: Is Shame a Common Denominator?» *Journal of Social Policy*, 42(2), 215-233.

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

TIDLIGERE PUBLISERTE RAPPORTER FRA NAV

NAVs rapportserie

3/2016 NAVs omverdensanalyse 2016	2/2009 Moderne familier – tradisjonelle valg. En studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon
2/2016 Utviklingstrekk i folketrygden 2015	1/2009 Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvandrerne i Norge?
1/2016 Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2015	5/2008 Hva skjer etter avsluttet arbeidssøkerperiode? Overlevelsesanalyse av arbeidssøkere i en oppgangs og en nedgangskonjunktur
1/2015 Hva gjør brukerne etter NAV? Oppfølgingsundersøkelsen 2014	4/2008 Geografisk variasjon i uførepensjonering 1997–2004
3/2014 Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2014	3/2008 Kven går av med AFP?
2/2014 Omverdensanalysen 2014	2/2008 Tidligere arbeidssøkere ett år etter NAV. En oppfølgingsundersøkelse av arbeidssøkere som sluttet å melde seg ved NAV høsten 2006
1/2014 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013	1/2008 Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsatferden?
3/2013 Unges tilknytning til arbeidslivet	5/2007 I arbeid etter rehabilitering og attføring?
2/2013 Gradert sykmelding	4/2007 Hva foregår på legekantorene? Konsultasjonsstatistikk for 2006
1/2013 Arbeid eller alderspensjon? En studie av hvilke faktorer som påvirker seniorers beslutning om å fortsette i jobb	3/2007 Endringer i fastlegenes sykmeldingspraksis. Konsekvenser for de sykmeldtes arbeidstilknytning og behov for trygdeytelser
1/2012 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012	2/2007 Analyse av utviklingen i statens utgifter til medisinske laboratorie- og radiologiundersøkelser – En oppfølgingsanalyse
3/2011 Overgang til arbeid og aktivitet blant tidligere NAV-brukere	1/2007 Pensjonsreform på trappene. Hva vet befolkningen om pensjon?
2/2011 Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet	1/2006 Kvalitetsundersøkelse av saksbehandling i barnebidragssaker
1/2011 Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger	
1/2010 Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn. En studie av årskullene 1998–2008 og deres foreldre	
3/2009 Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring	

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

TRYKK: 07 Media AS - 07.no
ISBN 978-82-551-2345-3

