
Fattigdom og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2014

© NAV Desember 2014

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 under NAV og samfunn/analyser.

ISBN 978-82-551-2345-3

Fattigdom og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2014

Av Stein Langeland, Sille Ohrem og Ivar Andreas Åsland Lima

Forord

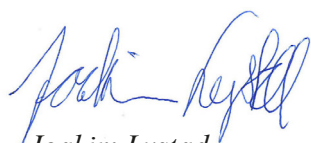
Som fagdirektorat for de sosiale tjenestene innenfor arbeids- og velferdspolitikken skal direktoratet følge med på og vurdere forhold som påvirker levekår for utsatte grupper og utviklingen i de sosiale tjenestene. Vi utarbeider derfor hvert år på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet denne rapporten om tilstanden på fattigdoms- og levekårsområdet i Norge. Denne gangen har vi lagt vekt på å videreutvikle den løpende analysen av fattigdomsutviklingen basert på SSBs utvalgte oppdateringer av inntektsstatistikken etter skatteoppgjøret for 2012. Analysene er hentet fra SSBs statistikkbank og utvalgte statistikk-kjøringar bestilt fra SSB. I tillegg har vi gjennomført egne analyser av sosialstatistikken basert på de nye KOSTRA-data fra 2013.

I tillegg til levekårsdataene bygger rapporten stor grad på de litteraturoversikter og forskningsresultater som ble presentert i forrige rapport. Mye av denne kunnskapen vil være allmenngyldig over flere år.

Rapporten er utarbeidet av Kunnskapsstaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Stein Langeland har hatt ansvaret for publikasjonen. Sille Ohrem og Ivar Andreas Åsland Lima har bidratt med tekst og analyser til kapitlene i rapporten.

Spesielt takk til Eva Herud ved Tjenesteavdelingen som har kommet med kommentarer og nyttige innspill til arbeidet.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet
Desember 2014*



*Joakim Lystad
Arbeids- og velferdsdirektør*

Sammendrag

Levekår og fattigdom

Sammenlignet med andre land har befolkningen i Norge høy levestandard og små forskjeller i levekår. Den høye økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i landet. Når vi ser på utviklingen i et langsiktig perspektiv ser vi likevel at forskjellene øker. I perioden 1986–2012 har gjennomsnittlig inntekt etter skatt økt med 94 prosent for den femdelen som ligger høyest på inntektsskalaen, mens inntektsøkningen var 67 prosent for den femdelen som hadde lavest inntekt.

Utviklingen de siste årene viser at andelen av befolkningen med lavinntekt holder seg relativt stabil. I 2012 befant 3,4 prosent av befolkningen seg under OECDs fattigdomsgrense, mens 7,9 prosent betegnes som fattige når vi benytter EUs fattigdomsgrense¹. Når vi ser på enkeltgrupper kan vi registrere en økende andel med lavinntekt blant unge og unge voksne. Dette skyldes bl.a. at flere innenfor denne gruppen blir stående utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske lidelser og at frafallet fra videregående skole fortsatt holder seg høyt.

Det er også en sterk vekst i andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere og ulike grupper som mottar korttidsytelser fra NAV. Blant eldre har andelen med lavinntekt blitt redusert de siste årene på grunn av oppjustering av pensjonsinntekten, høyere sysselsetting og dermed bedre inntektsgrunnlag for denne gruppen.

Enslige forsørgere, barnerike familier med innvandrerbakgrunn og mottakere av økonomisk sosialhjelp er overrepresentert blant lavinntektsgruppene. Antallet barn i innvandrerfamilier med lavinntekt har økt sterkt de seinere år, mens antallet norske barn med lavinntekt har holdt seg konstant. Økt fattigdom blant barn kan derfor i stor grad tilskrives den høye

nettoinnvandringen. 34,4 prosent av barna med innvandrerbakgrunn tilhørte i 2010–2012 familier som har inntekt under fattigdomsgrensen, i følge EUs lavinntektsmål.

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.

Utviklingen i inntekt og fattigdom har nær sammenheng med den økonomiske utvikling og situasjonen på arbeidsmarkedet. Inntektsstatistikken viser at risikoen for vedvarende lavinntekt er over fem ganger så høy i familier uten personer med varig 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 gir barns og ungdoms oppvekst og utdanning den «humankapital» de trenger for å komme inn på arbeidsmarkedet. Høy sysselsetting og lav ledighet er derfor viktig for sikre små forskjeller i levekår. I tillegg har Norge et godt utbygget velferdssystem som gjør at de som i utgangspunktet har små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Men selv om inntektsforskjellene er små, viser levekårsundersøkelsene at de med lav vedvarende inntekt i Norge ofte har sosiale mangler; som dårlige boforhold og dårligere helse enn befolkningen for øvrig.

Sosiale tjenester og mottak av sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold. I 2013 mottok til sammen 120 800 personer økonomisk sosialhjelp i minst en måned. Dette er 6 000 flere enn året før. Antall sosialhjelpsmottakere har dermed begynt å øke noe etter en nedadgående trend i 2011 og 2012. I tillegg var det en betydelig økning i utbetalingene både på grunn av flere

¹ Vi har her benyttet OECD og EU sine definisjoner for vedvarende lavinntekt eksklusive studenter. Lavinntektsmålene er indikatorer for fattigdom i et land. Definisjonsgrunnlaget for disse er nærmere drøftet i kapittel 3.1.

mottakere, men også fordi utbetalingene per mottaker har økt.

Av de som mottok sosialhjelp hadde 37 prosent innvandrerbakgrunn. Denne andelen har økt betydelig de siste årene på grunn av den høye innvandringen til Norge.

Økningen i antall mottakere skyldes svekkelsen på arbeidsmarkedet i 2012 og 2013, men vi tror også at økningen i antall og andel med lavinntekt blant de utsatte gruppene bidrar til økt behov for å dekke utgifter til livsopphold. Vi ser bl.a. at økningen i sosialhjelpsutbetalingene har vært særlig sterk blant enslige forsørgere og innvandrere. En mulig forklaring på denne økningen kan også være økt bruk tiltak for barna (barnehage, SFO, fritidsaktiviteter mv.). For å ivareta lovkravet om at barnas behov skal vurderes ved behandling av søknader om økonomisk stønad, skal kontorene legge vekt på å sikre barnas oppvekst og deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Dette kan ha ført til økte utbetalinger.

Kvalifiseringsprogrammet

Antall deltakere på programmet har gått ned siden 2011, men har nå stabilisert seg på om lag 5 600 deltakere. Nye evalueringsrapporter fra programmet konkluderer med at sannsynligheten for å oppnå inntektsgivende arbeid øker noe etter deltakelse i programmet. Dette er imidlertid en målgruppe med store utfordringer som kun i liten grad kommer i varig heltidsarbeid, slik at mange av dem ikke kan forventes å bli helt uavhengige av stønader fra NAV. På bakgrunn av evalueringen av det såkalte HPMT-prosjektet er det likevel grunn til å forvente mer positive effekter av programmet, dersom det settes inn ekstra innsats og jobbes systematisk med kunnskapsbasert utvikling av oppfølgingsarbeidet som samtidig styrker de NAV-ansattes veiledningskompetanse². Da nye landsomfattende tilsyn viser omfattende avvik i gjennomføringen av programmet i forhold til lov og forskrift, kan vi også anta at det

fortsatt er et ytterligere potensiale for å styrke kvaliteten og bedre resultatene i programmet.

Utfordringsbildet og konsekvenser for NAV

Inntektsutviklingen de siste årene er i stor grad påvirket av et noe svakere arbeidsmarked fra 2012 og at innvandringen fortsatt er høy. Ut fra forventet utvikling på arbeidsmarkedet er det sannsynlig at fattigdomsproblemene vil øke blant ungdom, unge voksne og barnefamilier med innvandrerbakgrunn i tiden framover. På grunnlag av disse utviklingstrekene og kunnskapsgrunnlaget fra forskningen på området, har vi i rapporten pekt på noen mulige strategier for å bekjempe fattigdom. Vi mener at partnerskapet mellom kommune og stat har et potensiale for å gjøre NAV-kontoret til en enda viktigere aktør for å bekjempe fattigdom i årene framover. I følge Lov om sosiale tjenester i NAV skal kontoret følge med på faktorer som skaper og opprettholder levekårsutfordringer og sosiale problemer i kommunen. Dette kunnskapsgrunnlaget bør i større grad benyttes i kommunale beslutningsprosesser for å fremme et mer forebyggende perspektiv i arbeidet. De viktigste grepene i NAV-kontorets arbeid vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad sikres arbeid gjennom egnede arbeidsrettede tiltak samtidig som det kommunale hjelpeapparat jobber langsiktig for at barn og ungdom får best mulige oppvekstsvilkår og utdanning. Dette vil kreve at enkeltpersoner og familier med levekårsutfordringer gis nødvendig samordnet bistand både fra NAV og andre hjelpeinstanser.

Med dette som utgangspunkt har vi pekt på følgende tilnærminger i NAVs arbeid for å bekjempe fattigdom i årene framover:

- **Styrking av arbeidslinja gjennom mer effektiv bruk av arbeidsrettede tiltak**

Dette er et av de mest sentrale grepene i NAVs virksomhetsstrategi og er samtidig det viktigste fattigdomsbekjempende virkemiddelet for NAV. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig den viktigste arenaen for sosial inkludering. Dette bør skje gjennom økt bruk av tiltak i det

² HPMT: «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming». Forsøksprosjekt for utvikling av metodikk og kompetanse i sosialfaglig oppfølgingsarbeid.

ordinære arbeidsliv. I tillegg er det iverksatt opplæring for å styrke NAV-medarbeidernes arbeidsmarkedsmarkedskompetanse- og veiledningskompetanse. Det er også lagt en plan for styrking av ressursene til dette arbeidet.

- **Prioritering av gode arenaer for barns og ungdoms læring og utvikling**

For å finne tiltak mot mistrivsel, 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 for ungdom som trenger hjelp. I tillegg er det viktig å sikre gode barnehagetilbud og egne undervisningsopplegg i grunnskolen for å gi barn mulighet for mestring og læring fram til grunnskoleeksamen.

- **Forebygging mot lavinntekt gjennom samordnede tjenestetilbud for lavinntektsfamilier**

Målet er at foreldrene blir selvhjulpne, gjennom oppfølging knyttet til utdanning, bolig og arbeidsrettede tjenester samtidig som barna kan fullføre skolegang og delta på sosiale arenaer. Dette er viktig for å redusere overføring av sosiale problemer

mellom generasjoner. Arbeids- og velferdsdirektoratet har nå lagt opp til utprøving av et helhetlig oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier i samarbeid med andre etater.

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

Den sterke konsentrasjonen av levekårsutfordringer og barnefattigdom i byer i Østlandsområdet har sammenheng med at mange barnerike 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.

Innhold

1. INNLEDNING	1
2. UTVIKLING I INNTEKT OG INNTEKTSFORDELING I NORGE	2
3. UTVIKLING I LAVINNTEKT	3
3.1. Årlig og vedvarende lavinntekt	3
3.2. Lavinntekt etter aldersgrupper	5
3.3. Innvandrerbakgrunn	6
3.4. Barn i husholdninger med lavinntekt	7
3.5. Arbeid og lavinntekt	9
3.6. Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV	10
3.7. Enslige forsørgere	12
4. SOSIALE TJENESTER	13
4.1. Økonomisk sosialhjelp	13
4.2. Utviklingen i antall mottakere og i utgifter til økonomisk sosialhjelp	13
4.3. Innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne	14
4.4. Størst økning i utbetalt beløp til enslige med barn under 18 år	15
4.5. Langtidsmottakere og hovedinntektskilde	16
4.6. Forhold til arbeidsmarkedet	16
5. KVALIFISERINGSPROGRAMMET	19
5.1. Utviklingen i antall deltakere	19
5.2. Overgang til arbeid	20
6. TILSTANDEN PÅ LEVEKÅRSOMRÅDET – OPPSUMMERING	22
6.1. Lavinntekt og levekår	22
6.2. Sosiale tjenester	23
7. KONSEKVENSER FOR NAV	25
7.1. Flere i arbeid – Styrking av arbeidslinja gjennom mer effektiv bruk av arbeidsrettede tiltak	25
7.2. Prioritering av gode arenaer for barns og ungdoms læring og utvikling	25
7.3. Forebygging mot lavinntekt gjennom samordnede tjenestetilbud mot familier	26

7.4. Målretting av innsatsen mot områder med omfattende levestandardutfordringer, høy innvandreretetthet og barnefattigdom	26
7.6. Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene	27
REFERANSER	29
TIDLIGERE PUBLISERTE RAPPORTER FRA NAV	31
NAVs rapportserie	31

1. Innledning

Regjeringen har i Sundvollen-erklæringen slått fast at Norge skal være et land med små forskjeller og minimal fattigdom, og at det må arbeides på bred front for å hindre at mennesker faller utenfor. De viktigste tiltakene for å bekjempe fattigdom er en god skole som utjevner sosiale forskjeller og et åpent arbeidsliv med plass til alle. Som viktige tiltak i fattigdomsbekjempelsen pekes det også på en bedre integreringspolitikk, hjelp til familier som rammes av rusproblematikk og psykiske helseutfordringer, samt tiltak som gir barn mulighet for å delta på sosiale arenaer. 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 gi et kunnskapsgrunnlag for å forstå og vurdere underliggende årsaker bak utviklingen i levekår og behovet for utviklingen i tjenestetilbudet til utsatte grupper.

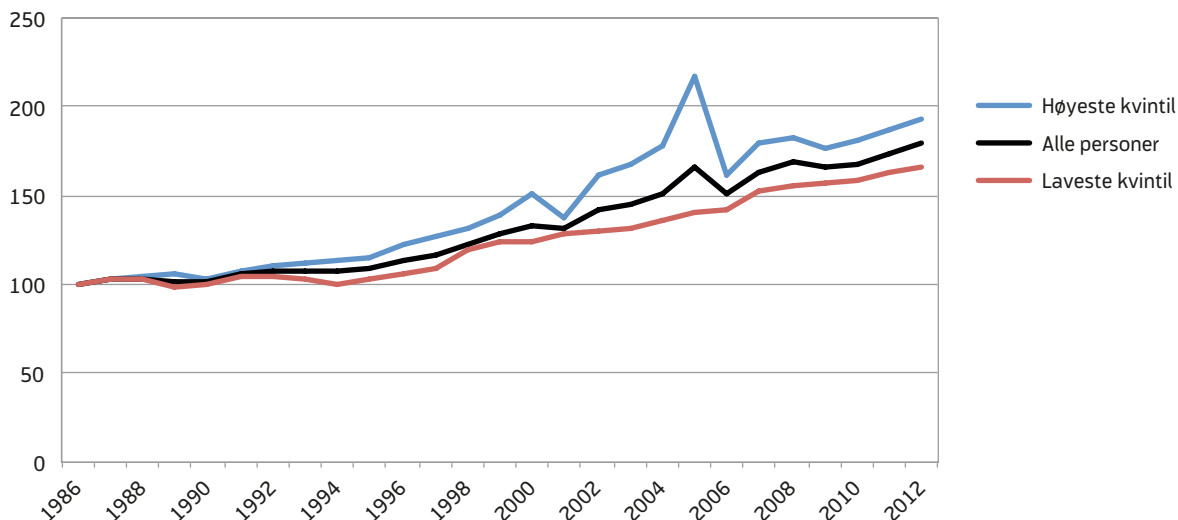
Arbeids- og velferdsdirektoratet har tidligere utarbeidet tilsvarende rapporter om utviklingen i fattigdom og levekår i Norge. I år har vi utformet rapporten med sikte på å etablere en egnet form for å overvåke de løpende endringer i tilstanden på fattigdomsområdet som er mulig å fange opp gjennom inntekts- og sosialstatistikken. Vi har i tillegg belyst de aktuelle utfordringene og pekt på mulige strategier for hvordan NAV kan arbeide for å bekjempe fattigdomsutviklingen gjennom partnerskapet mellom stat og kommune og opp mot ulike samarbeidspartnere. Beskrivelsen av utfordringsbildet trekker fram mange av de samme temaene som ble behandlet i fjor. I årets rapport har vi lagt vekt på en mer overordnet og kortfattet framstilling av hvordan fattigdom kan bekjempes både gjennom det daglige møtet med brukerne og ved å fremme et forbyggende perspektiv for barn og unges oppvekst og utdanning.

2. Utvikling i inntekt og inntektsfordeling i Norge

Sammenlignet med andre land har befolkningen i Norge høy levestandard og små forskjeller i levkår. Den høye økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i landet. Den generelle langsiktige trenden fra midten av 1980-tallet fram til 2006 er at inntektsforskjellene viste en svak, men jevn økning.

skjedd en betydelig demografisk endring i bunnen av inntektsfordelingen ved at innvandrerbefolkningen har økt betydelig de siste årene. Mens andelen personer med innvandrerbakgrunn i laveste desil utgjorde 23 prosent i 2004, var denne andelen økt til 42 prosent i 2012 (SSB.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ publisert 18.desember 2013). De fleste

Figur 1. Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala).¹ Gjennomsnitt. Indeks i faste 2012-kroner. 1986=100



Kilde: SSB

Utviklingen i retning av noe større forskjeller fram til 2006 skyldtes bl.a. at kapitalinntektene økte. I tillegg har økt lønsspreading trukket i retning av økte forskjeller. Etter 2006 har vi hatt en stabilisering av inntektsforskjellene, men de siste par årene kan vi igjen registrere en svak økning i forskjellene.

Dersom man rangerer befolkningen i like store grupper etter husholdningens inntekt, disponerte tidelen med høyest inntekt (10. desil) 20,6 prosent av all inntekt i 2012. Denne gruppen hadde en realinntektsvekst på 4,1 prosent i løpet av året. Den tiendedelen som hadde lavest inntekt (1. desil) disponerte 3,9 av samlet inntekt. Realinntektsveksten for denne gruppen utgjorde 2,1 prosent i løpet av 2012. Det har

ulikhetsmål viser likevel at det alt i alt har vært små endringer i inntektsfordelingen de siste årene.

Ser en nærmere på hvor i inntektsfordelingen endringer finner sted, så går det fram at det er husholdningene i toppen av fordelingen som over tid disponerer en større del av de totale inntektene. Når vi ser på inntektsutviklingen i et lengre perspektiv, – perioden 1986 – 2012, så har gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i befolkningen økt med 80 prosent, omregnet i faste priser, jf. figur 1. Veksten for femdelen av befolkningen med høyest inntekt var i samme periode på 94 prosent, mens femdelen med lavest inntekt økte gjennomsnittsinntektene med 67 prosent.

3. Utvikling i lavinntekt

Ved sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land legges det gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn. Det er vanlig å definere inntektsfattigdom som «en inntekt som er mindre enn x prosent av medianinntekten» i det aktuelle landet i et gitt år. 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. Ved å benytte en slikt relativ tilnærming, der fattigdom ses i relasjon til inntektsnivået, vil lavinntektsgrensen ofte bevege seg fra år til år. Dette medfører at man kan komme under fattigdomsgrensen 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. Dette er nærmere drøftet i Langeland, m. fl. 2014, avsnitt 2.2–2.4.

De målene som benyttes i dette notatet er basert på anbefalinger fra henholdsvis OECD og EU. Etter OECDs mål er man fattig dersom under 50 prosent av medianinntekten, mens EU bruker 60 prosent av medianinntekten for å definere fattigdom. I tillegg benytter de to målene forskjellige ekvivalensskalaer. EU legger noe mer vekt på husholdningenes stordriftsfordeler enn det OECD-skalaen gjør (les mer i Kaur 2013). Med stordriftsfordeler menes de fordeler husholdningene oppnår ved at flere bor sammen, for eksempel når det gjelder fellesutgifter til bolig, mat, TV, vaskemaskin, avis, etc.

Lavinntektsgrensene er utarbeidet på bakgrunn av den årlige inntektsstatistikken for husholdninger. Vi forkorter for enkelthets skyld de to ulike definisjonene med «EU-60» og «OECD-50». I de fleste tilfeller gir det også best mening å holde studenter utenfor, fordi det å være student er en midlertidig situasjon der de framtidige utsiktene til arbeid og inntekt er vesentlig bedre enn for personer som ikke tar høyere utdanning. I tillegg regnes ikke studielån

som inntekt i inntektsundersøkelsen. Dermed vil inntekten for studenter ikke gjenspeile hva de har å leve av på en realistisk måte.

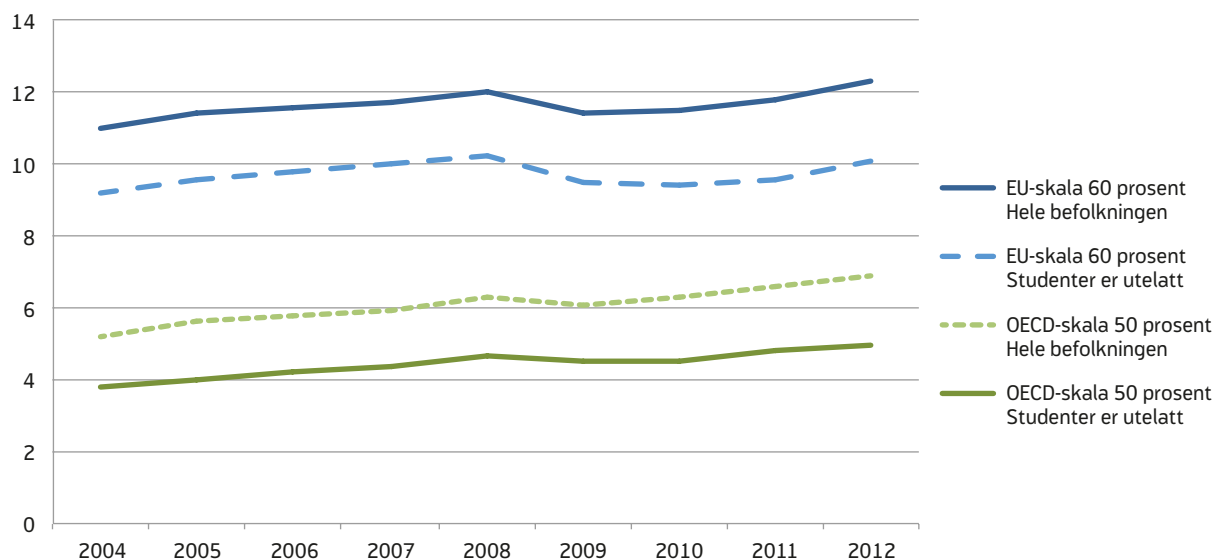
3.1. Årlig og vedvarende lavinntekt

Statistisk sentralbyrå publiserer både data som differensierer mellom årlig lavinntekt, og det de kaller vedvarende lavinntekt. Det kan være mer tilfeldig hvorvidt en havner under lavinntektsgrensen et år. Derimot vil det å befinne seg under lavinntektsgrensen for eksempel over en treårsperiode, i større grad beskrive en mer permanent tilstand som det er grunn til å være oppmerksom på. Vi har her valgt å legge til grunn at personer som har en gjennomsnittsinntekt under lavinntektsgrensen over en treårsperiode, har vedvarende lavinntekt. Vi presenterer utviklingen i både vedvarende og årlig 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 fattigdomsproblemer. Det finnes ikke en egen offisielt fastsatt fattigdomsgrense i Norge. Vi kan derfor ikke fastslå hvor mange som er fattige. Ulikt fattigdomsmål vil føre til ulikt antall «fattige». Eksempelvis ser vi at dersom vi bruker EU-60, og ser på inntekten ett enkelt år og også inkluderer studenter, var 12,3 prosent av befolkningen i lavinntektsgruppen i 2012 (se figur 2). Dette tilsvarer 599.000 personer. Benytter vi isteden OECD-50 og legger til grunn vedvarende lavinntekt, og ekskluderer studenter, finner vi at 3,4 prosent av befolkningen hadde lavinntekt i 3-årsperioden 2010–2012. Dette tilsvarer 156 000 personer (se figur 3).

Med de nye publiserte dataene basert på skatte- og stønadsregistrene fra 2012, ser vi at andelen med årlig lavinntekt har økt svakt de siste årene. Når vi benytter EU-60 har andelen med lavinntekt økt med 0,9 prosentpoeng fra 2010 til 2012 (eller 0,6 prosentpoeng når studenter holdes utenfor).

Antall med lavinntekt har økt med 44.000 personer i samme periode.

Figur 2. Prosentandel av befolkningen med årlig lavinntekt



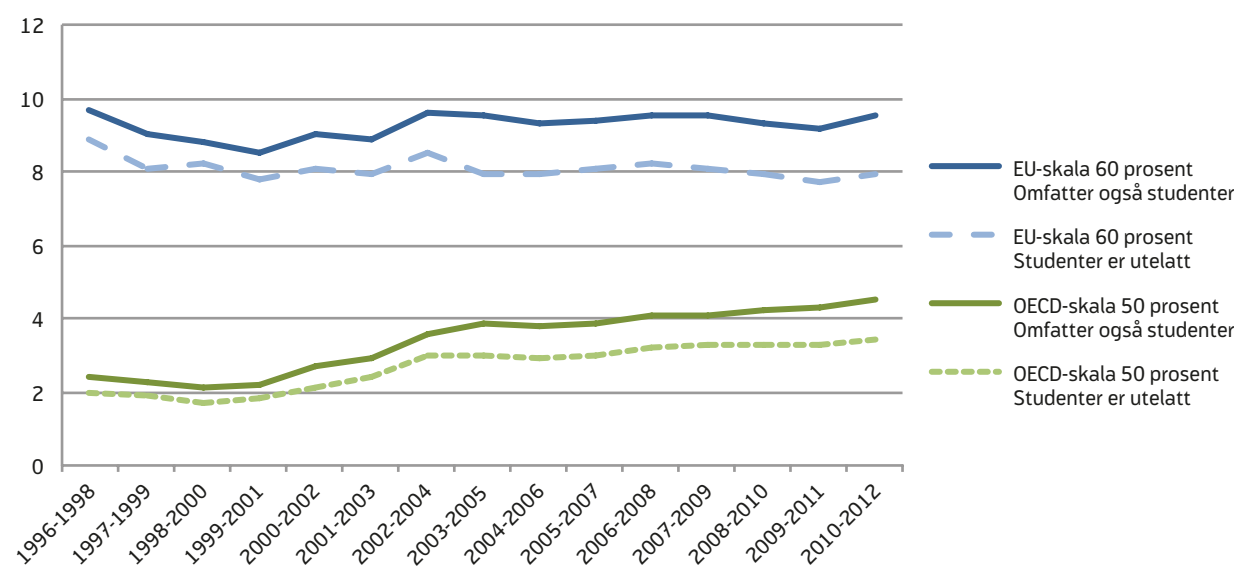
Kilde: SSB

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, familiejenforening og nye asylsøkere. I 2012 var innvandringen rekordhøy og utgjorde over 70 prosent av befolk-

ningsveksten. Også svekkelsen på arbeidsmarkedet fra 2012 kan ha hatt betydning for utviklingen i antallet med lavinntekt.

Når vi ser på andelen med vedvarende lavinntekt har denne holdt seg relativt stabil de siste årene.

Figur 3. Andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

Det har vært en sterk realinntektsvekst i husholdningene etter 2000. Dette har også kommet de nederst i inntektsfordelingen til gode. Ved å benytte lavinntektsgrensen for 2005, og korrigere for prisstigningen i perioden, kommer det fram at det har vært en betydelig nedgang i andelen med det vi kan kalle «absolutt» lavinntekt over tid, som vi ser av figur 4. Ved bruk av OECD-50 vil det knapt være noen pensjonister i lavinnteksgruppen, fordi lavinntektsgrensen ligger lavere enn folketrygdens minsteutbetaling. 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 trykkesystemet som ikke tar del i realinntektsutviklingen (Kaur 2013).

Forekomsten av lavinntekt etter disse to skalaene er liten i Norge sammenlignet med de fleste andre land. I tillegg bidrar et godt utbygd offentlig tjenestetilbud innen utdanning, helse- og omsorgstjenester, barnehage mv. til at levekårene til personer med lavinntekt er bedre enn i mange andre land. Verdien av disse tjenestene er ikke medregnet i lavinntektstallene som presenteres her. Formue er heller ikke tatt med i beregningen av lavinntekt. Dette kan særlig ha betydning for husholdninger som har bolig med lave

lån, som bl.a. omfatter en del eldre aldersgrupper og pensjonister.

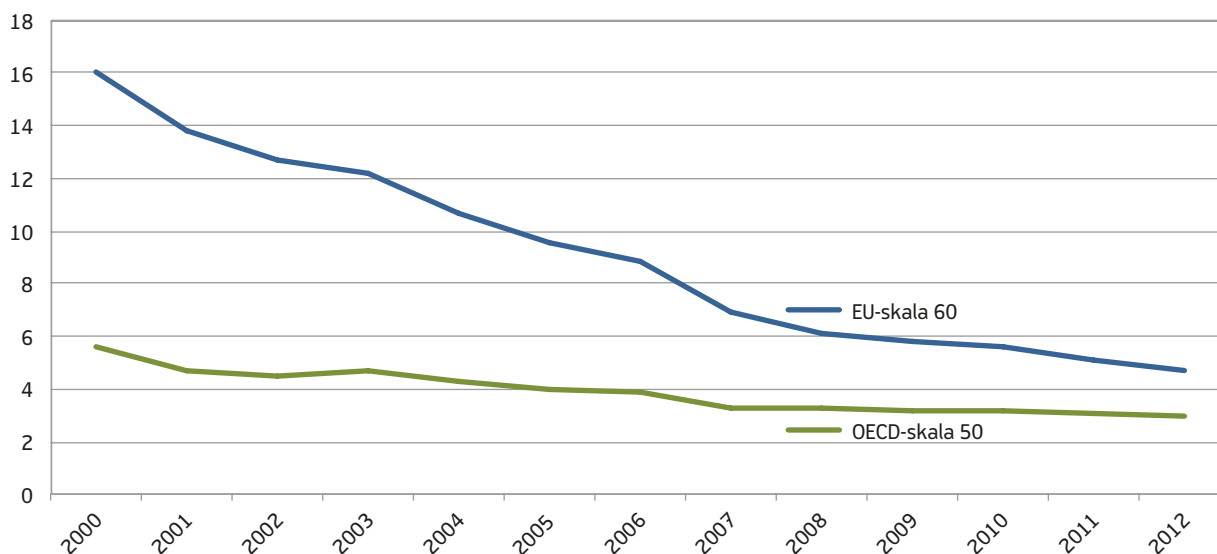
Selv om realinntektsutviklingen er positiv for de fleste innbyggere, skjer det over tid endringer i inntektssituasjonen mellom ulike grupper av befolkningen. Vi omtaler her de viktigste av disse trendene.

3.2. Lavinntekt etter aldersgrupper

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men dette har nå endret seg. Figur 5 viser at andelen med lavinntekt øker blant unge mellom 18 og 34 år (utenom studenter), samtidig som andelen med lavinntekt blant eldre reduseres betydelig (67 år og eldre). Hvis vi tar hensyn til formue, synker andelen eldre med lavinntekt ytterligere.

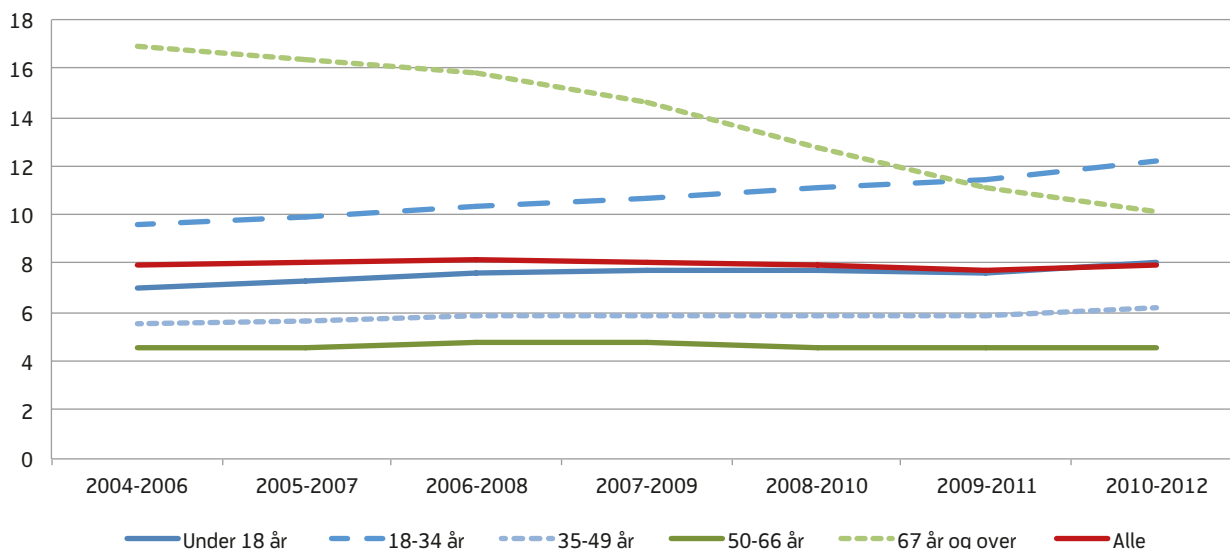
Denne utviklingen skyldes flere forhold, bl.a. at arbeidsmarkedet for ungdom generelt er svekket etter finanskrisen og fram til i dag. Dette har ført til at andelen unge som står utenfor arbeidsstyrken har økt (Sørbø 2014). I tillegg er frafallet fra videregående skole fortsatt høyt, samtidig som andelen unge og unge voksne som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer øker. At andelen

Figur 4. Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt. Lavinntekt basert på inntektsgrenser for 2005. Personer i studenthusholdninger er utelatt. Prosent



Kilde: SSB

Figur 5. Andel personer med vedvarende lavinntekt etter alder. Treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB

eldre med lavinntekt reduseres, må ses i sammenheng med at minste pensjonsnivå har økt mer enn den generelle lønnsutviklingen, særlig i perioden 2008 til 2010. Samtidig har vi innenfor denne gruppen etter hvert fått færre minstepensjonister samtidig som flere av pensjonistene har vært yrkesaktive og har derfor bedre pensjonsinntjening enn tidligere.

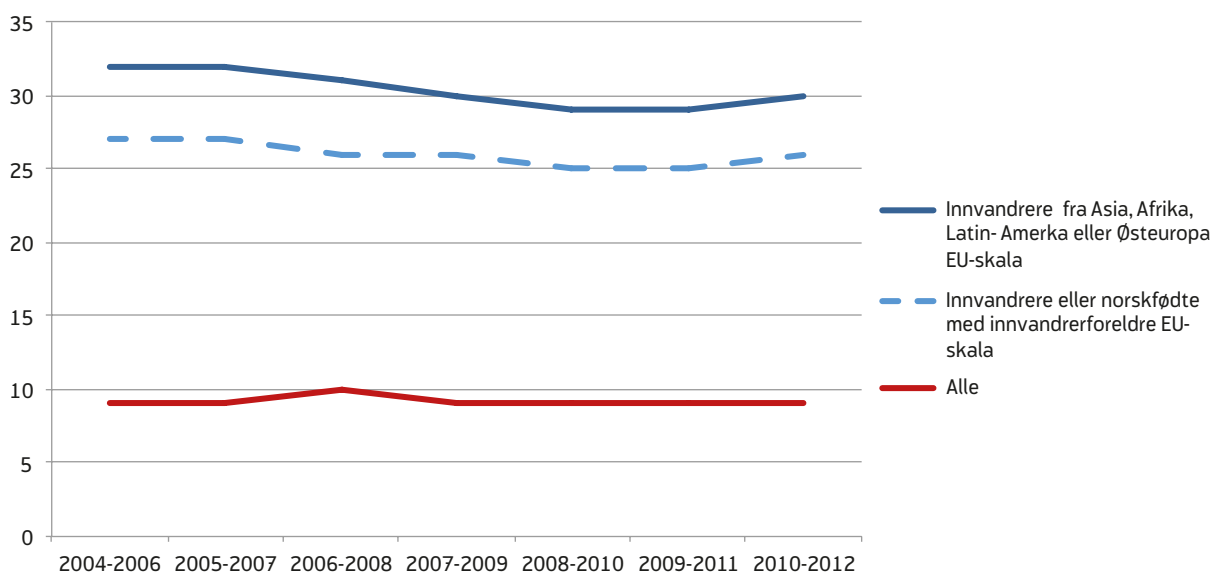
Fremover må vi regne at denne tendensen forsterker seg, på grunn av ytterligere sysselsettingsvekst blant personer over 60 år. Det skyldes blant annet økt levealder, høyere utdanningsnivå og ytterligere vekst i yrkesaktiviteten blant kvinner i denne aldersgruppen (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014, avsnitt 5.2).

3.3. Innvandrerbakgrunn

Som følge av økningen i arbeidsinnvandringen og bedringen på arbeidsmarkedet etter finanskrisen har vi hatt flere år med nedgang i andelen med lavinntekt blant innvandrere. Fra 2012 har andelen igjen begynt å øke. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 26 prosent i 2012. Dette utgjør en økning på ett prosentpoeng fra 2011 (se figur 6).

Forekomsten av lavinntekt blant innvandrerbefolkningen ligger likevel fortsatt på et høyt nivå. Forskjellene mellom innvandrergruppene og nordmenn kan i stor grad forklares ut fra forskjeller i arbeidsmarkedstilknytning og at det er betydelig flere en-inntektshusholdninger blant mange av innvandrergruppene. Det er store forskjeller mellom innvandrere fra ulike land.

Forekomsten av lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, samt Øst-Europa, er høyere og utgjorde 30 prosent ut fra EU-skalaen i 2010–2012. Andelen med lavinntekt blant innvandrere varierer ut fra landbakgrunn, migrasjonsårsak og botid. 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.

Figur 6. Vedvarende lavinntekt blant ulike innvandrergupper. Treårsperioder. Prosent

Kilde: SSB

3.4. Barn i husholdninger med lavinntekt

Fra en 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 barn¹ i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Veksten har holdt seg forholdsvis stabil de seinere år (se figur 7).

Imidlertid har økningen i andelen med lavinntekt de siste par årene ført til at også andelen barn med vedvarende lavinntekt har økt noe fra 2009–2011 til 2010–2012.

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. I perioden 2010–2012 levde 8,0 prosent av alle barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt målt med EU-skalaen. Dette er en økning på 0,4 prosentpoeng fra 2009–2011. Antallet barn i lavinntektsgruppen har jevnt over økt, fordi befolkningen øker.

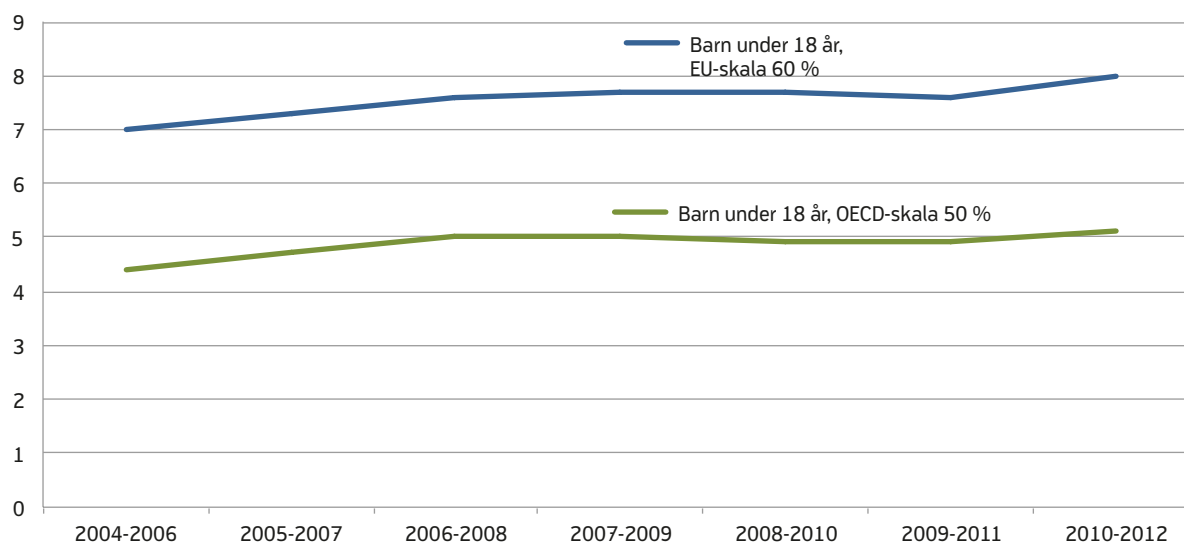
Barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen fordi de ofte tilhører familier med svak yrkestilknytning og hvor det er mange familiemedlemmer å forsørge. I treårsperioden 2010–2012 utgjorde barn med innvandrerbakgrunn om lag halvparten (49 prosent) av alle barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, målt med EU-skalaen. I perioden 2004–2006 var tilsvarende andel 39 prosent. Antallet barn i innvandrerfamilier med vedvarende lavinntekt har økt fra 26 100 i 2004–2006 til 38 200 i 2010–2012. For andre grupper holder antallet barn i lavinntektsfamilier seg konstant. En medvirkende årsak til økningen i antall barn i lavinntektshusholdninger, er at den økonomiske støtten gjennom barnetrygden er redusert, både absolutt og relativt, fra 1998 fram til i dag.

Mange av innvandrerfamiliene med lavinntekt har kun en inntekt i husholdningen. Dette gjelder særlig innvandrere fra land med liten tradisjon for yrkesdeltagelse blant kvinner, og hvor de mangler utdanning og har store omsorgsoppgaver.

Det er spesielt høy forekomst av barn i lavinntekts-husholdninger med landbakgrunn fra Somalia, Afghanistan, Irak og Pakistan. Blant innvandrerbarn i husholdninger med relativt lav andel med vedva-

¹ Som barn regnes alle under 18 år.

Figur 7. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

rende lavinntekt finner vi barn med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Filippinene og India.

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 (Epland og Kirkeberg 2014).

Som nevnt er barn fra familier med enslig forsørger også ofte utsatt for lavinntekt. Blant enslige forsørgerere hadde 24 prosent vedvarende lavinntekt i 2012, mens dette var tilfelle for 7 prosent av personer i husholdningstypen par med barn (EUs metode). Barn som har én forsørger har altså mer enn tre ganger så stor sannsynlighet for å komme under lavinntektsgrensen sammenlignet med barn med to forsørgerere. Utviklingen de siste årene viser at inntektsforskjellen mellom familier med én og to forsørgerere øker. Men enslige forsørgerere er også blant de lavinntektsgruppene med høyest mobilitet ut av lavinntektsgruppen (Kaur 2013). Vi viser til avsnitt 4.7, hvor utviklingen i lavinntekt blant enslige forsørgerere er nærmere beskrevet.

Barn og unge i familier med lavinntekt vil ofte være forhindret fra å delta på ulike arenaer som er viktige for læring, sosialisering og språkutvikling. I Herud og Ohrem Naper (2012) ble det i avsnittene 1.3.3–4. presentert en gjennomgang av forskning om lavinntekt og levkår blant barn. Studiene peker i retning av at foreldre med lavinntekt i noen grad klarer å skjerme barna mot opplevelsen av å leve med dårlig økonomi, men flere innenfor gruppen benytter seg mindre av barnehage, skolefritidsordningen (SFO) og ulike fritidsaktiviteter enn andre. Dette svekker barnas muligheter for mestring og læring i skolen. For innvandrerfamilier, særlig de med ikke-vestlig bakgrunn vil det være en utfordring for foreldrene å følge opp barna slik det forventes i norsk skole. Dette kan skyldes både kultur- og språkforskjeller og at utdanningsnivået blant disse gruppene er lavere enn befolkningen for øvrig. Selv om mange barn med innvandrerbakgrunn gjør det godt i norsk skole, ser vi likevel at ungdom fra enkelte landområder er overrepresentert blant frafallselever i videregående skole. Sett på bakgrunn av at det er den høye innvandringen særlig i enkelte områder av landet som bidrar til lavinntekt og levkårsutfordringer blant barn og ungdom er det viktig å prioritere tiltak for å hjelpe familiene og legge til rette for en best mulig

oppvekst og utdanning for barn og unge i disse områdene.

3.5. Arbeid og lavinntekt

Sett over flere år har Norge hatt en relativt høy realinntektsvekst, samtidig som vi har klart å opprettholde relativt små inntektsforskjeller sammenlignet 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: 2011). Dette kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, blant annet ungdom uten arbeid og utdanning, personer med nedsatt arbeidsevne og etablerte innvandrere uten jobb. Dette kan sette lønns- og avtalesystemet under press og føre til økte inntektsforskjeller i årene framover (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014).

Vi viser også til nærmere redegjørelse for dette i vår forrige fattigdomsrapport (Langeland, m. fl. 2014, avsnitt 2.3) med bakgrunn i Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) og annen forskning og kunnskapsoppsummering.

Arbeidsmarkedet er den viktigste arena for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsdeltakelse utvikler den enkeltes kompetanse som kan gi mulighet for lønnsøkning (inn-

tektsmobilitet). Samtidig er barns og ungdoms oppvekst og utdanning en viktig faktor i inntekstdannelsen gjennom tilførsel av den humankapital som gir den enkelte tilgang til arbeidsmarkedet (jf. Fordelingsutvalgets modell for inntekstdannelsen i Norge; NOU 2009: 10, s. 284). Sammenhengen mellom arbeidsdeltakelse og den enkeltes inntekt og levekår framgår av inntektsstatistikken. Den viser at blant personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet er det en betydelig lavere andel med lavinntekt enn blant personer som mangler stabil arbeidsmarkeds-tilknytning. Blant alle personer i alderen 25 til 65 år som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i løpet av en treårsperiode, hadde 36 prosent vedvarende lavinntekt i perioden 2010–2012 etter EUs definisjon. For alle personer i samme aldersgruppe var andelen 7 prosent. Dette viser at de som er uten yrkestilknyttede i husholdningen har over fem ganger høyere risiko for å ha vedvarende lavinntekt enn befolkningen i denne aldersgruppen sett under ett. Inntektsstatistikken viser imidlertid også at personer i husholdninger med mer sporadisk tilknytning til arbeidsmarkedet, dvs. med yrkestilknytning i minst ett av de tre årene, også har høy risiko for å ha vedvarende lavinntekt. I denne gruppen faller 32 prosent inn i lavinntektsgruppen, mot 34 prosent for de uten yrkestilknytning i alle tre årene. Dette indikerer at det er særlig overgang til varig arbeid som gir mobilitet oppover i inntektsskalaen.

Vi finner tilsvarende sammenheng og utvikling mellom utdanningsnivået og sannsynligheten for å ha vedvarende lavinntekt. I 2012 hadde 12 prosent av de med de med lav utdanning (kun grunnskole) vedvarende lavinntekt etter EU sin definisjon, mens for de med lang høyskoleutdanning hadde 5 prosent vedvarende lavinntekt.

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

Svekkelsen på arbeidsmarkedet går særlig ut over ungdom med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, samtidig som eldre grupper har fått en styrket posisjon på arbeidsmarkedet. Den høye arbeidsinnvandringen har også bidratt til at vi har fått flere husholdninger og personer med vedvarende lavinntekt enn tidligere. At denne utviklingen videreføres i 2012 kan også ses i sammenheng med at vi gikk inn i en moderat lavkonjunktur i løpet av 2012 som fortsatte i 2013. Ledighetsveksten har avtatt i første halvår 2014, men det ventes at ledigheten fortsatt vil øke fram til utgangen av 2015. 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 vil følge de samme observerte trender for utsatte grupper som vi har sett de siste årene.

3.6. Lavinntekt blant personer med ytelse 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

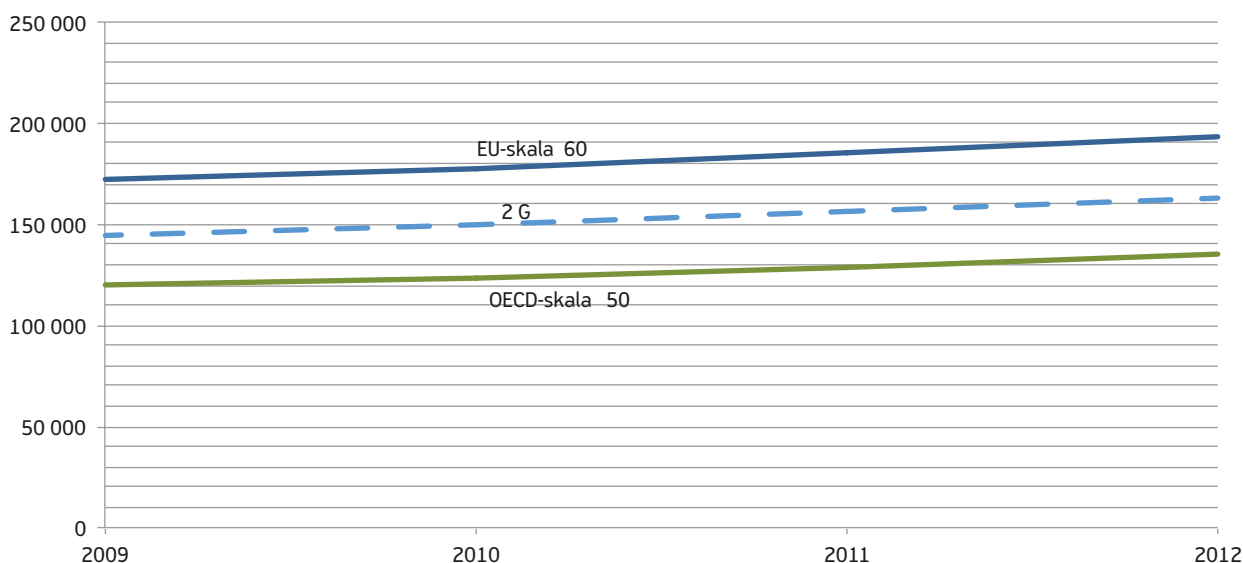
gruppene som i størst grad opplever lavinntekt. Hvor stor andel det er snakk om varierer mellom stønadene, og er også veldig avhengig av hvilket mål på lavinntekt som brukes. Minsteytelsen på flere av stønadstypene ligger på rundt $2G^2$. Det tilsvarer et beløp som er høyere enn 50 prosent av medianinntekten, men lavere enn 60 prosent av medianinntekten. Dette illustreres i figur 8 under.

Fra 2008 til 2009 sank andelen med lavinntekt i alle gruppene som får en ytelse fra NAV. Nedgangen fortsatte år for år for alders- og uførepensjonistene. Årsakene til dette ble grundig gjennomgått i fjorårets rapport (Langeland m. fl. 2013).

Blant de som mottok midlertidige ytelser (AAP, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad) og langtidsledige, ble det derimot noe høyere andeler med lavinntekt i årene etter 2009. Andelen med lavinntekt økte i alle disse gruppene, bortsett fra alderspensjonistene som samlet gruppe (se figur 9). For aleneboende minstepensjonister var det en betydelig økning i andelen med lavinntekt det siste året. Hvor stor andel i de

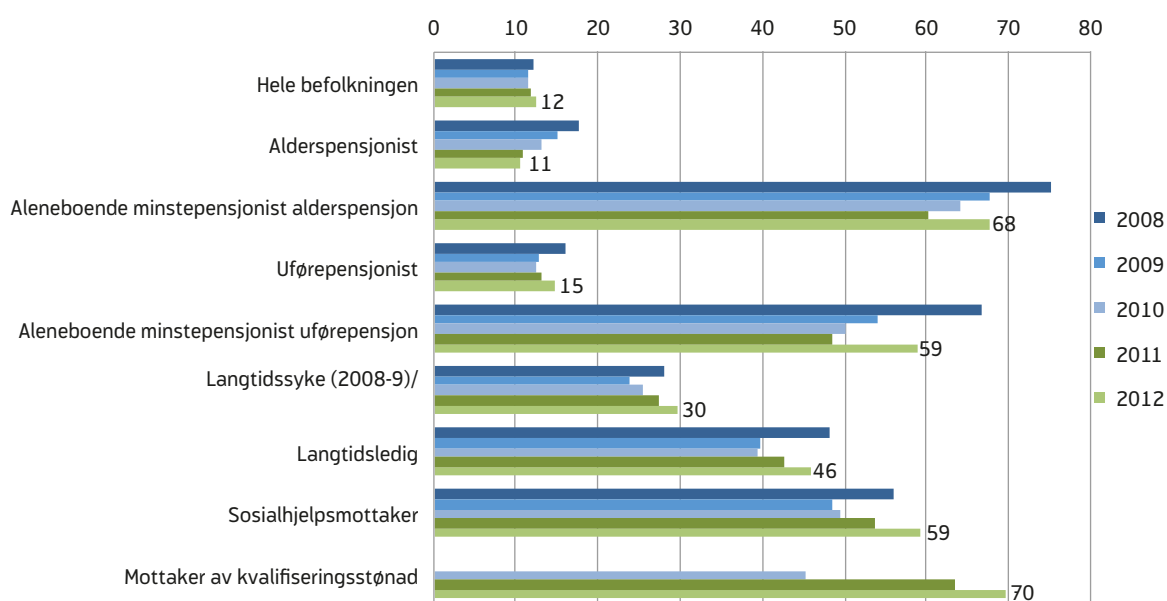
.....
² G= grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet justeres årlig, og var pr. 1. mai 2013 på 85 245 kroner.

Figur 8. Lavinntektsgrense etter EU-60 OECD-50, og $2 \cdot G$ grunnbeløpet i folketrygden.



Kilde: SSB

Figur 9. Andel med årlig lavinntekt (EU-60) etter lavinntektsgruppe og år. Prosent.



Kilde: SSB

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 ytelsen³.

Minstepensjon blir hvert år regulert med forventet lønnsvekst.⁴ Men det er ikke gitt at medianinntekten øker med samme prosentfaktor som gjennomsnittslønnen i Norge. Økningen i minstepensjon var i 2012 noe lavere enn økningen i medianinntekten i befolkningen, og det kan ha ført til at flere som tidligere lå rett over lavinntektsgrensen havnet under grensen. Som figur 8 viser, ligger minstepensjonen hele tiden under 60 prosent av medianinntekten. Det vil si at de som ikke er under denne inntektsgrensen, må i tillegg ha en annen type inntekt i løpet av året.

Økningen i andel med lavinntekt i denne gruppen fra 2011 til 2012 kan også ha hatt sammenheng med at det blir færre minstepensionister og at det er blitt endringer i sammensetningen av gruppen.

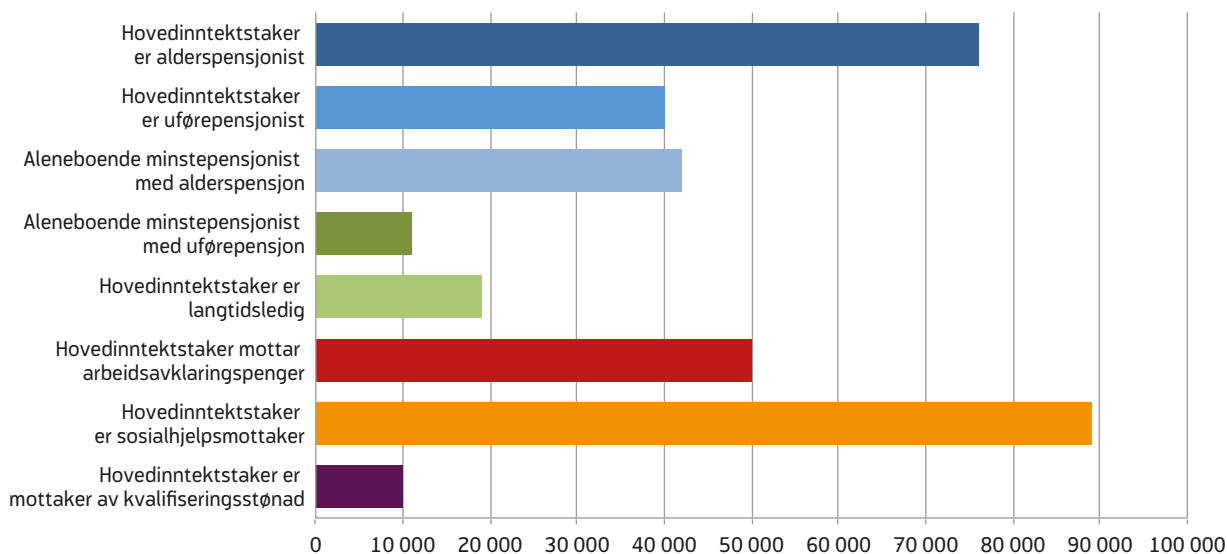
Når vi ser på *andeler* med lavinntekt i ulike grupper, som i figur 9, får vi et bilde av hvordan lavinntekt er fordelt, men det sier ikke nødvendigvis noe om omfanget av personer med lavinntekt i hver gruppe. Fordi det er så mange alderspensionister totalt, er det mange alderspensionister med lavinntekt selv om andelen etter hvert er blitt svært lav. I 2011 og 2012 var andelen alderspensionister med lavinntekt, lavere enn andelen i befolkningen sett under ett⁵. I husholdninger der hovedinntektstaker er alderspensionist, var det 76 000 personer som hadde lavinntekt (under 60 % av medianinntekten). Antallsmessig er de kun forbigått av sosialhjelpsmottakerne, hvor 89 000 var i lavinntektsgruppen. Den høyeste andelen med lavinntekt finnes blant de som mottar kvalifiseringsstønad, men fordi dette programmet er av veldig begrenset omfang omfatter dette forholdsvis få personer. Likevel er det verdt å merke seg at andelen med lavinntekt har økt så vidt mye de siste to årene for denne gruppen, da stønadsnivået (2G) opprinnelig var fastsatt for å motivere langtidsmottakere av sosialhjelp til å benytte ordningen.

³ De enkelte lavinntektsgruppene i figuren er ikke gjensidig utelukkende.

⁴ For alderspensjon fratrasket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år

⁵ Som nevnt er de ulike lavinntektskategoriene ikke gjensidig utelukkende. Minstepensionister inngår også i alderspensionistene, men det er altså noen flere alderspensionister med lavinntekt enn minstepensionistene.

Figur 10 Antall personer i de ulike lavinntektsgruppene 2012. EU-60.



Kilde: SSB

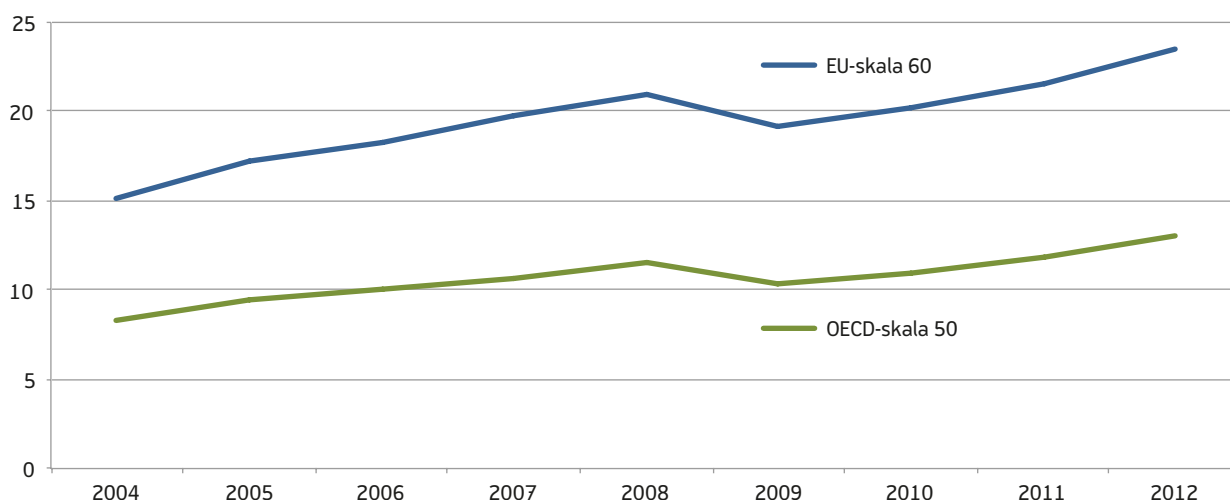
3.7. Enslige forsørgere

Enslige forsørgere får i varierende grad ulike stønader fra NAV. Mens det var små endringer i andelen med lavinntekt totalt fra 2011 til 2012, var enslige forsørgere en av gruppene som hadde en vekst. Andelen med årlig lavinntekt blant enslige forsørgere (EU-60) økte fra 22 prosent i 2011 til 24 prosent i 2012 (se figur 11). Hvis vi ser dette i et noe lengre

tidsperspektiv, har det vært en kraftigere økning. I 2004 hadde 15 prosent av de enslige forsørgerne lavinntekt (EU-60). Årsakene til denne økningen ble grundigere drøftet i fjorårets rapport (Langeland, m fl. 2014)⁶.

⁶ Inntektsgrunnlaget omfatter ikke evt. underholdningsbidrag basert på private avtaler mellom foreldrene.

Figur 11 Andel enslige forsørgere med årlig lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

4. Sosiale tjenester

4.1. Økonomisk sosialhjelp

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

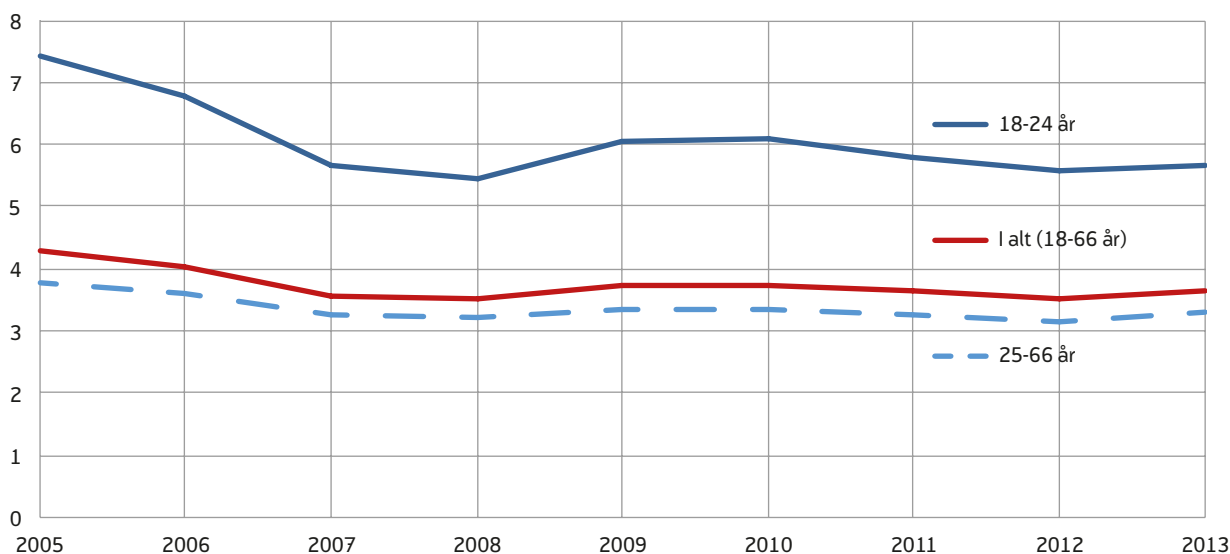
Økonomisk sosialhjelp er en rettighet for dem som ikke har andre muligheter til å forsørge seg selv, og skal i utgangspunktet gis uten vilkår. NAV-kontoret har likevel adgang til å sette vilkår for tildeling av økonomisk stønad dersom det fremmer lovens formål⁷.

4.2. Utviklingen i antall mottakere og i utgifter til økonomisk sosialhjelp

I løpet av 2013 mottok til sammen 120 800 personer økonomisk sosialhjelp i minst en måned. Det utgjør en økning på 6 000 personer, eller 5 prosent, sammenlignet med året før. Antallet sosialhjelpsmottakere har dermed begynt å øke etter en nedadgående trend i 2011 og 2012.

⁷ Arbeids- og sosialdepartementet ønsker at bruk av vilkår skal innføres fra og med 1. januar 2015 som hovedregel ved innvilgelse av økonomisk stønad når ikke tungtveiende grunner taler i mot et slikt bruk av vilkår. Forslaget til lovendring har vært på høring i høst og er pt. under behandling.

Figur 12. Mottakere av økonomisk sosialhjelp som andel av befolkningen, etter alder. Prosent



Kilde: SSB

Figur 12 viser utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere som andel av befolkningen⁸ fra 2005 til 2013.⁹ Andelen sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18–66 år økte med 0,13 prosentpoeng, fra 3,50 prosent i 2012 til 3,63 prosent i 2013. Andelen som mottar økonomisk sosialhjelp er høyest blant de unge mellom 18 og 24 år. 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. Økningen i andelen sosialhjelpsmottakere i 2013 var imidlertid sterkest blant personer i alderen 25–66 år.

Det ble utbetalt i overkant av 5,1 mrd. kroner i økonomisk sosialhjelp i 2013. Det utgjør en betydelig økning i utbetalingene på 525 mill. kr. i faste priser fra 2012 til 2013. Det er tre faktorer som bestemmer størrelsen på sosialhjelpsutbetalingene. Det er antall mottakere, antall måneder sosialhjelpen utbetales og månedlig utbetalt beløp. Økningen i utbetalinger kan forklares med to forhold. Antall sosialhjelpsmottakere økte med 5 prosent i forhold til året før, samtidig som det månedlige utbetalte beløpet økte med 7 prosent¹⁰. Det var ingen vesentlig endring i gjennomsnittlig antall måneder mottakerne fikk sosialhjelp i 2013 sammenlignet med 2012.

Hva kan være forklaringen på økningen i antall sosialhjelpsmottakere og økningen i månedlig utbetalt beløp per mottaker? I forrige rapport (Langeland, m. fl. 2014) kom vi med en prognose om at antall sosialhjelpsmottakere ville øke i 2013: «.. I 2013 har arbeidsledigheten igjen økt, og NAV forventer at den vil fortsette å øke noe framover. Dette kan føre til at vi for 2013 igjen vil se en økning

i sosialhjelpstallene». Ut fra tidligere analyser hadde vi forventet en særlig stor økning blant de yngste i alderen 18–24 år.

Økningen i utbetalt beløp kan derfor skyldes økt arbeidsledighet, men vi tror også at økt andel med lavinntekt for en del utsatte grupper bidrar til økt behov for å dekke inn større utgifter til livsopphold. Vi ser blant annet at økningen i sosialhjelpsutgiftene til enslige forsørgere har økt sterkt. Vi tror også at den sterke økningen i antall mottakere med innvandrerbakgrunn gir økte utbetalinger pr. mottaker fordi nivået på utbetalte stønader er høyt for denne gruppen (sammensetningseffekt). En mulig forklaring på økningen kan også være økt bruk av tiltak for barna. Blant annet har det vært økt fokus på stønadssøkere med forsørgeransvar og deres barn sine behov som kan ha ført til økte utbetalinger pr. mottaker. I 2012 ble det gjennomført et landsomfattende tilsyn av behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn. Tilsynet avdekket at barns behov mange steder ikke ble tilstrekkelig utredet i forbindelse med søknadsbehandlingen, slik lov om sosiale tjenester i NAV forutsetter. Det er utarbeidet rundskriv til sosialtjenesteloven og gjennomført opplæring for å sikre bedre lovanvendelse på dette området generelt. Både i rundskrivet og opplæringen av kontorene er barn og unge vektlagt. Det poengteres at dersom tjenestemottaker har barn, så skal det tas særlige hensyn til deres behov i alle vurderinger som foretas. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomisk situasjon. Det innebærer at utgifter til barn og unge kan være en del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke inngår.

4.3. Innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne

Vi har tidligere observert en trend i retning av at personer med innvandrerbakgrunn utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. Denne trenden fortsatte i 2013 da antallet sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 18–66 år økte med 4200 personer. Det utgjør 73 prosent av

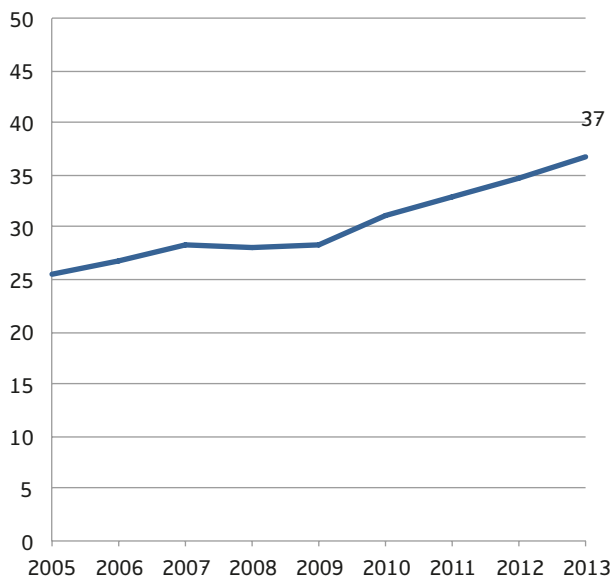
⁸ Middelfolkemengden for 2013 er for eksempel gjennomsnittet av befolkningen 1. jan. 2013 og 1. jan 2014.

⁹ Tallene angir hvor mange som har mottatt sosialhjelp for en kortere eller lengre periode i løpet av året, ikke hvor mange som fikk stønaden til enhver tid. Vi har tidligere beregnet en «sosialhjelpsprosent» som er mer sammenlignbar med ledighetsraten, der vi også tar hensyn til varigheten (som i Kann og Ohrem Naper 2012). I og med at dette er mest aktuelt i forbindelse med sammenligning med ledighetstall, har vi ikke inkludert dette i årets rapport.

¹⁰ SSB (2014). Økonomisk sosialhjelp, 2013. www.ssb.no/soshjelpk [Tilgang 05.08.2014]

den totale økningen på 5700 personer i denne aldersgruppen. Andelen av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år som har innvandrerbakgrunn var

Figur 13. Andelen av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år som har innvandrerbakgrunn*. Prosent



* Omfatter innvandrere og norskfødte med to utenlandsfødte foreldre

Kilde: SSB

på 37 prosent i 2013, en økning fra 35 prosent året før (figur 13).

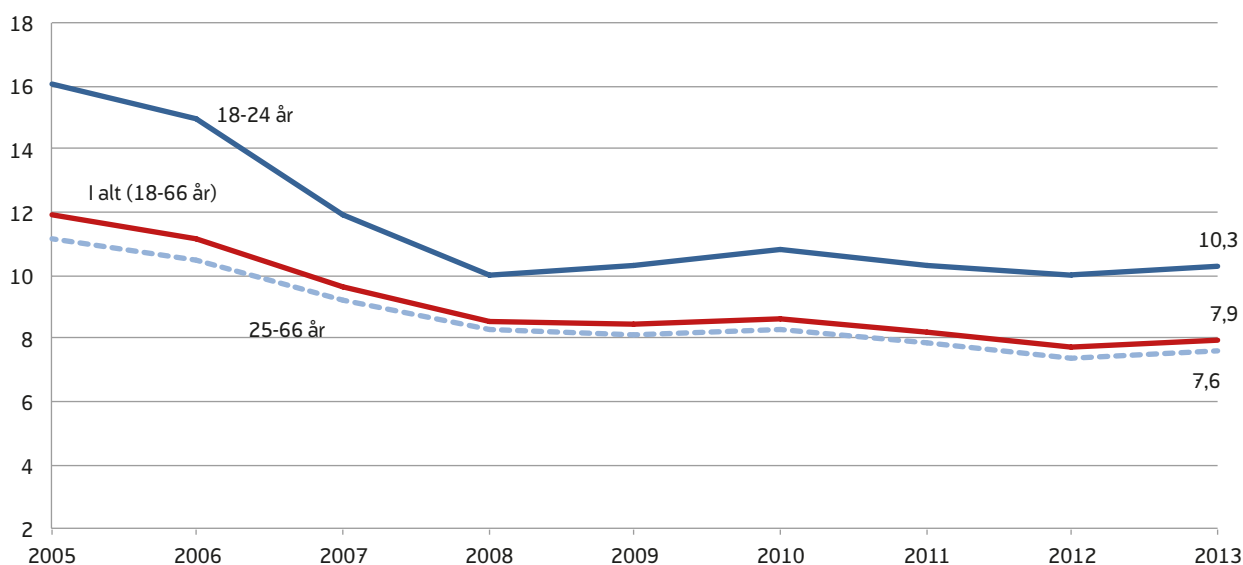
Det er imidlertid store forskjeller i sosialhjelpsmottak mellom utenlandsfødte og norskfødte med innvandrerbakgrunn. 36 prosent av sosialhjelpsmottakerne er utenlandsfødte, mens kun 1 prosent er norskfødte med innvandrerbakgrunn.

I 2013 var det en økning i andelen av innvandrerbefolkningen i alderen 18–66 år som mottok sosialhjelp. Selv om innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne, har andelen av innvandrerbefolkningen i alderen 18–66 år som mottar sosialhjelp falt fra 12 prosent i 2005 til 8 prosent i 2013 (se figur 14). Dette må blant annet ses i sammenheng med den høye arbeidsinnvandringen fra EØS-land fra 2006, og at det er få arbeidsinnvandrere som mottar sosialhjelp (Hirsch, Agnes Aaby 2010).

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

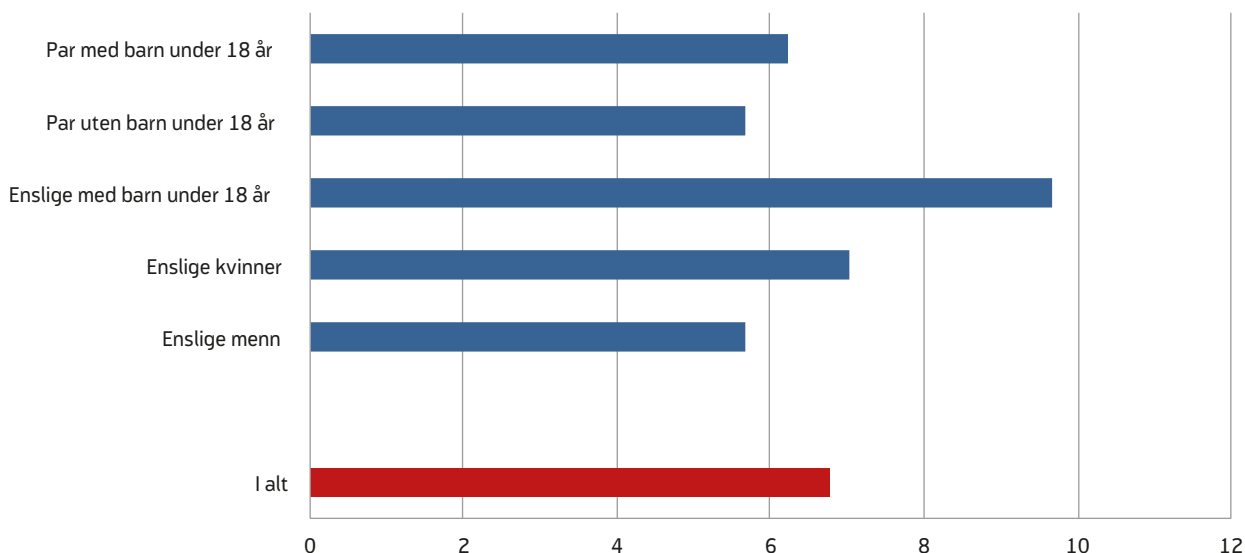
En mulig årsak til økningen i utbetalt beløp kan som nevnt være bedre etterlevelse av kravet om å ta hensyn til barns behov i utmålingen av sosialhjelpen.

Figur 14. Mottakere av økonomisk sosialhjelp som andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn i 2013. Prosent



Kilde: SSB

Figur 15 Prosentvis endring fra 2012 til 2013 i gjennomsnittlig beløp per måned etter familiefase. Prosent



Kilde: SSB

Det har vært en betydelig økning i månedsbeløp for alle grupper, også gruppene uten barn under 18 år (se figur 15). Det har imidlertid vært en særskilt stor økning, nesten 10 prosent, blant enslige med barn under 18 år. Utbetalingene til par med barn økte derimot ikke mer enn for andre grupper. Enslige med barn under 18 år utgjorde i alt 16 900 personer i 2013. For denne gruppen økte gjennomsnittlig beløp per måned fra 8 800 kr i 2012 til 9 600 kr i 2013.

4.5. Langtidsmottakere og hovedinntektskilde

Økonomisk sosialhjelp skal i utgangspunktet 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.¹¹ I 2013 var 38 prosent av alle som mottok økonomisk sosialhjelp langtidsmottakere, omtrent

det samme som de to foregående årene. I perioden 2005–2007 var 42 prosent langtidsmottakere, før andelen ble redusert til 40 prosent i perioden 2008–2010.

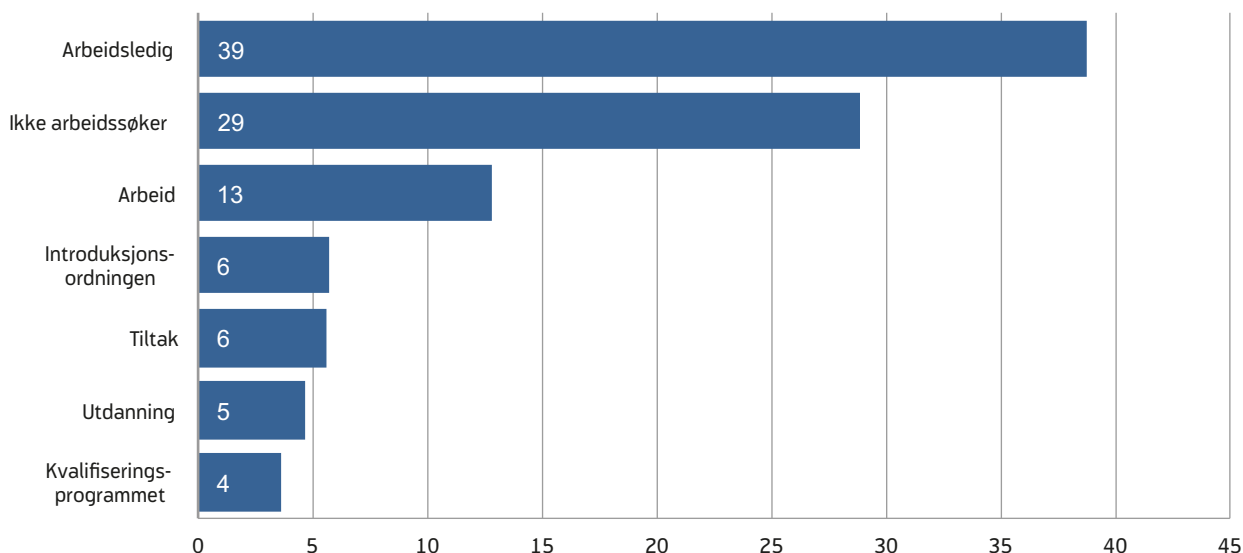
I 2013 hadde 41 prosent av stønadsmottakerne sosialhjelp som hovedinntektskilde. Dette er en økning med 1 prosentpoeng fra 2012. Endringene i antall med sosialhjelp som hovedinntektskilde kan ses i sammenheng med endringer i antall deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Under opptrappingen av kvalifiseringsprogrammet i 2008–2010 var det en reduksjon i andelen sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt. Denne trenden snudde i 2012 og skyldes trolig at det har vært en gradvis nedgang i antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet fra og med 2011.

4.6. Forhold til arbeidsmarkedet

Arbeidstilknytningen er lav blant personer som mottar økonomisk sosialhjelp. Kun 13 prosent arbeidet heltid eller deltid ved siste kontakt (figur 16).

¹¹ Mottaket var ikke nødvendigvis sammenhengende, og å ha fått utbetalt sosialhjelp i en måned betyr ikke nødvendigvis at man fikk det for hele måneden. Mottak av minst seks måneders varighet som strekker seg over flere kalenderår, men varte i mindre enn 6 måneder det aktuelle året er ikke inkludert.

Figur 16 Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet. 2013. Prosent

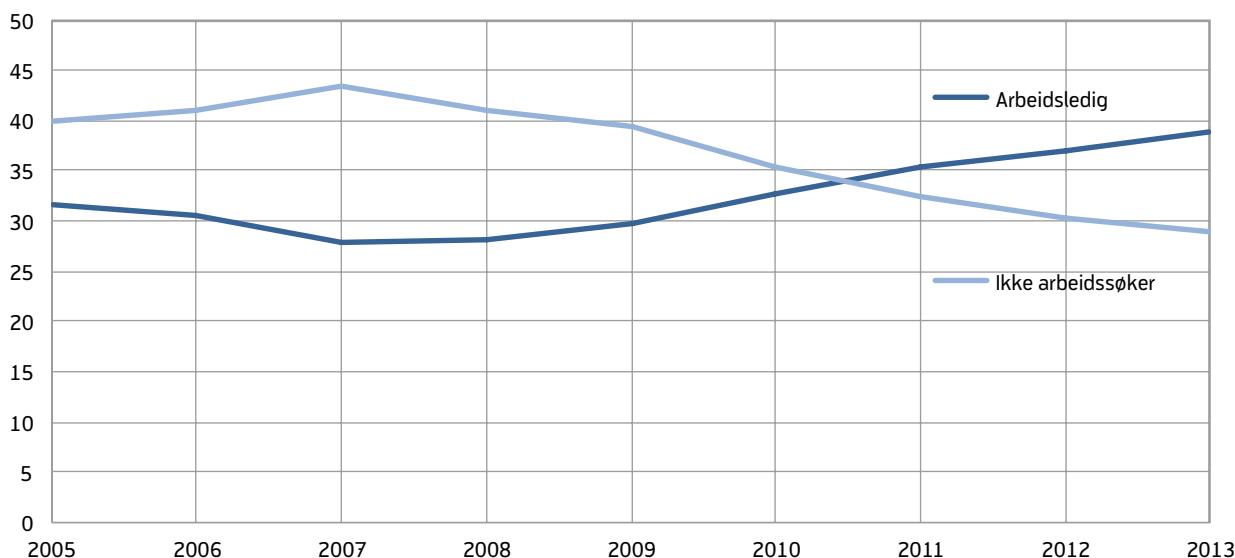


Kilde: SSB

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 kvalifiseringsprogram-

met. De arbeidsledige utgjør 39 prosent av mottakerne. Arbeidsledige er personer som står helt uten inntektsgivende arbeid, men som ønsker og er disponible for arbeid. 29 prosent av sosialhjelpsmottakerne har trukket seg ut av arbeidsmarkedet og er verken i arbeid eller arbeidssøkere. De siste årene har

Figur 17 Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet, som andel av alle mottakere 2005–2013. Prosent



Kilde: SSB

det vært en nedgang i mottakere som ikke er arbeidsøkere, fra 44 prosent i 2007 til 29 prosent i 2013 (figur 17). Samtidig har det vært en tilsvarende økning i andelen som er registrert som arbeidsledige, fra 28 prosent i 2009 til 39 prosent i 2013.

En rapport peker på at denne utviklingen kan skyldes at NAV-kontor i økende grad stiller vilkår ved mottak av økonomisk sosialhjelp (Thorbjørnsrud 2013, s. 23). I rapporten, som er 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 (Thorbjørnsrud 2013, s. 8). Det vilkåret som oftest stilles ved mottak av økonomisk sosialhjelp er at mottakeren skal registrere seg som arbeidssøker. Dette ses i sammenheng med innføringen av NAV-reformen, som ifølge veilederne har gjort det enklere å bruke flere virkemidler overfor brukerne. Dette indikerer at økningen i andelen sosialhjelps-mottakere 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 sosialhjelps-mottakerne.

5. Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet ble lansert som Regjeringen Stoltenbergs viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009). Programmet ble innført fra 2007, i takt med etableringen av NAV-kontorene, og ble landsdekkende i 2010. 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. Gjennom tett oppfølging og individuelt tilpassede tiltak, skal deltakerne motiveres og kvalifiseres til arbeid. Mange av deltakerne har i utgangspunktet svak tilknytning til arbeidsmarkedet, med liten eller ingen yrkeserfaring fra før. Noen av deltakerne har hatt et aktivt yrkesliv, men har fått helseproblemer som har ført dem over på rehabiliterings- eller attføringspenger før de har begynt i kvalifiseringsprogrammet (Lima og Ohrem Naper 2013). Ifølge veilederne er det mange av deltakerne som sliter med sosiale, psykiske og/eller rusrelaterte problemer (Legard m. fl. 2009, Djuve m. fl. 2012). Tall fra 2009 viser at omtrent 40 prosent av deltakerne er utenlandsfødte (Ohrem Naper 2010), og mange av disse

har kommet nokså nylig til landet. 44 prosent av de utenlandsfødte har bakgrunn fra land i Asia og 36 prosent fra land i Afrika. Denne gruppen har ofte språkutfordringer. Ifølge veilederne i kvalifiseringsprogrammet er dårlige norskkunnskaper et hinder for yrkesdeltakelse blant nærmere 30 prosent av deltakerne (Lima 2013).

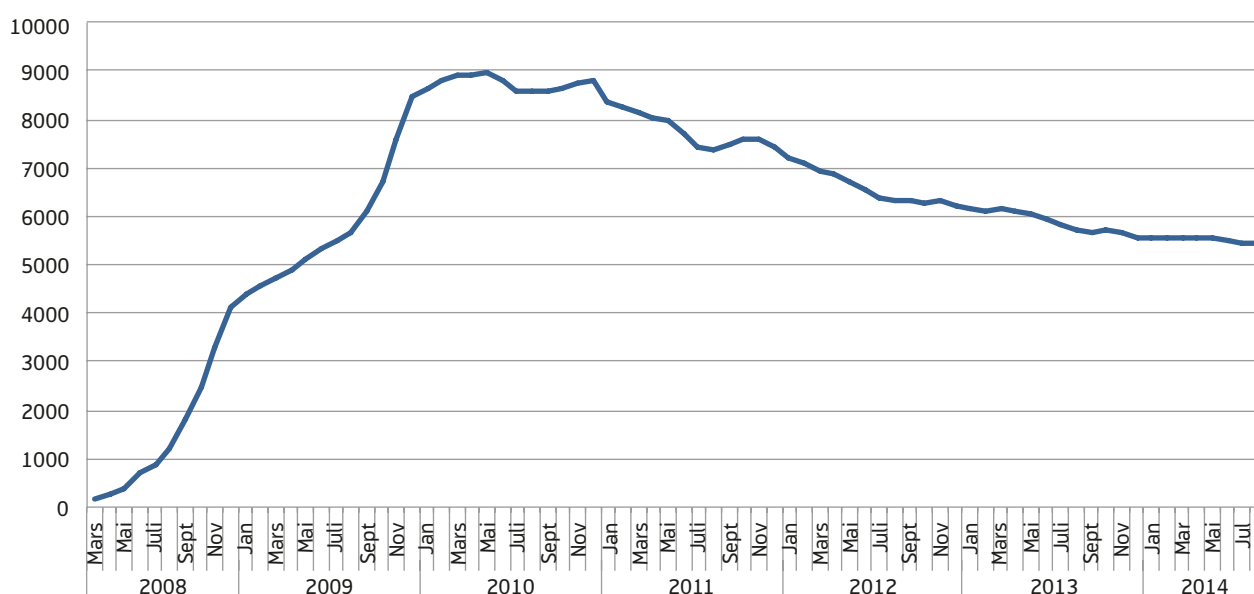
Alderssammensetningen til deltakerne har endret seg noe over tid. I 2009 utgjorde unge i alderen 18–24 år omtrent 23 prosent av deltakerne. Denne aldersgruppen var dermed sterkt overrepresentert. I 1. kvartal 2014 var andelen deltakere i denne aldersgruppen redusert til 17 prosent.

5.1. Utviklingen i antall deltakere

Utviklingen i antall deltakere er vist i figur 18. Ved siste måling i august 2014 var det 5 400 deltakere i programmet.

Fra oppstart i 2008 og frem til starten av 2010 ble stadig flere deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Figur 18. Utviklingen i antall deltakere på kvalifiseringsprogrammet fra mars 2008- april 2014



Kilde: NAV

Fra januar 2011 og frem til utgangen av 2012 gikk antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet betydelig ned. Nedgangen flatet ut i 2013 og i 2014 har antall deltakere ligget stabilt på omtrent 5 600 deltakere. Vi har tidligere anslått den årlige tilgangen av nye deltakere til mellom 5 000 og 6 000. Dersom dette anslaget er korrekt, ligger vi omtrent på beregnet normalnivå for antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet til enhver tid. Antall deltakere sank fra 1. januar 2011 da kvalifiseringsprogrammet gikk fra å være et prosjekt med øremerket tilskudd til kommunene, til å bli et program i ordinær drift og med rammefinansiering. I oppstartfasen var det også stor oppmerksomhet på måltall for antallet deltakere.

5.2. Overgang til arbeid

Et av hovedmålene med kvalifiseringsprogrammet er å fremme overgang til arbeid. I hvilken grad begynner deltakerne i jobb etter deltakelse i kvalifiseringsprogrammet? Kommunenes direkte rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet gir oss oppdaterte tall om overgangen til arbeid blant deltakerne som har fullført programmet. Ifølge disse tallene var det 28 prosent som gikk over til arbeid i 1. tertial 2014, mens 7 prosent gikk over til arbeid med lønnstilskudd. Det utgjør en viss nedgang sammenlignet med 1. tertial 2013, da 33 prosent gikk over til arbeid og 5 prosent gikk over til arbeid med lønnstilskudd. Vi vet ikke hvorfor andelen som går over til jobb har blitt redusert. Disse tallene er noe usikre, og i noen grad kan slike endringer fra år til år skyldes tilfældigheter.

Disse overgangsratene gir oss ikke et svar på i hvilken grad kvalifiseringsprogrammet har en effekt. For å undersøke om programmet har en effekt må en se på om de som deltar i programmet har en større overgang til arbeid enn en sammenlignbar kontrollgruppe som ikke deltar i kvalifiseringsprogrammet. Ideelt sett skulle det vært gjennomført et randomisert kontrollert eksperiment for å undersøke om programmet har effekt.

Frisch-senteret har nylig publisert en rapport der de undersøker om kvalifiseringsprogrammet har en positiv effekt på sannsynligheten for å komme i

arbeid (Markussen og Røed 2014). I mangel på eksperimentdata forsøker de i stedet å lage et statistisk design som etterligner eksperimentelle data. Hovedkonklusjonen i rapporten er at kvalifiseringsprogrammet øker sjansen for å jobbe noe med omtrent 18 prosent fire år etter sannsynlig start på programdeltakelsen. Hvis vi kan anta at 1000 personer i gruppen ville vært i jobb uten deltakelse i programmet, så øker yrkesdeltakelsen dermed til 1180 personer for de som har deltatt i programmet. Dette anses å være en sterk effekt tatt i betraktning av hva som er vanlig i slike studier og hvilken målgruppe vi her snakker om. Deltakelse i programmet har kun en signifikant effekt på sjansen for å oppnå yrkesdeltakelse som gir en yrkesinntekt på mellom 85 000–175 000, men ikke for høyere inntekter. Studien bekrefter dermed funnet i Lima og Ohrem Naper (2013) om at dette er en gruppe som en i liten grad kan forvente å bli helt uavhengige av stønader fra NAV.

Det hefter betydelig usikkerhet ved dette effekttestimatet på 18 prosent. Effekten kan være alt mellom 1 prosent og 36 prosent (se Markussen og Røed 2014, s. 24). Men selv om målet på effekt hvert år statistisk sett er usikkert, argumenterer Markussen og Røed (2014) for at alle målene samlet sett tegner et troverdig bilde av en positiv effekt med økt yrkesdeltakelse samtidig med nedgang i utbetalt økonomisk sosialhjelp og andre trygdeytelser. Trenden er at den positive effekten på inntekt fra arbeid øker for hvert år etter sannsynlig start på deltakelse i programmet, samtidig som overføringene fra staten blir noe lavere for hvert år inntil siste målepunkt.

Markussen og Røed (2014) foretar også en enkel kost-nytte analyse for å gi en indikasjon på om kvalifiseringsprogrammet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Under forutsetning av at effekten er 18 prosent, og at denne effekten vedvarer de påfølgende årene, vil nytten av programmet være større enn kostnadene 6 år etter programdeltakelse. Disse forutsetningene er usikre og det er derfor også usikkert om programmet er samfunnsøkonomisk lønnsomt, selv om det har en positiv effekt på yrkesdeltakelsen.

Vi viser også til evalueringen av fagutviklingsprogrammet «Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming» (HPMT) for oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogrammet. I dette programmet har man i noen prosjekter gått inn med en utvidet innsats for å sikre en helhetlig og systematisk bruk av bestemte metodiske verktøy for å gjøre et kvalitativt godt oppfølgingsarbeid. Evalueringen, som er basert på en randomisert studie, viser at deltakerne fra HPMT-kontorene har høyere overgang til arbeid enn deltakerne ved sammenligningskontorene. Deltakerne kommer først og fremst raskere over i deltidsarbeid, mens deltakerne i sammenligningskontorene i større grad blir værende lenge i ulike aktiviseringstiltak (Malmberg – Heimonen m.fl. 2013). Samlet viser evalueringen at når det settes inn ekstra innsats og jobbes systematisk med kunnskapsbasert utvikling av oppfølgingsarbeidet, som samtidig

styrker de ansattes veiledningskompetanse, gir dette mer positive resultater for brukerne.

Det gjennomføres nå et landsomfattende tilsyn med hvordan kommunene arbeider med kvalifiseringsprogrammet i 2013 og 2014. Der undersøker fylkesmennene om kommunene sikrer et tilgjengelig tilbud og en forsvarlig gjennomføring av programmet ved at innhold og omfang er tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger og om brukeren blir tilfredsstillende fulgt opp. Tilsynet pågår fortsatt, men til nå viser resultatene at kvalifiseringsprogrammet i de fleste undersøkte tilfeller ikke blir gjennomført i tråd med lov og forskrift. Man kan derfor anta at dersom programmet hadde blitt gitt den kvalitet som loven krever, så kunne resultatene også vært bedre.

6. Tilstanden på levekårsområdet – Oppsummering

Norge har gjennom flere år hatt en jevn og stabil inntektsvekst. Den økonomiske veksten har vært sterkere enn i de fleste andre land. En mer usikker konjunkturutvikling har imidlertid bidratt til at den økonomiske veksten er noe redusert de siste par årene. Dette har medført en svak økning i arbeidsledigheten, som har bidratt til at andelen innbyggere med lavinntekt har økt noe de siste årene. I tillegg hadde vi en mer markert vekst i antall sosialhjelpsmottakere i fjor. Inntektsutviklingen etter inntektsklasser viser imidlertid at realinntekten har økt for alle grupper både øverst og nederst på inntektskalaen. Det er likevel noen grupper som har så lav inntekt at dette begrenser deres muligheter for sosial deltakelse.

I Norge har vi et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Levekårsundersøkelsene viser likevel at lav inntekt bidrar til sosiale mangler for mange grupper. Det er derfor viktig å følge med på hvordan den økonomiske utviklingen og endringer i arbeidsmarkedet over tid påvirker inntekt og mulige levekårsutfordringer for ulike deler av befolkningen.

På grunnlag av de nye dataene over utvikling i lavinntekt og sosialhjelpsmottak vil vi trekke fram følgende hovedresultater:

6.1. Lavinntekt og levekår

- **Svak økning i andelen med lavinntekt**

Svekkelsen på arbeidsmarkedet fra 2012 har medført en svak økning i andelen med årlig lavinntekt for hele befolkningen samlet. 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 10,1 prosent i 2012¹².

Når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt dvs. gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode, har økningen fra 2011 til 2012 vært helt marginal fra 7,7 til 7,9 prosent. På tross av økningen i andelen med lavinntekt viser utviklingen nedgang i andelen fattige når vi ser på utviklingen i befolkningens realinntekt og fordelingen av denne¹³.

- **Andelen unge med lavinntekt øker fortsatt, mens andelen eldre går ned**

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men både sysselsettingsutviklingen og økte pensjonsutbetalinger styrker de eldres inntektssituasjon. At inntektssituasjonen blant yngre grupper svekkes skyldes flere forhold. Arbeidsmarkedet for unge og unge voksne er svekket etter finanskrisen i 2008, blant annet fordi den høye arbeidsinnvandringen har gitt økt konkurranse om jobber med lave kvalifikasjonskrav. 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 denne utviklingen i alderssammensetningen vil fortsette, blant annet som følge av den forventede utviklingen på arbeidsmarkedet de nærmeste årene og at sysselsettingsveksten blant personer over 60 år vil øke og gi høyere inntekt og inntektsgrunnlag for eldre i flere år framover. I tillegg bidrar globalisering av vare- og tjenestemarkedene og den høye arbeidsinnvandringen til økt konkurranse om de ufaglærte jobbene. Dette har gjort det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet.

¹² Studenter er holdt utenfor.

¹³ Beregningen er basert på inntektsutviklingen målt i faste priser samtidig som lavinntektsgrensen holdes fast.

- **Flere innvandrere i lavinntektsgruppen**

Etter flere år med relativ nedgang i andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt, økte andelen igjen med ett prosentpoeng i 2012. Forekomsten av lavinntekt blant innvandrerbefolkningen ligger fortsatt på et høyt nivå. 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, bl.a. 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**

Etter at andelen barn i husholdninger med lavinntekt har holdt seg forholdsvis stabil de seinere år, har andelen begynt å øke igjen de siste par årene. Økningen har funnet sted blant grupper av barn som i utgangspunktet er utsatt for lavinntekt: barn av enslige forsørgere, barn i barnerike familier med innvandrerbakgrunn og barn i husholdninger med svak yrkestilknytning. I perioden 2010–2012 levde 8,0 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 26 100 i perioden 2004–2006 til 38 200 i perioden 2010–2012. For andre grupper holder antallet barn i lavinntektsfamilier seg konstant.

Det er betydelige regionale forskjeller i forekomsten av lavinntekt i barnefamilier. Det er særlig i Oslo og flere fylker i østlandsområdet at forekomsten er høy.

- **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 år for 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 uføretrygdede. For alderspensjonister som samlet gruppe har andelen med lavinntekt gått ned og ligger nå lavere enn for befolkningen sett under ett.

6.2. Sosiale tjenester

- **Svekkelsen på arbeidsmarkedet har bidratt til økt antall sosialhjelpsmottakere**

Antallet sosialhjelpsmottakere har begynt å øke noe etter en nedadgående trend i 2011 og 2012. I løpet av 2013 mottok til sammen 120 800 personer økonomiske sosialhjelp, en økning på 6 000 personer sammenlignet med året før. På grunn av svekkelsen på arbeidsmarkedet i 2012 og 2013 var dette forventet.

Innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. Antall sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 18–66 år økte med 4200 personer. Andelen av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år som har innvandrerbakgrunn, økte til 37 prosent fra 35 prosent året før. Veksten i antallet sosialhjelpsmottakere kan ses i sammenheng med at arbeidsledigheten har økt mest for denne gruppen.

Det var også en betydelig økning i utbetalingene på kr 525 mill. kr i løpet av året regnet i faste priser. Økningen i utgifter er et resultat av at det er blitt flere sosialhjelpsmottakere og at gjennomsnittlig stønad per tilfelle har økt fra 37 000 kroner i 2012 til 39 800 kroner i 2013. Økningen i beløp per tilfelle kan skyldes flere forhold. Økt arbeidsledighet og økte levekårsutfordringer for utsatte grupper, bl.a. enslige forsørgere og innvandrere, gir trolig større behov for å dekke inn utgifter til livsopphold. En mulig forklaring kan også være økt bruk av tiltak for barna (barnehage, sfo, fritidsaktiviteter mv.). Det landsomfattende tilsynet i 2012 med søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn viste at barns behov ikke ble ivaretatt i tilstrekkelig

grad. Både rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV og den påfølgende opplæringen la stor vekt på hensynet til barn og unge.

- **Stabilisering av aktiviteten på kvalifiseringsprogrammet**

Antall deltakere på programmet har gått ned siden 2011 og fram til 2013. I 2014 har antallet stabilisert seg på om lag 5 600 deltakere. En ny evalueringsrapport fra Frisch-senteret konkluderer med at sannsynligheten for å oppnå inntektsgivende arbeid øker noe etter deltakelse i programmet. Forventet inntektsøkning er imidlertid lav og bekrefter NAVs egne analyser som konkluderer med at dette er en mål-

gruppe som kun i liten grad kan forventes å bli helt uavhengige av stønader fra NAV. På bakgrunn av evalueringen av det såkalte HPMT-prosjektet er det likevel grunn til å forvente mer positive resultater, dersom det settes inn ekstra innsats og jobbes systematisk med kunnskapsbasert utvikling av oppfølgingsarbeidet som samtidig styrker de ansattes veiledningskompetanse. Da det pågående landsomfattende tilsynet med kommunenes arbeid med KVP viser omfattende avvik i forhold til lov og forskrift, kan vi også anta at det fortsatt er et klart potensiale for å styrke kvaliteten og bedre resultatene i programmet.

7. Konsekvenser for NAV

Inntektsutviklingen de siste årene og den forventede utviklingen på arbeidsmarkedet forsterker 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. I Fattigdomsrapporten for 2013 og NAVs omverdensanalyse for 2014 har vi pekt på aktuelle strategier og tiltak for å styrke overgangen til arbeid og bekjempe fattigdom for gruppene som er særlig utsatt for lavinntekt. Utfordringene 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. Dette vil kreve at enkeltpersoner og familier med levekårsutfordringer gis nødvendig samordnet bistand både fra NAV og andre hjelpeinstanser. Med utgangspunkt i et godt fungerende partnerskap mellom stat og kommune kan det enkelte NAV-kontor være en viktig aktør og initiativtaker for å utvikle gode samarbeidsløsninger mellom ulike deler av hjelpeapparatet.

Vi vil her peke på følgende strategier for NAV og kommunenes arbeid for å bekjempe fattigdomsutviklingen i Norge:

7.1. Flere i arbeid – Styrking av arbeidslinja gjennom mer effektiv bruk av arbeidsrettede tiltak

Dette er et av de mest sentrale grepene i NAVs virksomhetsstrategi og er samtidig det viktigste virkemiddelet for å hindre fattigdom. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig den viktigste arenaen for sosial inkludering. En styrking av arbeidslinja kan kreve nye prioriteringer og endrede tiltak rettet mot de mest utsatte gruppene:

- Det er behov for økt tiltaksbruk i det ordinære arbeidsmarkedet framfor i skjermet sektor. Det gjennomføres en rekke evalueringer som viser at dette gir mer effektiv overgang til arbeid (NOU 2012: Arbeidsrettede tiltak). Dette kan kreve endringer i rammeverket for de arbeidsrettede tiltakene, slik at tiltaksaktiviteten hos ordinære arbeidsgivere styrkes. Samtidig må det gjennomføres tiltak for å sikre kvalitet og nødvendig kapasitet i oppfølgingsarbeidet fra NAV-kontorene. Det er utarbeidet en langsiktig plan for styrking av dette arbeidet som danner et viktig grunnlag for plan- og budsjettarbeidet i NAV i årene framover. Viktige tiltak de siste årene har vært å styrke NAV-medarbeidernes arbeidsmarkeds- og veiledningskompetanse. Det er også utarbeidet en plan med tiltak for å sikre ressurser til dette arbeidet.

7.2. 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. Forskningen viser at frafallet i skolen starter allerede i grunnskolen (Markussen m. fl. 2008, Falch m. fl. 2011). For å sikre tiltak mot tidlig mistriksel, læringssvikt og frafall fra skolen bør den enkelte kommune skaffe seg oversikt over barn og ungdoms situasjon i sin kommune. NAV bør som kunnskapsrik samfunnsaktør bidra til å støtte kommunene i en slik tilnærming.

- Grunnlaget for frafallet i videregående skole starter i allerede i grunnskolen. Kommunene må derfor ha gode barnehage tilbud og relevante alternative undervisningsopplegg i skolen for å sikre barns og ungdommers mestring og læring fram til grunnskoleeksamen
- Barnehageplasser til innvandrerbarn for å sikre tidlig språkforståelse og sosial integrering

Forskning viser også at frafallet ikke bare har en skolefaglig bakgrunn. Ungdom slutter også skolen på grunn av helsemessige årsaker, vanskelige hjemmeforhold, dårlige boforhold og anstrengt økonomi. Prioritering av ungdomsgruppen skjer gjennom garantiordningene og egne ungdomsteam på NAV-kontorene. Samarbeidet med skoleverk og oppfølgingstjenesten skal sikre forebygging og et nødvendig sikkerhetsnett for å unngå at ungdom blir stående uten arbeid og utdanning.

Erfaring hittil har vist at det er nødvendig at både oppfølgingstjenesten og representanter fra NAV-kontoret praktiserer oppsøkende virksomhet både mot skole og andre arenaer der ungdom er. Dette bidrar til å bygge nødvendig tillit og skape motivasjon for læring og arbeid blant ungdom som trenger hjelp, men unndrar seg hjelpeapparatet. Arbeidet vil ofte kreve samordning mot ulike deler av helsesektoren. For å utvikle egnede tilbud til denne gruppen gjennomfører Arbeids- og velferdsdirektoratet følgende prosjekt:

- Utprøving av en ordning med utplassering av NAV-veiledere på videregående skoler. En NAV-veileder jobber fire dager i uken på skolen og skal ved hjelp av NAVs tiltak og virkemidler bidra til at elevene gjennomfører skolen. Forsøket gjennomføres på skoler med høyt frafall og i områder med store levekårsutfordringer.

7.3. Forebygging mot lavinntekt gjennom samordnede tjenestetilbud mot familier

Vi vet fra forskning at fattigdom, sosialhjelpsmottak og uføretrygd overføres mellom generasjoner (bl.a. Lorentzen 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 (bryte arvefølgen) gjennom å fange opp familier som trenger hjelp tidlig. Målet er at foreldrene blir selvhjulpne, samtidig som barna kan fullføre skole-

gang 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 lavinntekt. Det vil si at hele familien følges opp på flere områder samtidig. De voksne følges opp på sentrale levekårsområder som helse, bolig, utdanning og arbeidsrettede tjenester. Samtidig følges barna opp til deltakelse i barnehage, sfo, skole og fritidsaktiviteter. I tillegg vil det være viktig å styrke foreldrene i deres foreldrerolle og bidra til økt inkludering i samfunnet. Direktoratet skal i denne forbindelse i samarbeid med andre sentrale samarbeidspartnere utforme og prøve ut et helhetlig oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier.

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

Det er store regionale forskjeller i levekårsutfordringer og barnefattigdom med stor konsentrasjon i byer i Østlandsområdet og til dels sterk konsentrasjon i enkelte bydeler i Oslo. En viktig årsak til denne utviklingen er at det bor mange barnerike innvandrersfamilier 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 utvikles samarbeidsmetoder og -modeller mellom kommune og stat i NAV-kontorer med stor konsentrasjon av levekårsutfordringer og omfattende barnefattigdom.
- Det etableres hensiktsmessige tilbud til innvandrersfamilier 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 innvandrertetthet og med mange brukere fra denne gruppen. Problemstillingen er nylig blitt belyst i Fafo-rapporten; Når aktivering blir ydmykelse (Friberg, Elvin 2014). Rapporten beskriver møtet mellom somaliske innvandrere og NAV. De tilbys ofte arbeidsrettede tiltak som viser seg å fungere dårlig, og som de finner liten mening i. Tiltakene oppleves ofte som ydmykende fordi de mangler nødvendige ferdigheter for å gjennomføre trenings- og kvalifiseringsaktivitetene.

Relevante tiltak for disse gruppene vil kreve tilpassede undervisningstilbud innenfor grunnskolen kombinert med språkopplæring før arbeidsrettede tilbud i NAVs regi blir iverksatt. NAV bør i samarbeid med kommune/undervisningsmyndigheter etablere samarbeidsmodeller for å få belyst disse problemene og utforme egnede kvalifiseringsløp for disse gruppene.

7.6. Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene

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

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

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Omverdensanalyse 2014. Utvikling, trender og konsekvenser fram til 2015*. NAV-rapport 2–2014, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Bhuller, Manudeep og Eirik Eylands Brandsås (2013). *Fattigdomsdynamikk blant innvandrere. En empirisk analyse for perioden 1993–2011*. Rapporter 40/2013. Statistisk sentralbyrå.
- Djuve, Anne Britt, Roy Nilsen og Anne Hege Strand (2012) *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelps-utgiftene*. Fafo-rapport 2012:63. Oslo: Fafo
- Epland, Jon og Kirkeberg, Mads Ivar (2014) *Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt. Artikkel: Inntekt og inntektsfordeling*. Statistisk sentralbyrå.
- Falch, Torberg, Ole Henning Nyhus og Bjarne Strøm (2011) *Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 03/11. Senter for økonomisk forskning.
- Friberg, Jon Horgen og Elgvin (2014). *Når aktive-ring blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV* Fafo-rapport 2014:43. Oslo: Fafo
- Herud, Eva og Sille Ohrem Naper (2012) *Fattigdom og levekår i Norge – status 2012*. NAV-rapport 1/2012, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Hirsch, Agnes Aaby (2010). «Nedgang i sosialhjelp blant flyktninger». Samfunnspeilet, nr. 4, 2010 Samfunnspeilet nr. 4, 2010
- Kaur, Ranjit (2013) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapporter 32/2013. Statistisk sentralbyrå.
- Kann, Inger-Cathrine og Ohrem Naper, Sille (2012). «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005–2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012, 83–99.
- Langeland, Stein, Herud, Eva og Ohrem, Sille. *Fattigdom og levekår i Norge – status 2013*. NAV-rapport 1/2014, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Legard, Sveinung, Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik (2009). *Evalueringsprogrammet. Underveisrapport*. Notat 7/2009. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Lima, Ivar Andreas Åsland (2013). *Kvalifiseringsprogrammet. Rapport fra en undersøkelse blant veiledere på Kvalifiseringsprogrammet*. Upublisert.
- Lima, Ivar Andreas og Sille Ohrem Naper (2013). «Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb». *Arbeid og velferd*, 2/2013, 43–59
- Lorentzen, Thomas og Roy A. Nielsen (2009). «Går fattigdom i arv?» I Fløtten, Tone (red.) *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Markussen, Eifred m. fl. (2008) *Bortvalg og kompetanse*. Rapport 13/2008. NIFU STEP.
- Markussen, Simen og Røed, Knut (2014). *Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation*. Discussion Paper No. 8245, Bonn: IZA
- Sørbo, Johannes (2014) *Sysselsetting og arbeidsledighet blant ungdom og innvandrere*. NAV-notat nr. 2, 2014, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NOU (2012:6) *Arbeidsrettede tiltak. Utredning fra utvalg for arbeidsrettede tiltak*
- NOU (2009:10) *Fordelingsutvalget*.
- OECD: «An Overview of Growing Income Inequalities in OECD countries: Main Findings» i *Divided we Stand. Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD

Tidligere publiserte rapporter fra NAV

NAVs rapportserie

3/2013 Unges tilknytning til arbeidslivet

2/2013 Gradert sykmelding

1/2013 Arbeid eller alderspensjon? En studie av hvilke faktorer som påvirker seniorers beslutning om å fortsette i jobb.

1/2012 Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012

3/2011 Overgang til arbeid og aktivitet blant tidligere NAV-brukere

2/2011 Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet

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

2/2009 Moderne familier – tradisjonelle valg. En studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon

1/2009 Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvandrerne i Norge?

5/2008 Hva skjer etter avsluttet arbeidssøkerperiode? Overlevelsesanalyse av arbeidssøkere i en oppgangs- og en nedgangskonjunktur

4/2008 Geografisk variasjon i uførepensjonering 1997-2004

3/2008 Kven går av med AFP?

2/2008 Tidligere arbeidssøkere ett år etter NAV. En oppfølgingsundersøkelse av arbeidssøkere som sluttet å melde seg ved NAV høsten 2006

1/2008 Hvordan vil pensjonsreformen påvirke pensjoneringsatferden?

5/2007 I arbeid etter rehabilitering og attføring?

4/2007 Hva foregår på legekantorene? Konsultasjonsstatistikk for 2006

3/2007 Endringer i fastlegenes sykmeldingspraksis. Konsekvenser for de sykmeldtes arbeidstilknytning og behov for trygdeytelser

2/2007 Analyse av utviklingen i statens utgifter til medisinske laboratorie- og radiologiundersøkelser – En oppfølgingsanalyse

1/2007 Pensjonsreform på trappene. Hva vet befolkningen om pensjon?

1/2006 Kvalitetsundersøkelse av saksbehandling i barnebidragssaker

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

TRYKK: 07 Media AS
ISBN 978-82-551-2345-3

