

Tone Fløtten, Espen Dahl, Arne Grønningsæter

Den norske fattigdommen:

**Hvordan arter den seg, hvor lenge varer den
og hva kan vi gjøre med den?**

Tone Fløtten, Espen Dahl, Arne Grønningseter

Den norske fattigdommen:

Hvordan arter den seg, hvor lenge varer den
og hva kan vi gjøre med den?

© Forskningsstiftelsen Fafo 2001
ISSN 0804-5135

Forord

Fattigdomsproblemet har fått stor oppmerksomhet det siste året. I valgkampen seilte fattigdom opp som det sentrale sosialpolitiske tema, og de politiske partiene har det siste halvåret foreslått en rekke tiltak for å bekjempe fattigdommen her til lands. I slutten av oktober inviterte Helse- og sosialdepartementet flere forskningsmiljøer og frivillige organisasjoner til å formulere sine tanker rundt hva som kan gjøres med fattigdomsproblemet. Dette notatet er Fafos svar på den henvendelsen.

Gitt den knappe tidsrammen for oppdraget har vi ikke kunnet ta for oss alle aspekter ved fattigdommen her. Vi har heller ikke kunnet drøfte våre forslag til tiltak i sin fulle bredde. Vi mener likevel at notatet gir et bilde av forhold som er av stor betydning når man skal diskutere fattigdomsbekjempelse i tiden som kommer.

I arbeidet med notatet har vi hatt nyttige diskusjoner med Harald Trulsrud, Velferdsalliansen, Ingvild S. Huse, FO og Fafo-kollegene Anne Britt Djuve og Hanne Kavli. Takk til alle fire! Konklusjoner og vurderinger som er gjort i notatet står imidlertid for forfatternes regning.

Oslo, 12/12 2001

Tone Fløtten

Espen Dahl

Arne Grønningseter

Innhold

Forord.....	1
1. Innledning	3
2. Hvem er de fattige?	5
2.1 Absolutt eller relativt – indirekte eller direkte – objektivt eller subjektivt	5
2.2 Fordeler og ulemper ved en inntektsdefinisjon av fattigdom.....	6
2.3 Fordeler og ulemper med direkte fattigdomsmål	8
2.4 Fordeler og ulemper med subjektive fattigdomsmål	8
2.5 Administrative fattigdomsmål.....	10
2.6 Den norske fattigdommen belyst ved ulike fattigdomsmål	10
2.7 Fordeling av fattigdom i befolkningen	15
2.8 Ett eller flere fattigdomsmål?	20
2.9 Krav til en fattigdomsdefinisjon	24
3. Fattigdommens varighet	29
3.1 Innledning.....	29
3.2 Sosialhjelpsvarighet i andre land	29
3.3 Nye norske resultater	36
4. Tiltak mot fattigdom	40
4.1 Innledning.....	40
4.2 Forutsetninger for iverksetting av tiltak.....	41
4.3 Organisering av tiltaksdiskusjonen	42
4.4 Virkeliggjøringen av et inkluderende arbeidsliv	42
4.5 Sikring av de fattiges inntekter gjennom offentlige overføringer	47
4.6 Hvordan bedre de materielle levekårene til de fattige?	53
4.7 Hvordan sikre sosial inklusjon?	54
5. Oppsummering og avsluttende kommentarer.....	59
Litteratur	65

1. Innledning

Bekjempelse av fattigdom og sosial ulikhet er den grunnleggende ideen og begrunnelsen for velferdsstaten. Det ble lenge tatt for gitt at bare den moderne sosialdemokratiske velferdsstaten modnet tilstrekkelig, ville problemer knytta til fattigdom og sosial nød bli borte så å si av seg selv. De siste tiår har da heller ikke fattigdom vært noe sosialpolitisk tema. Først den aller siste tid har problemet vært satt høyt på den sosialpolitiske dagsordenen. De fleste politiske partier har deltatt i debatten og foreslått tiltak.

Kanskje fordi det er så lenge siden vi hadde en fattigdomsdebatt i Norge, er debatten preget av forvirring, men også velvilje. Den er velvillig i den forstand at offentligheten, slik den kommer til uttrykk gjennom mediene, viser stor interesse for å sette fattigdom på dagsordenen og ønske om å gjøre noe med problemet. Den er forvirrende i den forstand at fattigdomsbegrepet i dag brukes i forbindelse med nær sagt alle former for sosiale problemer, og omfatter nær sagt ”alle” det er synd på. Det er et stort behov for opprydding, oppklaring og avgrensning. Uten å ha klart for oss hva som skal legges i fattigdomsbegrepet har vi verken mulighet til å avdekke hvem som er fattige eller hvordan fattigdommen arter seg for de som er rammet av den. Vi har også begrensede muligheter for å iverksette effektive tiltak for å bekjempe problemene så lenge vi ikke bestemmer oss mer presist for hva vi vil bekjempe.

Fattigdomsproblemene må angripes annerledes i et land med et høyt velstandsnivå og der det store flertall klarer seg bra på egen hånd, enn i et land der de store arbeidende masser er fattige. Fordi problemets omfang er mindre i dag, skulle en tro at problemet også lettere lot seg løse. En grunn til at det ikke er så enkelt, er at sammensetningen av de fattige er annerledes i dag enn tidligere. De fattige i dag er en heterogen gruppe, ofte med flere og sammensatte problemer der mangelen på arbeid og penger bare er symptomer på andre sosiale problemer som redusert mental eller fysisk helse, eneforsørgerstatus, atferdsavvik, nedsatt arbeidsevne, mangel på menneskelig kapital og elementær handlingskompetanse. Fordi de fattige er en sammensatt gruppe, med mange og forskjellige problemer, må tiltakene også reflektere dette ved selv å være forskjellige.

Samtidig stiller arbeidslivet stadig større krav til arbeidstakernes produktivitet, prestasjoner, omstillingsevne, fleksibilitet og formell og sosial kompetanse. For mange er terskelen for å forlate arbeidslivet for kortere eller lengre tid lav, samtidig som terskelen for å komme inn er svært høy for mange av disse gruppene. Det er imidlertid ikke bare de fattige det er noe galt med; vi vil også spørre om det er mulig å gjøre noe med kravene og utfordringene i arbeidslivet slik at det også kan romme personer som presterer litt mindre enn andre.

I dette notatet vil vi drøfte alle disse problemstillingene. Vi begynner med en kort drøfting av fattigdomsbegrepet, og illustrerer hvordan fattigdom kan identifiseres og måles empirisk med utgangspunkt i forskjellige definisjoner. Til dette formålet bruker vi

SSBs levekårsundersøkelser.¹ Deretter ser vi nærmere på hvor lenge folk er fattige, dvs. mottar sosialhjelp. Vi benytter oss av Fafos sosialhjelpsmateriale over hele 1995-årskullet av sosialhjelpsmottakere som følges over fem år. Hensikten med denne analysen er dels å nyansere det bildet som tidligere er tegnet av lang varighet av sosialhjelpsmottak, og dels å drøfte hvilke følger et slikt dynamisk perspektiv har for tiltak. Endelig, i siste kapittel samler vi trådene og presenterer våre forslag til tiltak. I hovedsak kan essensen i våre tiltaksforslag oppsummeres som følger:

- Et inkluderende arbeidsliv med bred deltakelse fra store samfunnsaktører er en forutsetning for at flest mulig skal kunne styrke sin menneskelige kapital og livnære seg av egen arbeidsinntekt.
- En universell velferdspolitikkk må ligge i bunnen for nye tiltak som målrettes i forhold til de som har særskilte behov.
- Det offentlige ansvar er i hovedsak å sikre folks inntekt (enten via arbeidsliv eller inntektsoverføringer), men for noen grupper (barn, etniske minoriteter og yrkeshemmede voksne) har det offentlige et særskilt ansvar i forhold til å tilrettelegge for sosial inklusjon.
- Personer som ikke kan forventes å komme i arbeid på kort sikt må sikres en inntekt de kan leve av gjennom en ny trygdeordning.

¹ Data i anonymisert form er stilt til disposisjon gjennom Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Innsamling og tilrettelegging av data ble opprinnelig utført av Statistisk Sentralbyrå. Verken SSB eller NSD er ansvarlige for analysene av dataene eller de tolkningene som er gjort her.

2. Hvem er de fattige?

I det følgende vil vi presentere en kort drøfting av ulike fattigdomsbegreper og benytte dette som utgangspunkt for en illustrasjon av hvordan både omfanget og fordelingen av fattigdom varierer avhengig av hvordan fenomenet avgrenses og defineres. Denne gjennomgangen vil danne grunnlag for den påfølgende diskusjonen av tiltak mot fattigdom.

2.1 Absolutt eller relativt – indirekte eller direkte – objektivt eller subjektivt

I fattigdomsforskningen er det vanlig å skille mellom absolutte og relative definisjoner av fattigdom. Videre setter man gjerne et skille mellom direkte fattigdomsindikatorer (for eksempel levekår) og indirekte fattigdomsindikatorer (for eksempel inntekt), og mellom objektive og subjektive opplysninger.

”Absolutt fattigdom” forstås som det å ikke ha de ressurser som er nødvendig for å sikre livsoppretholdelse. Begrepet ”relativ fattigdom” benyttes når folk har mat, hus og klær, men samtidig mangler mulighet til å opprettholde en levestandard og et sosialt aktivitetsnivå som står i et rimelig forhold til det som er vanlig i det samfunn man bor.

De fleste fattigdomsanalyser fra vestlige land tar utgangspunkt i relative definisjoner av fattigdom. Det mest kjente unntaket er USA, som siden 1965 har hatt en offisiell, ”absolutt” fattigdomsdefinisjon. Denne definisjonen tar utgangspunkt i kostnadene ved å skaffe seg en bestemt mengde matvarer, og baserer seg på at utgifter til mat ikke skal utgjør mer enn en tredel av husholdningens totale utgifter.² En slik fattigdomsdefinisjon kan imidlertid heller ikke kalles absolutt, siden den både må ses i relasjon til en standard og siden den ikke bare indeksjusteres, men også fortløpende justeres i forhold til den generelle utviklingen i levestandard i USA.

Forståelsen av fattigdom som et relativt fenomen knyttes først og fremst til Storbritannia på 1960- og 70-tallet og arbeidene til Peter Townsend. Erkjennelsen av at levekårsforskjellene i den britiske befolkningen var store, og at fattigdomsbegrep som tok utgangspunkt i sult, nød og hjemløshet ikke ga et dekkende bilde av disse forskjellene, førte til utviklingen av en relativ fattigdomsdefinisjon.³ Poenget var ikke bare om folk led fysisk nød eller ikke, men om de hadde ressurser til å ha et kosthold, et levesett og et aktivitetsnivå som sto i rimelig forhold til, eller i det minste var allment akseptert av, det samfunn de levde i. I utgangspunktet ble det konstruert en deprivasjonsindeks som skulle gjøre det mulig å avlese når folks ressurser var så knappe at det var rimelig å kalle dem fattige. I ettertid har en slik framgangsmåte i hovedsak blitt erstattet av en relativ inn-

² Se Orshansky (1965), Fisher (1992, 1993) om etableringen av den amerikanske fattigdomsgrensen.

³ Se Townsend (1979).

tekstdefinisjon av fattigdom. For å omgå problemene med å definere en gjengs levestandard og et gjengs aktivitetsnivå, har man heller brukt lav inntekt brukt som en indikator på fattigdom. Resonnementet som ligger til grunn for den utbredte ”50% av median”-definisjonen, er altså at de som har mye lavere inntekt enn det som er vanlig i samfunnet sannsynligvis ikke har ressurser til å opprettholde en akseptabel levestandard og delta i samfunnet på linje med andre.

Det å benytte seg av inntekt for å definere fattigdom betyr at man tar utgangspunkt i et *indirekte* fattigdomsmål. Man antar at inntekt under et visst nivå betyr at folk lever et liv i fattigdom, uten at man konkret vurderer levekårene. Alternativt til dette kan man basere seg på *direkte* fattigdomsmål, som for eksempel folks forbruk eller deres faktiske levekår. Fattigdom målt ved forbruk kjenner vi fra mange lands forbruksstudier, og det å bruke levekår som indikator på fattigdom har sin opprinnelse i de nordiske levekårsundersøkelsene.

I tillegg kan vi som nevnt skille mellom objektive og subjektive opplysninger, der inntekt og faktisk registrering av forbruk eller levekår regnes som *objektive* fattigdomsmål, mens opplysninger som individene selv gir om sin økonomiske situasjon (for eksempel om de har økonomiske problemer eller ikke, om de opplever seg som fattige eller ikke) hører inn under de *subjektive* fattigdomsmålene. Endelig finnes det *konsensuelle* studier av fattigdom som baserer seg på subjektive opplysninger. Disse kan enten ta form av at folk blir bedt om å angi hva slags inntekter som er nødvendige for ulike husholdstyper for å klare seg/ikke være fattig. Eller de kan basere seg på hvordan folk vurderer nødvendigheten av ulike levekårgoder/forbruksartikler og at man i ettertid vurderer hvor omfattende mangelen av disse godene er. Fattigdom defineres som en påtvunget mangel av levekårgoder som har sosial aksept som nødvendighetsgoder eller som mangel på tilstrekkelig økonomiske ressurser til å skaffe seg en rimelig levestandard.

Uansett hva slags perspektiv man anlegger på fattigdomsproblemet støter man på mange problemer og ulemper. I bunnen ligger hovedproblemet, nemlig å bestemme seg for en fattigdomsgrense. I tillegg kan det stilles spørsmål både ved indikatorene som benyttes, hvordan disse samles inn, hvem som skal definere hva som er fattigdom og om de ulike indikatorene egentlig gjenspeiler fattigdommen. Nedenfor vil vi kort oppsummere de viktigste sterke og svake sidene ved ulike definisjoner.⁴

2.2 Fordeler og ulemper ved en inntektsdefinisjon av fattigdom

Siden de relative inntektsdefinisjonene av fattigdom er mest utbredt, er det naturlig å starte med disse. Slike definisjoner danner grunnlag for fattigdomsrapporteringer i de fleste land, men de blir ofte kritisert. De viktigste ankepunktene er som følger:

- Ved å ta utgangspunkt i inntektsfordelingen i befolkningen retter man i større grad oppmerksomheten mot ulikhet enn mot fattigdom.

⁴ For grundigere diskusjon av de enkelte definisjoner henvises til for eksempel til Kangas og Ritakallio (1995), Fløtten (1999).

- Det er mange svakheter ved de inntektsopplysningene man baserer analysene på, som: man har ikke informasjon om uregistrerte inntekter og uformell økonomi; inntekter kan variere sterkt fra ett år til et annet; man har ikke informasjon om personer/husholdninger har tatt opp lån eller solgt eiendeler for å opprettholde en gitt levestandard; inntektsdata gir sjelden eller aldri informasjon om grad av frivillighet ved det å leve med lave inntekter; inntektsbegrepet tar ikke høyde for fordeler av det å bo i egen bolig, eller fordelene ved at en person i husholdningen er hjemmeværende og dermed for eksempel har større mulighet for egenproduksjon; inntektsopplysningene forteller ikke hvilke andre goder eller ressurser en person eller en husholdning har tilgang til, for eksempel verdien av offentlige, kostnadsfrie tjenester.
- Det er vanlig å legge en vurdering av stordriftsfordeler i flerpersonshushold inn i fattigdomsberegningene, og valg av ekvivalensskala kan få stor betydning både for omfanget og fordelingen av fattigdom.
- Ensidig fokus på inntekt undervurderer betydningen av det å ha formue.
- Man kan ikke forvente at alle mennesker får det samme ut av den samme inntekten, og behovene til to, demografisk sett, identiske familier kan være svært ulike, for eksempel på grunn av helsemessige forhold.
- Det er allmenn enighet om at den langvarige fattigdommen er mer alvorlig enn den kortvarige, men det er vanskelig å sette en fast grense for hvor lenge inntekten kan være lav uten at dette er noe å bekymre seg for. Det er heller ikke enighet om hvilke grupper som skal utelates fra fattigdomsberegningene, skal for eksempel studenter og selvstendig næringsdrivende som er i oppstartsfase tas med.
- Selv om levestandarden i et samfunn heves betraktelig vil det ut fra en relativ inntektsdefinisjon av fattigdom fremdeles finnes fattige, så fremt selve inntektsfordelingen i samfunnet er den samme. Likeledes kan i teorien to land, med høyst ulik levestandard, ende opp med samme andel fattige. Siden poenget med en fattigdomsdefinisjon er å skille ut den delen av befolkningen vi mener det er grunn til å bekymre seg for, kan inntektsfattigdomsdefinisjonen av disse årsaker lett miste legitimitet.
- Det er vanskelig å begrunne hvorfor fattigdomsgrensa skal settes ved nøyaktig 50 (eller 40 eller 60) prosent av median eller gjennomsnitt, eller hvorfor et bestemt dollarbeløp gir det riktige bildet av fattigdom.⁵

Til tross for disse, til dels omfattende, ankepunktene, er inntektsdefinisjonen den mest anvendte fattigdomsdefinisjonen. Dette henger blant annet sammen med følgende:

- Inntekt sier i de fleste tilfeller ganske mye om hva slags levekår man har, og det kan argumenteres for at det å bruke inntekt som fattigdomsindikator er fornuftig i samfunn som er så pengefokuserte som Norge og andre vestlige land.

⁵ Internasjonale NGO'er som UNDP og Verdensbanken benytter slike dollarmål i sine fattigdomsrapporter.

- Det er forholdsvis enkelt å få tilgang til inntektsdata, noe som muliggjør sammenlikninger over både tid og sted.
- Folk flest har en oppfatning av hva som er mye eller lite inntekt, og det er dermed ett lettfattelig fattigdomsmål
- Mangel på inntekt kan ses som et rettferdighetsproblem, og at folk derfor uansett har krav på en viss inntekt
- Inntekt er den faktoren som myndighetene lettest kan påvirkes av politiske tiltak. Det er derfor gode argumenter for å konsentrere fattigdomsdebatten om inntekt.

2.3 Fordeler og ulemper med direkte fattigdomsmål

Uansett om man definerer inntekt med utgangspunkt i forbruk eller levekår, faller dette inn under betegnelsen direkte fattigdomsmål. Mange vil vurdere denne typen fattigdomsmål for å være ”sannere” enn de indirekte målene, med den begrunnelse at det vi er ute etter å avdekke jo er hvordan folk faktisk har det. Dette er da også det viktigste argumentet for å benytte direkte fattigdomsmål. I tillegg tas det stadig oftere til orde for at fattigdom er et flerdimensjonalt problem, og at det å fokusere på inntekt alene derfor gir oss begrenset informasjon om fattigdommen.

Mange fattigdomsanalyser har vært basert på forbruksstudier, mens levekårsbaserte fattigdomsstudier først har vunnet terreng de siste årene,⁶ etter at EU lanserte sin Household Panel Survey (EHP). Det mange svakheter beheftet ved å benytte seg av direkte fattigdomsmål, blant annet:

- Det er vanskelig å enes om hvilke levekårsfaktorer eller hvilke forbrugsgoder som skal inngå i et direkte fattigdomsbegrep. Levekårs- eller forbruksindekser kan lett kritiseres for å være uttrykk for smak, snarere enn for objektive beskrivelser av fattigdom.
- Det er vanskelig å avgjøre om et bestemt forbruksmønster eller en bestemt levestandard er resultat av valg eller om mennesker er ”påtvunget” sin livsstil.
- Fattigdomsgrensa som fastsettes ved bruk av direkte fattigdomsindikatorer blir like normativ og ”tilfeldig” som den man fastsetter ved å benytte en inntektsdefinisjon.
- Samfunnets syn på hva som er nødvendige levekårs- eller forbrugsgoder varierer i betydelig grad både over tid og mellom sted, noe som kan gjøre sammenlikninger vanskelig.

2.4 Fordeler og ulemper med subjektive fattigdomsmål

For å unngå problemene som oppstår når politikere, forskere eller andre eksperter definerer hva det er rimelig å regne som fattigdom, kan man la det være opp til folk selv å avgjøre dette. Flere framgangsmåter er da mulig. Et alternativ er å spørre folk direkte

⁶ Et viktig unntaket er fokuset på levekårene til lavinntektsgrupper i de nordiske landenes levekårsundersøkelser.

om de opplever seg selv som fattige, om de har problemer med løpende utgifter, om de opplever økonomisk knapphet eller liknende. Fordelen ved dette er at folk selv får anledning til å bedømme sin egen situasjon, og det kan være gode argumenter for at dette er en fornuftig framgangsmåte. Det er ikke gitt at "fattigdomseksperter" er de rette til å vurdere om folk faktisk lever i fattigdom.⁷

Et viktig problem ved subjektive fattigdomsdefinisjoner er at vi umiddelbart vil lure på om folk over- eller undervurderer sin egen situasjon. Dette henger sammen med ideen om at det finnes noen objektive eller sanne tilstander som det er riktig å kalle fattigdom, uansett om personen det gjelder opplever seg selv som fattig eller ikke. Vi antar altså at det finnes en "ekte" fattigdom, som er noe annet enn folks egen opplevelse av sin situasjon, og av denne årsak regnes subjektive fattigdomsdefinisjoner av denne typen som upålitelige. Dette er nok hovedgrunnen til at subjektive operasjonaliseringer av fattigdom sjelden benyttes alene. Som regel ønsker man at slike subjektive vurderinger ses i sammenheng med mer objektive beskrivelser av fattigdom. Fattigdom handler ikke bare om hvordan folk opplever at de har det, men også hvordan de faktisk har det materielt sett.

Like viktig er argumentet om at subjektive fattigdomsmål har liten verdi som moralsk grunnlag for politikktutforming. Hvis fattigdomsdefinisjonen skal fungere som referansepunkt for når en person skal ha rett til støtte fra fellesskapet, blir det problematisk å la folk selv definere om de er fattige eller ikke uten referanse til deres personlige økonomi eller deres levekår. Egendefinert fattigdom har med andre ord begrenset legitimitet som grunnlag for offentlig handling.

Legitimiteten blir antakelig bedre ivaretatt ved å basere seg på *konsensuelle* definisjoner av fattigdom. Fremdeles er det befolkningen selv som definerer hva som skal kalles fattigdom – ved å angi levekårgoder eller inntekter som anses som nødvendig for å leve et liv uten fattigdom – men det er ikke nødvendigvis ens egen situasjon som danner utgangspunkt for definisjonen.⁸

Selv om slike konsensuelle fattigdomsstudier ble utviklet for å bøte på de metodologiske manglene i andre former for fattigdomsberegninger, kan det også her fremmes kritiske argumenter. Det er for eksempel ingen åpenbar forbindelse mellom det folk vurderer som minimum levestandard rent generelt, og det de vurderer som minimum levestandard for seg selv. Dessuten er det ikke opplagt at fattige menneskers syn på hva som er nødvendig inntekt eller levekårgoder er i overensstemmelse med majoritetbefolkningens syn på det samme.⁹

⁷ Ravallion and Lokshin 2000.

⁸ Se for eksempel Goedhart et.al. 1977, van Praag 1980, Mack and Lansey 1985, Piachaud 1987, Veit-Wilson 1987, Walker 1987, Halleröd 1993, 1994, Callan, Nolan and Wheelan 1993.

⁹ Kangas and Ritakallio 1995.

2.5 Administrative fattigdomsmål

I noen sammenhenger defineres ikke fattigdom ved å konstruere mål for lavinntekt eller dårlige levekår, man tar simpelthen utgangspunkt i politisk fastsatte minstepensjoner. De som defineres som fattige er de som mottar slike minimumsytelser, eventuelt de med inntekter lavere enn nivået på disse. For Norges tilfelle kunne både andel som mottar minstepensjon og andel som mottar sosialhjelp registreres. Dersom vi ønsket å bruke nivået på en ytelse som fattigdomsgrense, måtte vi forholde oss til minstepensjonen siden vi ikke har noen nasjonal sosialhjelpssats.

Det viktigste argumentet for å benytte seg av en slik framgangsmåte, er at dette fattigdomsmålet allerede er politisk akseptert som et minstemål. I norsk sammenheng gjelder dette iallfall for minstepensjonen. Dette er politisk enighet om at dette er en inntekt det skal være mulig å leve av for pensjonister.

Argumenter mot å benytte denne typen administrative satser som fattigdomsgrenser er for det første at man da kan manipulere fattigdomsomfanget med å endre målet administrativt, ved å senke eller heve en ytelse kan man redusere eller øke fattigdomsandelene. Dessuten er det ikke gitt at samme mål vil være relevant for alle grupper. Noen antas å trenge mer enn andre, for noen er det legitimt med en høyere ytelse enn for andre, noe som kan kobles til våre syn på hvem som er verdig trengende. Endelig kan man spørre seg om et slikt administrativt mål faktisk representerer de faktiske behovene eller den faktiske fattigdommen.

2.6 Den norske fattigdommen belyst ved ulike fattigdomsmål

Fattigdom kan med andre ord belyses fra mange forskjellige innfallsvinkler. For å illustrere hva definisjonen betyr for det fattigdomsbildet som etableres vil vi vise noen eksempler på hvordan den norske fattigdommen ser ut, avhengig av hva slags mål som benyttes.

2.6.1 Inntektsfattigdom

Hvis vi i første omgang tar utgangspunkt i fattigdom definert av inntekt, vil vi finne at både fattigdomsandelen og fattigdomsfordelingen varierer avhengig av hva slags inntektsmål og hva slags ekvivalensskala som benyttes. Tabell 1 illustrerer de enorme variasjoner i fattigdomsgrenser og fattigdomsandeler som følger av de valg vi tar mht grunnlaget for fattigdomsdefinisjonen. Innenfor rammene av fattigdomsberegninger som er helt ordinære i fattigdomsforskningen, varierer for eksempel andelen fattige i Norge fra drøyt 3%, hvis vi baserer oss på OECD82-skalaen til nesten 13% hvis vi benytter oss av den beregningsmåten som EU nå bruker (60% av median, disponibel inntekt, OECD86)¹⁰. I tillegg til at disse valgene har betydning for fattigdomsomfanget, har de også stor betydning for fordelingen av fattigdom i en befolkning, for eksempel fattigdom i ulike aldersgrupper. Ved å velge en beregning av forbruksenheter som forutsetter forholdsvis små stordriftsfordeler vil andelen fattige i store familier være større enn fat-

¹⁰ Se European Commission (2000), side 19 og 66.

tigdommen i små familier, mens en beregning som forutsetter store stordriftsfordeler vil gi det motsatte bildet.

Tabell 1 Fattigdomsgrenser og fattigdomsandeler i Norge 1997, avhengig ekvivalensskala, inntektsdefinisjon og fattigdomsgrense som settes.

	Inntekt etter skatt		Disponibel inntekt	
	Gjennomsnitt	Median	Gjennomsnitt	Median
Per capita				
40%	55117 (3,6%)	46999 (2%)	51519 (4,0%)	43539 (2,3%)
50%	68896 (8,8%)	58749 (4,7%)	64399 (9,6%)	54424 (5,1%)
60%	82675 (19,5%)	70498 (9,5%)	77278 (19,4%)	65309 (10,1%)
OECD 8211				
40%	63388 (3,4%)	59233 (2,1%)	63822 (2,7%)	60465 (2,6%)
50%	85485 (14,9%)	74042 (4,3%)	79778 (4,3%)	75581 (4,8%)
60%	102582 (28,5%)	88850 (9,1%)	95734 (9,3%)	82556 (11,3%)
OECD86 ¹²				
40%	79637 (4,0%)	69582 (2,8%)	74282 (3,6%)	68263 (2,9%)
50%	99547 (9,3%)	86978 (5,5%)	92852 (8,1%)	85329 (6,3%)
60%	119456 (17,2%)	104374 (11,1%)	111422 (17,2%)	102394 (12,5%)
Kvadratrot ¹³				
40%	85607 (4,9%)	75577 (3,0%)	79881 (4,2%)	67521 (2,7%)
50%	107009 (10,4%)	94471 (6,8%)	99851 (9,5%)	84401 (5,8%)
60%	128410 (18,1%)	113366 (12,8%)	119822 (18,7%)	101281 (11,8%)

Kilde: Egne beregninger basert på inntektsopplysningene i SSBs levekårsundersøkelse fra 1998

Dersom vi baserer oss på en de tre mest brukte ekvivalensskalaene, og definerer som inntektsfattige de med en disponibel inntekt på mindre enn 50% av medianinntekten, er utviklingen i inntektsfattigdom i Norge som vist i figur 1 (heltrukne linjer). Fjerner vi i tillegg studenters som bor for seg selv (brutte linjer), blir fattigdomsandelen gjennomgående lavere.

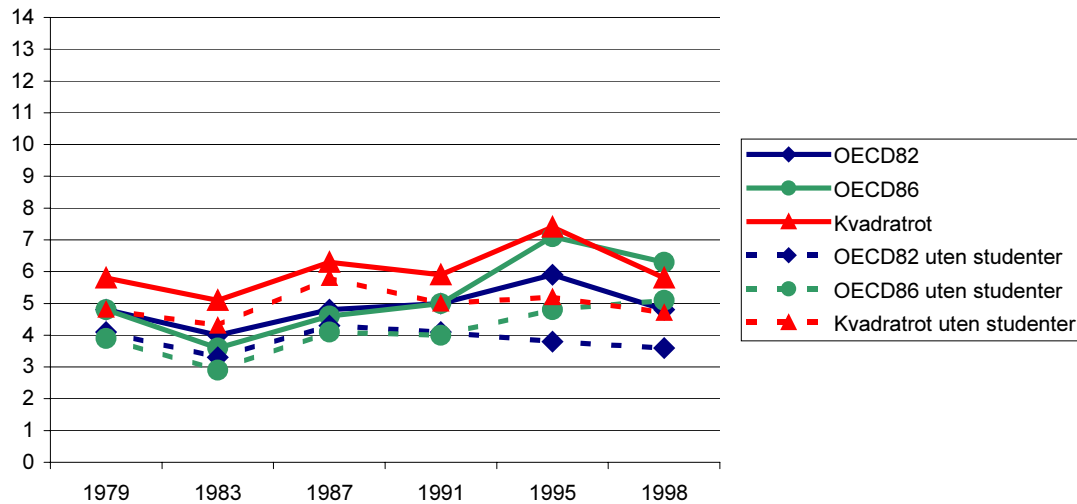
Det er viktig å være klar over at vi står i fare for å undervurdere fattigdomsandeler når disse beregnes på grunnlag av levekårsundersøkelsene. Dette skyldes at grupper som antas å være særlig utsatt for fattigdom (for eksempel personer uten fast bostedsadresse, personer med store rusproblemer, institusjonsbeboere) som regel faller utenfor utvalgsundersøkelser. Levekårsundersøkelsene er imidlertid den eneste tilgjengelige datakilden som gjør det mulig å foreta sammenlikninger av ulike former for fattigdom, og vi baserer oss derfor likevel på disse i våre beregninger.

¹¹ Første voksne i et hushold gis vekten 1, neste voksne gis vekten 0,7, mens barn under 16 gis vekten 0,5.

¹² Første voksne gis vekten 1, andre voksne vekten 0,5, og barn inntil 14 år gis vekten 0,3.

¹³ Inntekten deles på kvadratrotten av husholdsstørrelsen.

Figur 1. Inntektsfattigdom i Norge 1979-1997. Fattigdom definert som 50% av disponibel medianinntekt, OECD86-skala.



2.6.2 Boligfattigdom

Bildet blir ikke mer entydig om vi benytter flere definisjoner på fattigdom. I tillegg til en ren inntektsdefinisjon kan vi for eksempel benytte en direkte fattigdomsindikator som bostandard. I første omgang vil vi definere som fattige alle som ikke har en fast bostedsadresse, de såkalte hjemløse. Ifølge Norsk Byggforskningsinstitutt utgjør dette omlag 6200 mennesker i 1996.¹⁴ I de ordinære undersøkelser som tar for seg befolkningens bostandard vil imidlertid ikke disse personene være med i utvalget, og de er derfor heller ikke inkludert i de følgende beregningene.

En rekke bostandsvariable inngår i SSBs levekårsundersøkelser. Som nevnt ovenfor, må vi foreta valg når det gjelder hvilke indikatorer vi vil legge vekt på i en analyse av boligfattigdom. Ett alternativ kan være å fokusere på trangboddhet, et annet å ta utgangspunkt i om boligen er moderne, dvs. om boligen har bad/WC, kjøleskap og fryser, strøm og varmt vann osv., et tredje å inkludere bomiljø mer generelt som for eksempel støy- eller forurensningsutsatthet. Hvis vi konstruerer en enkelt, summert indeks, bestående av om man har bad og WC i sin bolig, om man bor trangt og om man er sterkt plaget av støy eller støv/forurensning, har utviklingen i Norge gått i retning av mindre boligproblemer.

¹⁴ Ulfrstad 1997.

Tabell 3. Andel som oppgir at de har en eller flere former for boligulempen.

	1979	1995
Har ingen av de fem boligulempene	55	63
Har 1 ulempe	26	25
Har 2 ulemper	13	11
Har 3 ulemper	3	1
Har 4 ulemper	1	0
Har 5 ulemper	0	0
Gjennomsnittlig antall ulemper(mangler)	0,7	0,5
N	3885	3697

Kilde: Fløtten (under arbeid)

Det er imidlertid et langt skritt fra å presentere utviklingen uttrykt ved en slik additiv indeks til å fastsette en grense for boligfattigdom. Mange vil nok mene at det, med unntak av bostedsløse, er irrelevant å snakke om boligfattigdom i Norge, mens andre vil være av den oppfatning at det finnes folk som bor så kummerlig at boligfattigdom er et relevant begrep. Hvis vi ønsker å definere en fattigdomsgrense basert på bostandard, kan vi følge samme resonnement som vi gjør når vi fastsetter en grense for inntektsfattigdom. Vi kunne for eksempel si at de som har flere mangler enn halvparten av gjennomsnittet for befolkningen skal defineres som boligfattige. Gitt den høye bostandarden i landet vil dette tilsi at de som mangler 3 eller flere "bokvaliteter" er å regne som fattige, og det vil ikke gjelde mer enn 1,4 prosent av befolkningen i 1995. Alternativt kan vi regne som bofattige de som bor trangt¹⁵ og vil komme fram til at dette gjelder 7,7 prosent, eller vi kan definere de som mangler bad og/eller WC som bofattige, noe som også vil gi en fattigdomsandel på 1,4 prosent.

2.6.3 Forbruksfattigdom

Et annet aktuelt direkte fattigdomsmål er å se på de som mangler viktige varige forbruksgoder. I tråd med Townsends fattigdomsdefinisjon er jo nettopp det å ha vanlige forbruksgoder en viktig indikator på om man kan regnes som fattig eller ikke. Igjen kan vi ta utgangspunkt i levekårsundersøkelsene, og lage en additiv indeks av goder som de fleste av oss har, eller har tilgang til. Det er selvfølgelig vanskelig å vurdere hva som er "vanlig", men la oss for eksempel ta utgangspunkt i forbruksgoder som innehas av halvparten av befolkningen eller mer. Av de godene som er inkludert i levekårsundersøkelsene, vil det da være snakk om fryseboks, vaskemaskin, telefon, mikrobølgeovn, oppvaskmaskin, bil og videospiller. Av disse regner vi mikrobølgeovn og videospiller for å være av en slik karakter at det ikke er rimelig å inkludere dem i en forbruksgodeindeks i denne sammenheng, og vi sitter dermed igjen med 5 forbruksartikler. Disse er fordelt i befolkningen som vist i tabell 4. Igjen ser vi at de fleste har alle de nevnte forbruksgodene, og bruker vi samme metode for å beregne forbruksfattigdom som vi brukte for å beregne boligfattigdom, vil vi finne at 8 prosent av befolkningen var forbruksfattige i 1995, dvs. beregnet som de som hadde/hadde tilgang til to eller færre av forbruksgodene.

¹⁵ Som trangbodd regnes personer som bor alene (inkludert hybelboere) og disponerer ett rom, eller personer som bor i flerpersonshusholdninger og disponerer mindre enn ett rom per person (bad, kjøkken, entre og rom under 6 kvadratmeter unntatt).

Tabell 4: Andel som mangler en eller flere av de fem forbruksartiklene fryseboks, vaskemaskin, telefon, oppvaskmaskin og bil. 1979 og 1995.

	1979	1995
Har alle de 5 forbruksgodene	17	52
Mangler 1 forbruksartikler	42	29
Mangler 2 forbruksartikler	27	12
Mangler 3 forbruksartikler	9	5
Mangler 4 forbruksartikler	4	2
Mangler 5 forbruksartikler	1	1
Gjennomsnittlig antall forbruksartikler som man mangler	1,4	0,8
N	3885	3697

Kilde: Fløtten (under arbeid)

Et viktig ankepunkt mot å benytte en slik framgangsmåte for å definere forbruksfattigdom, er at mange vil være skeptiske til at mangel på for eksempel oppvaskmaskin eller bil er relevante fattigdomsindikatorer. Som et alternativ kan vi derfor avgrense oss til å se på tre sentrale forbruksgoder, nærmere bestemt fryser, vaskemaskin og telefon.¹⁶ Et rimelig argument er at i et rikt samfunn som det norske, er det å inneha eller ha tilgang til disse forbruksartiklene en nødvendighet for å kunne leve i tråd med det som er vanlig. Lager vi en indeks av disse tre, vil vi finne at 13 prosent manglet en eller flere av disse i 1995, og ville dermed kunne karakteriseres som forbruksfattige i følge en slik definisjon, mens bare 1 prosent manglet alle tre goder (Fløtten, under arbeid).

2.6.4 Subjektiv opplevelse av fattigdom

En tredje eksempel på en direkte fattigdomsdefinisjon tar utgangspunkt i folks subjektive opplevelse av sin egen situasjon. I levekårsundersøkelsene blir folk spurt om de har problemer med å klare sine ordinære utgifter, og de blir spurt om de kan reise en bestemt sum penger (3000 kroner) dersom det er behov for det. I 1998 hadde 2,8 prosent problemer med å skaffe penger til uforutsette utgifter, mens 16,5 prosent oppgav at de ofte hadde problemer med sine løpende utgifter (studenter som bor alene er holdt utenfor). 17 prosent hadde problemer på den ene eller den andre måten (Fløtten, under arbeid). Regner vi slik egenrapportering av økonomiske problemer som et uttrykk for fattigdom er med andre ord fattigdomsandelen høy.

2.6.5 Sosialhjelpsmottak som fattigdomsindikator

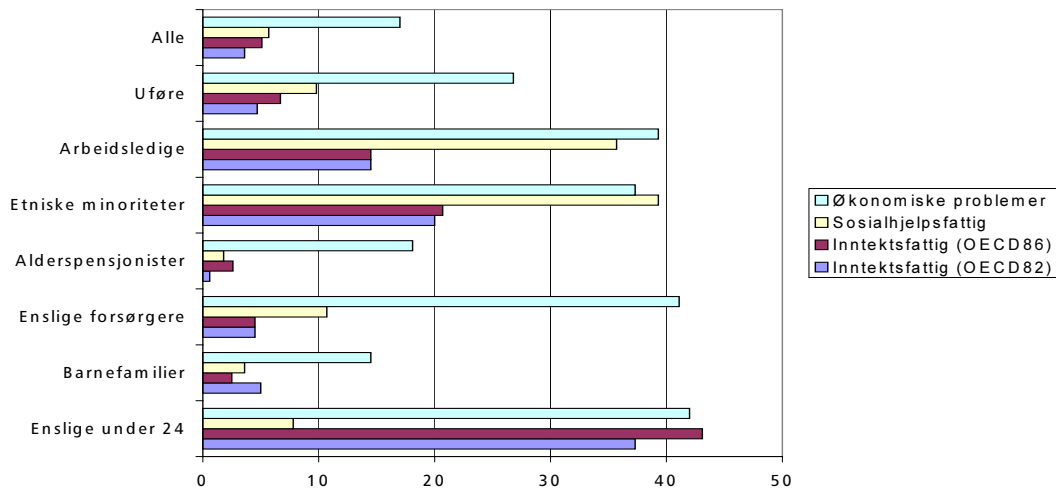
En siste framgangsmåte for å beregne fattigdom, kan være å ta utgangspunkt i de som mottar den offentlige minstesikringen, sosialhjelpa. Dette er den stønadsformen som i størst grad forbindes med fattigdom, og i mange sammenhenger settes sosialhjelpsmottak synonymt med det å være fattig. Sosialhjelpsmottaket i Norge har variert over tid, og det var i 2000 om lag 127 000 mottakere av sosialhjelp. Levekårsundersøkelsen 1998 viser at 5,8 prosent av alle over 16 år bor i en husholdning som har mottatt sosialhjelp.

¹⁶ En slik avgrensning vil være i tråd med hva 70 prosent av svenskene oppfatter som nødvendige forbruksgoder (Hallröd 1995), i tillegg til TV, et forbruksgode som ikke registreres i levekårsundersøkelsene.

2.7 Fordeling av fattigdom i befolkningen

Valg av fattigdomsindikator har ikke bare betydning for hvor stort omfang fattigdommen får, det har også betydning for hvordan den fordeles i befolkningen. Mest omtalt i denne sammenheng er, som nevnt ovenfor, hvordan valg av ekvivalensskala påvirker fordelingen av fattigdom i ulike aldersgrupper/familietyper. Figur 2 viser for det første hvordan fattigdommen i ulike grupper varierer avhengig av hvilken ekvivalensskala som benyttes. For det andre ser vi hvordan grupper som ikke ser ut til å være spesielt utsatt for å havne i fattigdom hvis en inntektsdefinisjon legges til grunn, endrer risikoprofil hvis andre indikatorer enn inntekt danner grunnlag for fattigdomsdefinisjonen. For noen grupper, som for eksempel etniske minoriteter, arbeidsledige og enslige under 24 år, er det stor grad av samsvar mellom inntektsfattigdom og andre indikatorer på fattigdom, mens for andre grupper, som for eksempel uføre og enslige forsørgere, er risikoen for å være levekårsfattig langt større enn risikoen for å være inntektsfattig. Disse resultatene kan blant annet leses som at offentlige trygdeordninger sannsynligvis bidrar til å holde noen utsatte gruppene over grensen for inntektsfattigdom, men at dette for en stor del avhenger av at trygdeordningene suppleres med sosialhjelp. Dessuten hindrer ikke mangelen på inntektsfattigdom at en stor andel i disse gruppene opplever sin økonomiske situasjon som usikker og vanskelig.

Figur 2 Andel personer i ulike grupper som opplever ulike former for fattigdom. 1998. Studenter som bor for seg selv er utelatt.¹⁷



2.7.1 Fattigdom blant barn

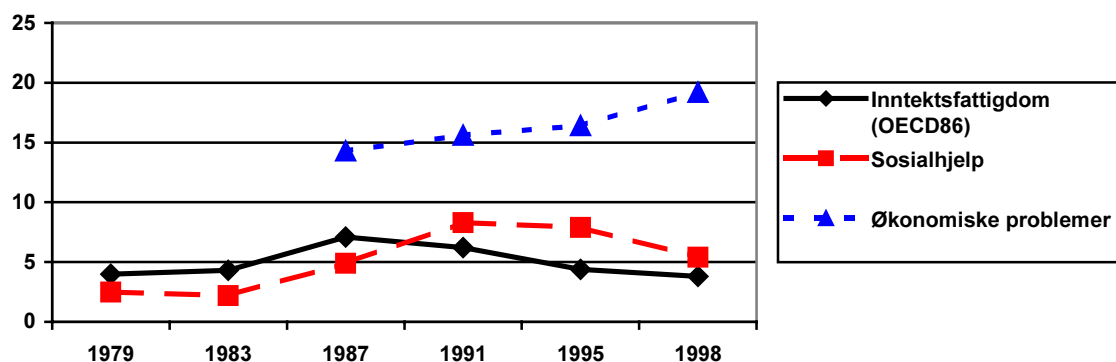
Siden fattigdom blant barn har fått så stor oppmerksomhet i offentligheten den siste tiden, vil vi vie denne gruppen ekstra oppmerksomhet. Fattigdom blant barn er særlig bekymringsfullt. For det første vil de fleste av oss oppfatte det som moralsk uholdbart at en del barn vokser opp i fattigdom. Barns sosiale stilling kan ikke lastes dem selv, de

¹⁷ Etniske minoriteter er i denne figuren personer som er 1. eller 2. generasjons innvandrere, født i utlandet, født i Norge med utenlandske foreldre, og som har bakgrunn fra Asia, Afrika, Mellom og Sør Amerika eller Øst Europa.

har ikke mulighet til å påvirke sin egen materielle situasjon og de vil, kanskje i motsetning til andre grupper som lever i fattigdom, bli oppfattet som ”verdige trengende”. For det andre strider barnefattigdom mot vår rettferdighetsoppfatning. Barn skal ha sin rettmessige del av samfunnets goder. Dessuten bryter eksistensen av barnefattigdom med prinsippet om sjanselikhhet, et ideal som står sterkt i Norge. For det tredje kan det være samfunnsmessig ulønnsomt på sikt at barn vokser opp i fattigdom. Barnefattigdom kan ses som en trussel mot framtidens velferdssamfunn. For å imøtekomme de voksende pensjons- og omsorgsforpliktelsene i framtida er samfunnet fullstendig avhengig av at flest mulig av morgendagens arbeidstakere har muligheter til å få realisert sine talenter og utvikle seg til produktive borgere. For det fjerde frykter vi reproduksjon av elendighet. Vi frykter at barn som vokser opp i fattige familier selv vil bli fattige som voksne, og det å fjerne barnefattigdom er et tiltak for å bryte en ond sirkel.

Den økte oppmerksomheten omkring barnefattigdommen skyldes åpenbart ikke at problemet er blitt større over de siste ti år om vil legger inntektsundersøkelsene til grunn.¹⁸ På 1990-tallet er det tegn til en nedgang, snarere enn en økning (Figur 3).

Figur 3. Utvikling i barnefattigdom i Norge, målt ved inntektsfattigdom, sosialhjelpsmottak og opplevelse av økonomiske problemer.



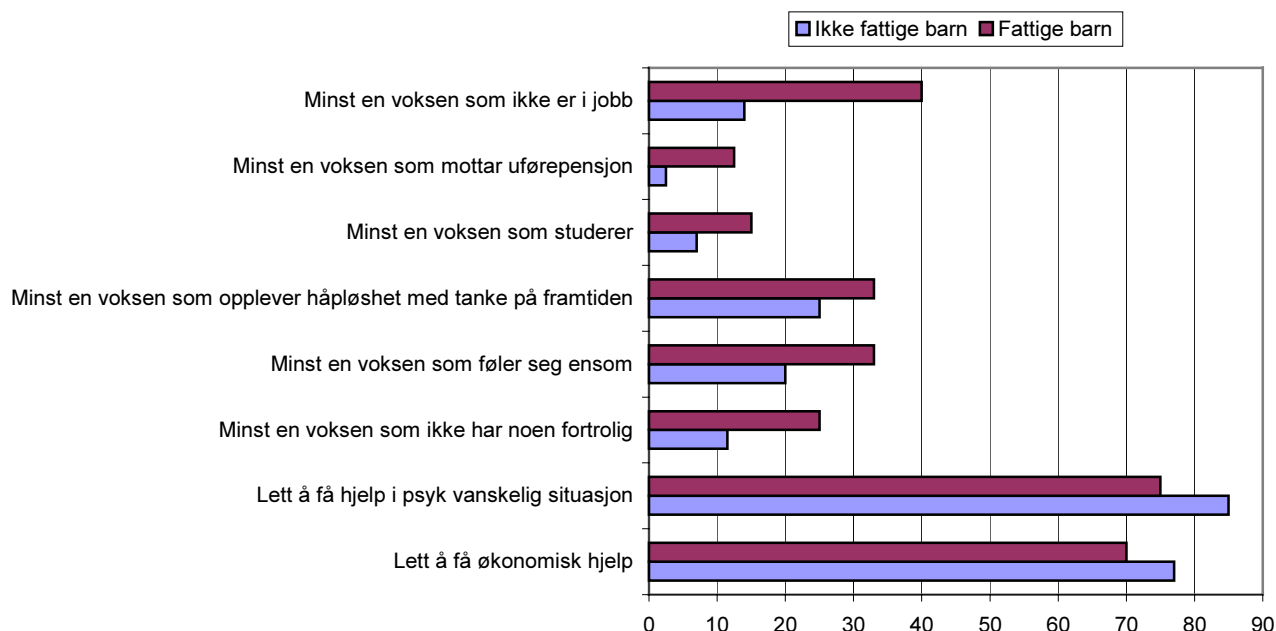
Spørsmålet er om inntektsmålene gir det riktige bildet. Ser vi på utviklingen i opplevelsen av økonomiske problemer i Figur 3, kan det se ut til at barnefattigdommen vokser. Det er ikke økning i andel barnefamilier som er fattige i følge en inntektsdefinisjon, men det er en økning i andel barnefamilier som har en anstrengt økonomi. Dette resultatet ser umiddelbart ut til å bekrefte det inntrykk som enkelte frivillige organisasjoner sitter igjen med, nemlig at det er stadig flere vanskeligstilte barnefamilier som tar kontakt med dem. Vi kan imidlertid ikke se bort i fra at antall barnefamilier som tar kontakt med disse organisasjonene ikke henger sammen med en generell økning i barnefattigdom, men med at a) det oppfattes som mindre belastende å ta slik kontakt enn tilfellet var tidligere; b) den økte oppmerksomheten omkring fattigdom medfører at flere er klar over de tilbud som eksisterer hos de frivillige organisasjonene; c) barnefattigdommen generelt ikke har økt, men at det er flere barn blant de som opplever den mest alvorlige fattigdommen, og som sannsynligvis hører til i grupper som vanligvis faller utenfor den type undersøkelser som analysene i dette notatet baserer seg på.

¹⁸ Fløtten 1999, Epland 2001.

2.7.2 Levekår i fattige barnefamilier

I diskusjonene omkring fattige barn er vi selvfølgelig mest opptatt av hvordan disse barna har det. Hvilke begrensninger opplever de som følge av det å vokse opp i fattigdom og hvilke konsekvenser kan dette ha på lang sikt. Så langt foreligger det knapt forskning som kan fortelle oss noe om dette. En undersøkelse av 6 barn av langtids sosialklienter i en norsk kommune gir verdifull innsikt i hvordan barn kan oppleve den økonomiske knappheten, hvilke mestringsstrategier som benyttes osv,¹⁹ men materialet er for lite til å kunne si noe om fattige barn generelt. Vi kan heller ikke basere oss på studier fra andre land og trekke slutninger om situasjonen i Norge. Mange av disse studiene stammer fra USA og Storbritannia, land med annen velferdspolitikken enn den norske. Det er for eksempel sannsynlig at det omfattende tilbudet av offentlige velferdstjenester vil moderere de negative konsekvensene av å vokse opp i familier med lav inntekt.

Figur 4 Andel fattige og ikke-fattige barn som vokser opp med (minst) en voksen med ulike kjennetegn. 1998.



I den grad vi kan si noe om de fattige barnas levekår, må vi gå via de voksne. Ut fra levekårsundersøkelsene kan vi skaffe oss et *meget grovt* inntrykk av enkelte levekårsfaktorer i de familiene de fattige barna vokser opp i (figur 4). Vi ser for eksempel at det er langt flere fattige enn ikke-fattige barn som vokser opp i familier der minst en voksen mangler jobb, der minst en voksen mottar uførepensjon eller der minst en voksen studerer. Forskjellene er ikke så markerte når det kommer til positivt framtidssyn, men også her er det flere fattige enn ikke-fattige barn som bor sammen med en voksen hvis framtidssyn er sterkere preget av motløshet enn av optimisme. Det er videre langt flere fattige enn ikke-fattige barn som bor sammen med (minst) en voksen som ikke har noen

¹⁹ Gustavsen Tvetene 2001.

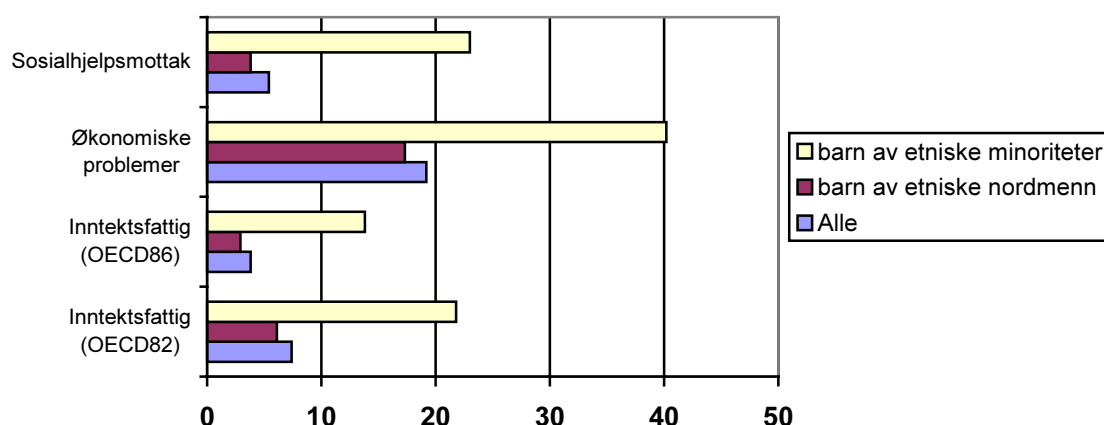
fortrolig. Det er også noe færre fattige enn ikke-fattige barn som bor sammen med (minst) en voksen som antar at det ikke vil være lett å få hjelp hvis man kommer i økonomiske vanskeligheter eller hvis man kommer i en psykisk vanskelig situasjon.

Forskjellen mellom fattige og ikke-fattige barn er ikke like stor hvis vi ser på de materielle vilkår barn vokser opp i. Det er ingen forskjeller når det gjelder det å bo i et hus med bad/WC, så å si alle barn gjør det. De aller fleste, både fattige og ikke-fattige barn, har tilgang til vaskemaskin. Fattige barn bor imidlertid oftere enn ikke-fattige barn i en bolig som er støy eller forurensningsutsatt og de bor oftere trangt. Dessuten har fattige barn sjeldnere enn andre barn tilgang til bil, fritidshus, telefon eller fryser.

Et annet kjennetegn ved de fattige barna som må understrekes, er deres etniske bakgrunn. Mens mindre enn 3 prosent av norske barn, dvs. barn født i Norge av norske foreldre eller utenlandsadopterte, bor i en familie som kan karakteriseres som inntektsfattig, er det samme tilfelle for nesten 5 ganger så mange, eller nær 14 prosent, av barn som er barn av 1. eller 2. generasjons innvandrere, er født av utenlandske foreldre i Norge eller er født i utlandet (figur 5). Foretar vi en ytterligere avgresning slik at bare personer med bakgrunn fra Øst-Europa, Sør-Amerika, Afrika eller Asia inkluderes, forsterkes forskjellene ytterligere. Gruppen blir imidlertid da så liten at den statistiske usikkerheten blir stor, og vi begrenser oss derfor til å vise forskjellene i etniske bakgrunn når også innvandrere fra vestlige land, dvs. Norden, Vest-Europa og Nord-Amerika, inkluderes, til tross for at vi vet at mange fra disse landene har *bedre* inntekter enn etniske nordmenn. Også når det gjelder andre former for fattigdom, for eksempel sosialhjelpsmottak, eller økonomiske problemer, er barn fra etniske minoritetsgrupper sterkt overrepresentert.

Fattigdom blant barn ser med andre ord ut til å være et minoritetsproblem i Norge. Dette må gjenspeiles i de tiltak som foreslås i forhold til å avlette situasjonen til vanskeligstilte barnefamilier.²⁰

Figur 5 Andel fattige barn i grupper med ulik etnisk tilhørighet. 1998.



²⁰ Siden levekårsundersøkelsene ikke inneholder informasjon om etnisk bakgrunn før i 1997, er det ikke mulig å se på utviklingen i fattigdom i etniske minoritetsgrupper.

I tabell 5 har vi forsøkt oss på en tentativ oversikt over fordelingen av ulike former for fattigdom i befolkningen, men vi gjør oppmerksom på at de data som foreligger er mangelfulle for en del grupper, samt at våre analyser er basert på levekårsundersøkelsen i 1998. Levekårsundersøkelsen kan for eksempel ikke benyttes til å si noe om rusmisbrukeres levekår, men som det går fram av tabellen antar vi at deres problemer er store langs alle de dimensjoner det er snakk om her. Videre *kan* situasjonen for enkelte grupper ha endret seg siden 1998.

Tabell 5 Risiko for ulike former for fattigdom/sosial eksklusjon blant grupper i befolkningen 1998 (1995 for boligproblemer).

	Inntektsfattigdom (OECD86)	Sosialhjelps-fattigdom	Boligproblemer (LKU 1995) ²¹	Økonomiske problemer	Eksklusjon i form av ensomhet	Dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet (her: arbeidsledighet)
Enslig ungdom under 24 år	++	++	++	++	-	++
Eldre (65+)	+ ²²	-	-	-	++	Ikke relevant
Barnefamilier	-	-	-	-	-	-
Enslige forsørgere	-	++	-	++	++	+
Enslige	++	+	+	++	++	-
Kvinner	-	-	-	+	++	-
Etniske minoriteter	++	++	?	++	++	+
Arbeidsledige	++	++	-	++	++	++
Personer som mottar uførepensjon	-	+	-	++	++	++
Rusmisbrukere	Antatt stor	Antatt stor	Antatt store	Antatt store	Antatt stor	Antatt stor

++ Stor andel av gruppen som har problemer i forhold til gjennomsnittet i befolkningen (mer enn 5 prosentpoeng over gjennomsnitt)

+ Noe overrepresentasjon av personer med problemer i forhold til gjennomsnittet i befolkningen (2-5 prosentpoeng over gjennomsnitt)

- ikke overrepresentasjon eller mindre utsatt enn andre

? ikke informasjon

²¹ Vi gjør oppmerksom på at siden arbeidsledighetstallene og andel som har store boligproblemer generelt sett er svært lave, skal det mye til å ha utslag på mange prosent over gjennomsnittet her. Forskjeller i "boligfattigdom" og grad av eksklusjon fra arbeidsmarkedet blir derfor undervurdert i denne tabellen.

²² Utslagene for eldre avhenger av om man, på grunn av valg av ekvivalensskala, ender opp med en fattigdomsgrense over eller under minstepensjonen. Bruker vi OECD86-skalaen havner fattigdomsgrensa *over* minstepensjonen.

2.8 Ett eller flere fattigdomsmål?

Avhengig av hva slag fattigdomsmål som legges til grunn, vil altså både fattigdomsandel og fattigdomsfordelingen i Norge variere kraftig (tabell 6).

Tabell 6 Andel fattige i 1995 og 1998, avhengig av hva slags fattigdomsdefinisjon som legges til grunn.

	1995	1995, studenter som bor for seg selv er utelatt	1998	1998, studenter som bor for seg selv er utelatt
HUSFATTIG	1,4	1,3	..	..
SOSIALHJELPSFATTIG	5,6	5,0	5,8	5,7
ØKONOMISKE PROBLEMER	11,1	10,5	19,2	17,0
FORBRUKSFATTIG	4,7	3,5	..	..
INNTEKTSFATTIG (OECD86)	7,1	4,8	6,3	5,1

.. Informasjon ikke tilgjengelig

Kilde: Fløtten (under arbeid)

Det å presentere fattigdom langs flere dimensjoner som vi har gjort her, bidrar til å gi et nyansert bilde av problemet. I mange sammenhenger etterlyses imidlertid enkle mål på fattigdom, og spørsmålet er om det er mulig å finne en definisjon på fattigdom som kan avspeile den fattigdommen vi er opptatt av. En mulig framgangsmåte for å komme fram til et mer enhetlig fattigdomsmål, kunne være å si at fattigdom skal måles ved en kombinasjon av direkte og indirekte indikatorer. Spørsmålet er *hvilke* indikatorer som da skal velges. Dette valget må ses i sammenheng med hva vi bekymrer oss for, nemlig om a) folk har uakseptabelt dårlig inntekt, b) om de har uakseptabelt dårlige levekår og c) om de er sosialt ekskludert. Så langt har vi bare konsentrert oss om inntekts- og levekårsfattigdom. Siden sosial eksklusjon dukker opp som et svært viktig begrep i den internasjonale debatten om fattigdom og sosiale problemer, vil vi knytte noen kommentarer til dette begrepet før vi går videre.

2.8.1 Forholdet mellom fattigdom og sosial eksklusjon

Fattigdomsbegrepet har både fungert som en benevnelse på det å ha knappe økonomiske ressurser, og som en beskrivelse av mer mangeartede problemer (jf den pågående fattigdomsdebatten i norske medier, der fattigdomsbegrepet i liten grad avgrenses og en rekke sosiale problemer blir kalt fattigdom). I en del andre land har begrepet sosial eksklusjon fått økende betydning i analysene av sosiale problemer, og det benyttes ofte for å sette ord på de problemene som oppstår i moderne velferdssamfunn. Opprettelsen av offentlige inntektssikringssystemer var ment å fjerne økonomisk fattigdom og materiell nød, men det viser seg at det likevel finnes en god del mennesker som "faller utenfor" samfunnet.²³ I denne sammenheng er det verd å nevne at allerede på 1970-tallet kritiserte norske sosialforskere den norske velferdsstaten fordi den kun ga økonomisk trygghet, og ikke sosial trygghet, dvs. den evnet ikke å integrere trygdemottakerne i samfunnet på en fullgod måte.

²³ Det er ikke rom for å presentere sosial eksklusjons-begrepet i sin bredde her. For nærmere diskusjon henvises for eksempel til Silver 1992, Halvorsen 2000, Fløtten (under arbeid).

I noen sammenhenger brukes begrepene fattigdom og sosial eksklusjon som synonymer, i andre sammenhenger nevnes de i ett og samme åndedrag som uatskillelige fenomener. En viktig årsak til at begrepet vant terreng var de mange problemene med å finne gode definisjoner og operasjonaliseringer på fattigdom; en annen at fokus på inntektsfattigdom ble for snevert i forhold til å beskrive de mangeartede problemene utsatte individer/grupper står overfor i dag. Begrepets ”forkjempere” framhever at mens fattigdom fokuserer på utfall, er eksklusjonsbegrepet mer dynamisk og fokuserer på prosesser. Likeledes hevdes det at eksklusjonsbegrepet er flerdimensjonalt og inkluderer flere sider ved menneskenes liv enn fattigdomsbegrepet.

Kritikerne hevder på sin side at sosial eksklusjonsbegrepet omfatter lite annet enn et fattigdomsbegrep som tar utgangspunkt i relativ deprivasjon, samt at begrepet ikke er mer entydig eller lettere å definere og operasjonalisere enn fattigdomsbegrepet. Dessuten er ikke forholdet mellom fattigdoms- og eksklusjonsbegrepet entydig; selv om fenomenene ofte opptrer sammen, kan en person være fattig uten samtidig å være sosialt ekskludert og vice versa.

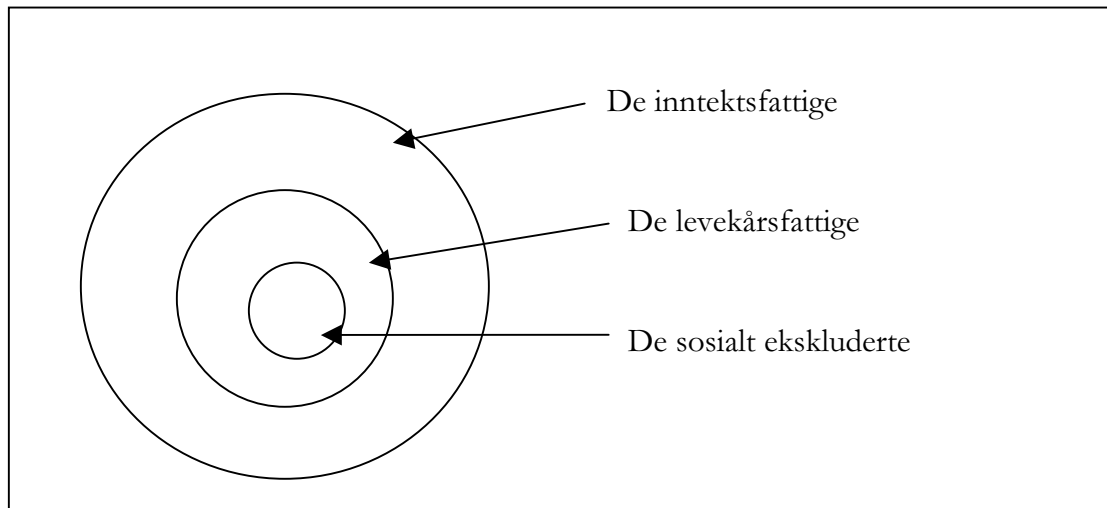
Vårt poeng er at dersom sosial eksklusjon skal benyttes som en sosial indikator og som et utgangspunkt for politiske beslutninger må også dette begrepet defineres. På samme måte som fattigdomsbegrepet nå brukes om en rekke forskjellige fenomener, har man lett for å bruke eksklusjonsbegrepet på alle som, av ulike årsaker, ser ut til å falle utenfor samfunnet på en eller annen måte. Som politisk begrep har en slik upresis definisjon lite for seg, og vi må avgrense hvilke former for sosial eksklusjon som gir grunn til bekymring.

Mye av den politiske diskusjonen og forskningen omkring sosial eksklusjon har vært preget av at begrepet brukes for å beskrive en lang rekke situasjoner og tilstander. Det er få forsøk på offisielle definisjoner og i ulike empiriske studier defineres begrepet ulikt avhengig av hva som er fokus på studien og hvilke data som er tilgjengelig. Etter vår oppfatning bør begrepet om sosial eksklusjon skilles fra fattigdomsbegrepet. Fattigdom handler om mangel på økonomiske ressurser og/eller sentrale levekårsgoder, mens sosial eksklusjon er en betegnelse på det å være utelukket fra et fellesskap i større eller mindre grad. Neste spørsmål blir da hvilke former for eksklusjon det er snakk om. Tre eksklusjonsområder er helt vesentlige: det å være ekskludert fra arbeidsmarkedet, det å være ekskludert fra det sivile samfunn og politiske aktiviteter, samt det å være ekskludert fra nære sosiale relasjoner. For alle disse tre arenaene kan det diskuteres når eksklusjon finner sted, hvilke indikatorer som er gode uttrykk for eksklusjon, hvordan vi skal skille mellom frivillig og tvungen eksklusjon og, ikke minst, hvordan vi skal forholde oss til personer som er ekskludert på en arena, men ikke en annen. Dette er imidlertid spørsmål som ikke kan drøftes i detalj her. Vi nøyer oss derfor med å konkludere med at sosial eksklusjon er noe annet enn fattigdom, og at både fattigdom og eksklusjon må inngå i en diskusjon av velferd i det moderne Norge.

2.8.2 Hopning eller spredning?

La oss så gå tilbake til diskusjonen om hvordan vi best kan definere et fattigdomsbegrep for Norge. Verken dårlige levekår eller manglende økonomiske ressurser er alene tilstrekkelige betingelser for å peke ut de fattige. En slik tankegang kan illustreres med et

venndiagram. De inntektsfattige vil utgjøre en forholdsvis stor gruppe, mens bare en mindre del av disse vil kunne karakteriseres som levekårsfattige. En liten del av disse igjen er de som også kan kalles sosialt ekskluderte.



Hvis vi tenker oss at fattigdom kommer til uttrykk på denne måten, er det hopningen av levekårsproblemer som bekymrer oss. For å finne ”de ekte” fattige må vi da konsentrere oss om de som opplever levekårsproblemer på flere områder. I tabell 7 har vi konstruert et samlemål - en additiv indeks bestående av inntektsfattigdom (basert på OECD86); boligfattigdom (basert på å mangle bad og/eller WC og/eller bo trangt); økonomiske problemer (basert på å ha problemer med løpende og/eller uforutsett utgifter); forbruksfattigdom (basert på å mangle vaskemaskin og/eller fryser og/eller telefon); og sosialhjelpsfattigdom (basert på å bo i en husholdning som mottok sosialhjelp forrige år). Denne indeksen viser at om lag én av fem nordmenn er fattige langs minst en av disse fem fattigdomsdimensjonene, mens bare drøyt 1 prosent er fattig langs tre eller flere dimensjoner.

Tabell 7 En additiv indeks av fattigdom/levvekårsproblemer. Studenter som bor alene er utelatt. 1987 and 1995.²⁴

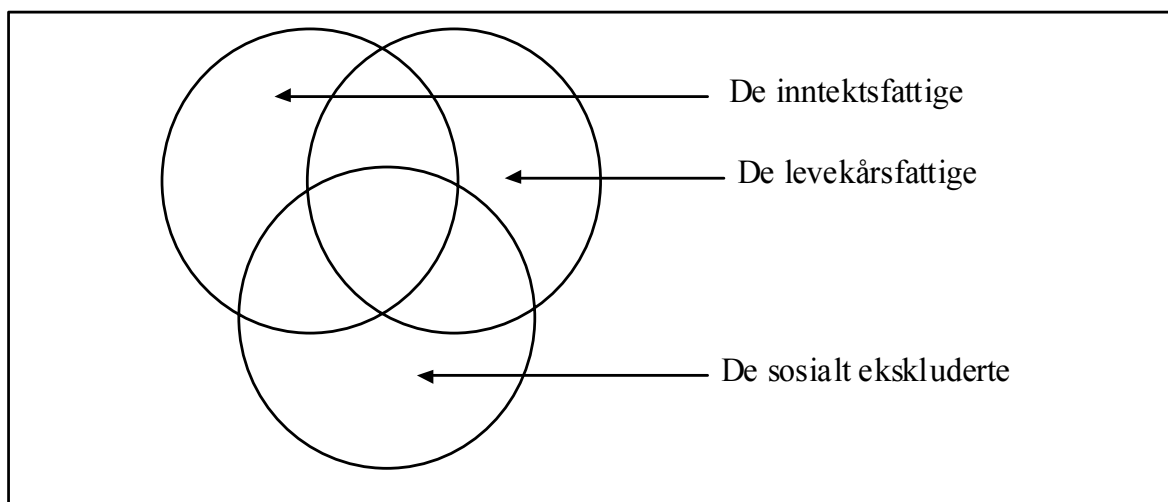
	1987	1995
Ikke fattig i følge noen indikator	84,1	80,8
Fattig i følge 1 indikator	12,7	14,7
Fattig i følge 2 indikator	2,5	3,3
Fattig i følge 3 indikator	0,7	1,0
Fattig i følge 4 indikator	0,1	0,1
Fattig i følge 5 indikator	0	0
Gjennomsnitt	0,21	0,25
N	3928	3472

Kilde: Fløtten (under arbeid)

Spørsmålet er imidlertid om det er nødvendigvis er slik fattigdomsproblemene arter seg. Vi kan like gjerne tenke oss annet venndiagram, der ulike former for fattigdom og leve-

²⁴ 1995 er siste år i levekårsundersøkelsen der det er mulig å sammenlikne så mange som 5 fattigdomsindikatorer.

kårsulempes ses som selvstendige problemer. Utfordringen blir da å avgjøre hvor de vi bekymrer oss for befinner seg i dette bildet. Hvordan skal vi for eksempel forholde oss til de som er sosialt ekskludert, men ikke inntektsfattige, eller de som er ikke sosialt ekskludert selv om de mangler både inntekt og viktige levekårs-goder.



Som vist i Tabell 8 er det en forholdsvis svak sammenheng mellom ulike fattigdomsmål, men noen ser ut til å være sterkere korrelert enn andre. For eksempel er det mange av de som mottar sosialhjelp som også har økonomiske problemer mens det er svært få av de som er inntektsfattige som også kan kalles boligfattige.

Tabell 8 Andel som er fattig/sosialt ekskludert langs ulike dimensjoner Studenter som ikke bor med foreldre er utelatt. 1995. (Tabellen må leses vertikalt).

	Inntekts- fattig (kvad)	Sosial- hjelps- fattig	Forbruks- fattig	Økonomis- ke proble- mer	Bolig-fattig	Arbeidsløs	Under 65, utenfor arbeids- styrken	Er ofte ensom
Inntektsfat- tig	-	11,1	19,7	12,8	4,7	13,9	8,0	21,8
Sosialhjelps- fattig	9,2	-	17,9	23,8	14,0	25,6	9,9	15,5
Forbruksfat- tig	11,6	12,9	-	9,7	16,3	7,4	3,1	10,6
Økonomiske problemer	22,3	50,0	28,5	-	34,9	25,6	17,0	35,2
Boligfattig	1,0	3,6	5,9	4,2	-	2,5	1,7	2,8
Arbeidsløs	13,7	30,2	12,2	14,5	11,6	-	-	13,5
Utenfor arbeidsstyr- ken (un- der65)	16,1	23,8	10,6	19,5	16,3	-	-	17,2
Ofte ensom	15,1	12,8	12,3	13,9	9,3	9,4	6,1	-
N	206	179	123	364	43	203	409	204

Kilde: Fløtten (under arbeid)

Hvis vi inkluderer enkle mål på sosial eksklusjon, her eksemplifisert ved to mål på eks-
klusjon fra arbeidsmarkedet (1) arbeidsledighet og 2) det å være i arbeidsfør alder, men

utenfor arbeidsstyrken), og ett mål på eksklusjon fra sosiale relasjoner (å være uten for-
trolige venner), ser vi at det heller ikke her er fullstendig overlapp mellom ulike former
for sosiale ulemper. De fleste av dem som er sosialt ekskludert, uttrykt ved enkle
indikatorer som det å ikke være i arbeid og det å føle seg ensom, er *ikke* fattige langs
noen av dimensjonene, likeledes er mindretallet av de som er fattige i følge de 5 ulike
definisjonene som er presentert her også sosialt ekskluderte. Spørsmålet blir derfor om
vi får det riktige bildet av fattigdom om vi begrenser oss til å se hopningstendenser
basert på to eller tre fattigdoms-/eksklusjonsmål, eller om vi snarere må se (noen av) de
ulike fattigdomsdefinisjonene og eksklusjonsindikatorne som uttrykk for ulike, men
potensielt like problematiske problemer.

2.9 Krav til en fattigdomsdefinisjon

For å komme fram til en fattigdomsdefinisjon er vi nødt til å kombinere det ideelle med
det statistisk og effektivitetsmessig mulige. Vi ønsker å komme fram til en definisjon
som alle kunne enes om og som uomtvistelig avdekket den ”reelle” fattigdommen. En
slik definisjon er imidlertid utopisk. Etter vår mening må ambisjonene senkes noe. Vi
må ta stilling til hvilke sider ved fattigdommen som særlig bekymrer oss når vi skal falle
ned på en fattigdomsdefinisjon, og må stille følgende krav til indikatorer på fattigdom:²⁵

1. de må med stor sannsynlighet være en indikasjon på fattigdom. Dette betyr at
de må gi et godt bilde av de problemer vi er interessert i å fange opp, og de må
ha en normativ aksept i befolkningen. Hadde man for eksempel tatt i bruk et
fattigdomsmål som betegnet halvparten av den norske befolkningen som fat-
tige, ville ikke dette ha noen legitimitet
2. de må fungere som utgangspunkt for sosial rapportering internt landet
3. de må fungere som utgangspunkt for sammenlikninger av fattigdom på tvers
av land og på ulike tidspunkt
4. de må fungere som utgangspunkt for å beslutte å handle i forhold til de grup-
pene som havner under fattigdomsgrensa
5. de må være enkle og lettfattelige slik at folk forstår hva som skal til for at noen
skal kalles fattige
6. det må være enkelt å skaffe til veie reliable data og å reproducere disse. Det
betyr for eksempel at man må fange opp grupper som man antar har særlig ri-
siko for å være fattige og som ofte faller utenfor i vanlige datainnsamlinger.

De ulike definisjonsalternativer oppfyller i større eller mindre grad disse kravene. *Inn-
tektsdefinisjoner* vil ikke alltid være en indikasjon på fattigdom, noe som blant annet hang-
er sammen med kvaliteten på og bredden i de inntektsmål som er tilgjengelig. Fastsett-
sen av fattigdomsgrensen er imidlertid tilfeldig, noe som trekker ned legitimiteten til en
slik definisjon. På den annen side fungerer dette målet godt som utgangspunkt for
sammenlikninger, det er enkelt og lettfattelig, det er mulig å skaffe tilveie data og det
faktum at det har vært benyttet i en god del sammenhenger, både nasjonalt og interna-

²⁵ Se Fløtten (1999).

sjonalt, bidrar til å heve dets legitimitet. Dessuten kan det ut fra et rettighetsperspektiv argumenteres for at mangelen på inntekt er et problem, uansett hvilke faktiske levekår folk har.

Levekårs- eller forbruksmål er ikke like tilgjengelig for sammenlikning som inntektsmålene, men ECHP og etterfølgeren EUSilc muliggjør i det minste europeiske sammenlikninger. Slike mål er imidlertid mindre lettfattelige enn inntektsmålene, og det kan raskt bli diskusjoner om hvilke levekårs- eller forbruksgoder som skal inkluderes i et fattigdomsmål.

Når det gjelder *subjektive mål* er det mye som taler for at de vil ha begrenset normativ aksept i befolkningen. Aktuelle paralleller her kan være diskusjonene om utvidelsen av egenmeldingsretten og la det være opp til folk selv å avgjøre om de er for syke til å gå på jobb. Det vil antakeligvis være svært vanskelig å få gjennomslag for at folk selv skal definere om de er fattige eller ikke, og at de dermed selv skal kunne avgjøre om de trenger bistand fra fellesskapet. Det er heller ikke lett å skaffe data som gir grunnlag for sammenlikninger på basis av en slik definisjon.

De *konsensuelle* målene har den fordel at de gjenspeiler befolkningens syn på hva som er fattigdom, og de burde dermed ha stor legitimitet. Ulempen er at folk vil ha høyst forskjellige synspunkter på hva som er fattigdom, noe som vil medføre at de ikke vil ha legitimitet for alle. Dessuten har mange studier vist at de konsensuelle målene som regel gir betydelig høyere fattigdomsandeler enn andre fattigdomsmål og dette kan også bidra til å svekke dette målets legitimitet. Et annet ankepunkt er den begrensede tilgangen på konsensuelle data, noe som vanskeliggjør internasjonale sammenlikninger. I tillegg må det gjennomføres særskilte undersøkelser regelmessig for å følge utviklingen i dette fattigdomsmålet, noe som vil være kostbart og tidkrevende i forhold til de fleste andre mål der informasjonen finnes lett tilgjengelig.

Det siste alternativet er å benytte seg av *administrative* fattigdomsmål, som for eksempel sosialhjelp eller minstepensjonsnivå. Det at disse nivåene er politisk akseptert, ville det være et argument i retning av å bruke dem som fattigdomsgrenser. Motargumentet vil være at det er lett å manipulere bildet av fattigdomsomfanget ved administrative grep, som å senke eller heve nivået på slike offentlige stønader. Dessuten er det ikke gitt at sosialpolitiske virkemidler samtidig kan fungere som sosialpolitiske målsettinger. Mynighetene kan for eksempel sette nivået på disse ytelsene lavere enn det som oppfattes som en "faktisk" fattigdomsgrense, for å ivareta incentivhensyn i de offentlige velferdsordningene.²⁶

De ulike måls kvaliteter taler for at det er fornuftig å basere seg på flere fattigdomsmål parallelt i overvåkingen av fattigdomsproblemet. Vi er ikke utelukkende interessert i de som har dårlig inntekt eller de som har dårlige levekår, vi trenger informasjon langs et bredt spekter av variable. Hvis vi ser på utviklingen i rapporteringen av fattigdom og sosial eksklusjon i andre land, går den klart i retning av et mangfoldig spekter av indikatorer. Storbritannia har for eksempel opprettet en egen social exclusion unit, som overvåker utviklingen langs flere dimensjoner, og uavhengige rapporter, som for

²⁶ Veit-Wilson 1998.

eksempel ”Monitoring Poverty and Social exclusion”²⁷ rapporterer den sosiale utviklingen langs mer enn 50 indikatorer.

I kjølvannet av EUs toppmøte i Nice i desember 2000 ble Unions arbeid med å etablere sosiale indikatorer intensivert og alle medlemslandene ble anmodet om å utarbeide National Action Plans on Social Inclusion (NAPincl), der man både skal spesifisere målsettinger og presiserer de indikatorer man vil benytte for å vurdere prosessen. Landene spesifiserer ulike målsettinger og de benytter ulike indikatorer i evalueringen av sin politikk. De fleste tar imidlertid utgangspunkt i 7 områder foreslått av kommisjonen, og kompletterer med nasjonsspesifikke mål.²⁸

2.9.1 Anbefalinger i forbindelse med definering av fattigdom og sosial eksklusjon

Vi anbefaler at det lages nasjonale standarder for måling av fattigdom og sosial eksklusjon og at disse målene inngår i en årlig sosial rapportering. Hvilke konkrete mål som skal inngå i en slik rapportering må selvfølgelig diskuteres og etter vår oppfatning er det *en politisk oppgave å fastsette en fattigdomsgrense*. Men vi vil her komme med konkrete innspill til mulige indikatorer, som utgangspunkt for en slik diskusjon:

- Det må etableres en (eventuelt flere) nasjonale fattigdomsdefinisjoner som danner grunnlag for en regelmessig rapportering av fattigdom. Fattigdomsdefinisjonen(e) bør ta utgangspunkt i inntekt, blant annet fordi inntekt er en viktig indikator på levekår, fordi det kan argumenteres for at alle skal ha rett til en viss inntekt uavhengig av levekår, fordi inntektsopplysninger er lett tilgjengelig og fordi inntektsmål er lett-fattelige. Følgende mål på inntektsfattigdom kan inngå i rapporteringen:
 - Hvorvidt det settes en nasjonal fattigdomsgrense basert på for eksempel 50% av median disponibel inntekt, eller basert på en form for budsjettvurdering er et politisk spørsmål. Det er ikke mulig å argumentere vitenskapelig for at den ene grensen er riktigere enn den andre eller at den ene avdekker den ”reelle” fattigdommen bedre enn den andre. En 50% av median-definisjon vil være grei i forhold til internasjonale sammenlikninger, men det forhindrer ikke at en annen form for definisjon kan fungere som den offisielle fattigdomsdefinisjonen. Begge former for grenser kan likevel rapporteres. Vi mener altså at det må være Stortingets oppgave å fastsette en slik grense.
 - Andel av befolkningen som befinner seg over og under den fastsatte fattigdomsgrensa før og etter offentlige overføringer rapporteres. Dette for å følge utviklingen i den betydning de offentlige overføringene har for fattigdomsomfanget. I tillegg må andelen personer som har inntekter rett over og rett under den fastsatte fattigdomsgrensa overvåkes. Systemet må også inneholde rapporter om antallet med minstepensjon og sosialhjelp.

²⁷ Howarth m.fl. (1998).

²⁸ Inntektsfordeling (80/20); andel under fattigdomsgrense før og etter offentlige overføringer; vedvarende fattigdom; andel jobbløse hushold; regionale forskjeller; andel med lav utdanning; andel langtidsledige Se de ulike landenes NAPincl for nærmere informasjon: (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html).

- Andel av befolkningen som lever i vedvarende fattigdom rapporteres, for eksempel 3, 5 og 10 års fattigdom.
 - Andel barn som vokser opp i familier med inntekt under fattigdomsgrensen rapporteres, samt andel barn som vokser opp i vedvarende fattige hushold.
 - Om ikke årlig, må det regelmessig være mulig å foreta dypere analyser av den rapporterte fattigdommen, for å se utviklingen i ulike befolkningsgruppers fattigdomsproblemer.
- Til tross for at vi anbefaler inntektsmål som utgangspunkt for fattigdomsdefinering, anerkjenner vi at det ofte stilles spørsmålsteget ved i hvilken grad inntekt er et uttrykk for faktisk levestandard og vi stiller oss bak beskrivelsen av fattigdom som et flerdimensjonalt fenomen. Av disse årsaker bør opplysninger om inntektsfattigdom suppleres med andre mål på deprivasjon.
 - Andel personer som opplever økonomiske vanskeligheter i form av problemer med løpende eller ekstraordinære utgifter må rapporteres
 - Andel bostedsløse, samt personer bosatt på hospits må rapporteres
 - Andel som ikke har tilgang til sentrale forbruks-goder som fryser, TV, telefon og PC
 - Andel hvis boutgifter utgjør mer enn en viss prosentandel av deres disponible inntekt.
- Siden det knyttes stor bekymring til graden av sosial eksklusjon bør det også etableres indikatorer på sosial eksklusjon som inngår i den sosial rapporteringen.
 - Eksklusjon fra arbeidsmarkedet
 - Arbeidsledighet (total ledighet og andel på tiltak)
 - Langtidsarbeidsledighet
 - Andel jobbløse hushold
 - Eksklusjon fra utdanningssystemet
 - Andel unge som ikke fullfører videregående opplæring
 - Eksklusjon fra sosiale nettverk
 - Andel personer som er ensomme
 - Andel personer som ikke har kontakt med venner og/eller familie
 - Andel personer som ikke har tilgang til internett
- I forhold til både inntektsfattigdom, levekårsdeprivasjon og sosial eksklusjon må det settes konkrete målsettinger om hva man vil oppnå. Noen eksempler på slike målsettinger kan være:
 - Halvere andelen inntektsfattige i løpet av 5 år og fjerne dem i løpet av 10 år
 - Fjerne inntektsfattigdom i barnefamilier i løpet av 5 år
 - Halvere inntektsfattigdommen blant etniske minoriteter i løpet av 3 år
 - Tilbud om gratis kjernetid i barnehager for alle barn i lavinntektsfamilier i løpet av 3 år

- Inntektsavhengig foreldrebetaling i Skolefritidsordningen i løpet av 3 år
- Det må legges opp til en årlig rapportering av utviklingen på de nevnte områder og det produseres en Sosial Årbok der denne informasjonen gjøres tilgjengelig. Videre må det evalueres i hvilken grad de konkrete resultatmål man har satt seg oppnås, og utviklingen på de enkelte områder må ses i forhold til den politikk som føres. Mye av informasjonen vi har foreslått er allerede tilgjengelig via undersøkelser som gjennomføres i regi av Statistisk Sentralbyrå. Disse er i dag, og må fortsatt være allment tilgjengelige for det norske forskermiljøet for ytterligere analyser og evalueringer. I England er det for eksempel en regjeringssenhet som har ansvar for ”Social Exclusion”, men i tillegg overvåkes utviklingen av uavhengige forskningsinstitusjoner.

3. Fattigdommens varighet

3.1 Innledning

Når vi er ferdig med på definere hva fattigdom er, reiser neste spørsmål seg umiddelbart: Hvor lenge varer den? Det er åpenbart at problemene og skadevirkningene av fattigdom avhenger av hvor lenge den varer. Det er verre å være fattig i ti år enn i ett år. Som vi etter hvert skal se, er ikke spørsmålet om hvor lenge fattigdommen varer, entydig. I dette kapitlet vil vi bruke mottak av sosialhjelp som eksempel, men resonnementene er like gyldige for andre definisjoner av fattigdom.

Det er to formål med dette avsnittet: Det første er å drøfte hvilke sosialpolitiske implikasjoner som følger av dynamiske undersøkelser av mottakere av sosialhjelp. Til dette brukes både norske studier og studier fra andre land. Det andre formålet er av mer deskriptiv art, nemlig å beskrive hvor lenge sosialklienter mottar sosialhjelp. Ifølge ”offisiell” statistikk er gjennomsnittlig varighet av sosialhjelpsmottak 23 måneder.²⁹ Dette er temmelig lang tid sett i lys av annen norsk og utenlandsk forskning. Vi skal imidlertid se at dette kun er ett av flere svar på spørsmålet om hvor lenge norske sosialklienter mottar sosialhjelp.

3.2 Sosialhjelpsvarighet i andre land

I dette avsnittet tar vi for oss forskningsresultater fra USA, England, Sverige, Tyskland, og til slutt Norge. Vi skal konsentrere oss om følgende to spørsmål:

1. Hvor lenge mottar en sosialklient stønad?
2. Hva er typiske forløpsmønstre, for eksempel langtids- versus korttidsmottak, og hvor vanlig er tilbakefall og flere episoder i løpet av observasjonsperioden?

3.2.1 USA

I 1994 utga Bane og Ellwood ei bok som allerede er blitt en klassiker på feltet. De fulgte sosialhjelpsmottakere over hele 21 år. De har kun opplysninger om klientene mottok stønad minst en måned per år. Månedlige data gir gjerne kortere episoder, men også høyere tilbakevendingsrater enn årlige. Over 70 prosent returnerer til ordningen etter en måneds opphold.³⁰ Månedlige data er utsatt for det som kalles ”administrative churning” som innebærer at mottakeren fått stoppet stønaden en viss periode fordi hun ikke har fulgt regler og retningslinjer. Hun vil imidlertid returnere når hun gjør som hun skal.

²⁹ Osmunddalen (1999).

³⁰ La Donna Pavetti (1993).

De demonstrerte også hvor viktig distinksjonen mellom nybegynnere og tverrsnittsutvalg er for måling av lengden av episodene. Blant nybegynnerne avslutter 31 prosent mottak i løpet av første året. I tverrsnittsutvalget avslutter kun 6.6 prosent i løpet av første året. I den andre enden har 4.7 prosent av nybegynnerne en episode som varer lengre enn 16 år. I tverrsnittsutvalget har nesten 24 prosent et forløp som strekker seg ut over 16 år.³¹ Disse tallene gjelder for første forløp.

For total tid på sosialhjelp, dvs. alle episodene summert i løpet av observasjonsperioden på 21 år framkommer tilsvarende mønstre. Blant nybegynnerne har 21 prosent en total tid på ett år. I tverrsnittsutvalget har kun 3.4 prosent ett års varighet. I nybegynnerutvalget har 22 prosent 10 år eller mer totalt, mens tilsvarende prosenttall for tverrsnittsutvalget er 56.6 prosent. Dette gjenspeiler seg også i tallene for gjennomsnittlig varighet for de to utvalgene: Nybegynnerne mottar sosialhjelp i 6.2 år i løpet av perioden, mens tverrsnittsutvalget mottar sosialhjelp nesten dobbelt så lenge i gjennomsnitt (12 år).

En multivariat analyse av faktorer som påvirker lengden på sosialhjelpsmottaket, viser at fem karakteristika er viktige: rase, utdanning, ekteskaplig status, arbeidserfaring, og uførediagnose. Fem grupper skiller seg ut med særlig lang varighet: Svarte, skoletapere, ikke-gifte mødre, og kvinner uten nylig arbeidserfaring. Det er vanskeligere å forutsi gjentatte forløp med utgangspunkt i slike faktorer.

Bane og Ellwood opererer med år som tidsenhet. Det betyr at en klient har mottatt stønad i minst en måned i løpet av et år, men ikke nødvendigvis hver måned. Når år, i stedet for måned brukes som enhet, tegnes et bilde av lengre varigheter og oftere sammenhengende bruk. Pavetti³² viser at dersom hun hadde brukt årlige, heller enn månedlige data, ville hun hatt 31 prosent overgang pga. arbeid, i stedet for de 45 prosent hun fikk med månedlige data. Boskin og Nold³³ fant at medianlengden av sosialmottak var 14 måneder.³⁴

To hovedfunn kan trekkes fram fra erfaringene fra USA: For det første skiller nybegynnerne seg vesentlig fra klienter som på et gitt tidspunkt mottar sosialhjelp ved at de har betydelig kortere tid på sosialhjelp. At forskjellige utvalg har vidt forskjellige varighetsmønstre, er også påvist av Rainwater og Rein³⁵. For det andre, når vi ser på varighetsmønstrene, avtegner det seg tre grupper: kontinuerlig langtidsmottakere som er en liten gruppe, korttidsmottakere som er en stor gruppe, og gjengangere som også er en forholdsvis stor gruppe. Det er således vanlig med ganske rask overgang til arbeid, men det er også vanlig med tilbakefall etter ikke alt for lang tid. Som vi skal se, går tilsvarende funn igjen også i Europa.

³¹ Bane og Ellwood (1994:32).

³² 1993

³³ 1975

³⁴ Ref i Park og Van Voorhis (2001).

³⁵ 1986

3.2.2 Tyskland

Buhr og Weber³⁶ har sett på endringer i sosialhjelpsforløp fra 1980-tallet til 1990-tallet i Bremen. Utvalgene er ”nybegynnere” i hhv. 1983 og 1989. Begge kull ble observert i 69 måneder (5.75 år). Forfatterne måler varighet på tre måter. Første episode, ”netto varighet” som refererer til summen av mottaksperioder og ”brutto varighet” som refererer til perioden mellom det første og det siste mottaket av sosialhjelp, inkludert alle avbrudd.³⁷

For 1983 kohorten var varigheten av første episode fire måneder målt med medianen, dvs. den verdien som deler utvalget i to like store deler. For 1989-kohorten var medianverdien økt til fem måneder. Andelen som mottok sosialhjelp i opp til ett år, dalt fra 74% til 72 %. Andelen som varte mer enn 60 måneder gikk ned fra 8 prosent til 6 prosent.

For nettovarighet, dvs. summen av episodene, var medianen for 1983-kohorten 8 måneder, og for 1989-kohorten 9 måneder. Hhv 12 og 15 prosent mottok sosialhjelp i mer enn 5 år i de to kullene.

For brutto varigheten falt medianen fra 15 måneder for 1983-kohorten til 12 måneder for 1989-kohorten, mens andelen med varighet opp til ett år økte fra 47 til 50 prosent.³⁸ Prosentandelen som mottok sosialhjelp i mer enn fem år var 19 for 1983-kullet og 16 for 1993-kullet.

I 1983-kohorten er det flyktninger, unge mennesker, eldre og enslige foreldre som oppholder seg lenge på sosialhjelp. Mottakere med yrkesferdigheter forlater sosialhjelpa raskere enn andre. De samme faktorene er også viktige for 1989-kohorten. Spesielt blant mottakere med små barn tok det lengre tid å forlate sosialhjelpen i 1989.

Stikk i strid med den alminnelige oppfatningen er det lite som tyder på dypere og lengre sosialhjelpsavhengighet på 1990-tallet enn på 1980-tallet. Analysen viser at innvandrere og flyktninger fra ikke-vestlige land utgjør en langt større andel av klientene på 90- enn på 80-tallet. Uten denne endringen i klientsammensetningen, ville varigheten av sosialhjelpsmottak blitt redusert fra 1980- til 1990-tallet. Tesen om økt velferdsavhengighet blir svekket.

3.2.3 England

Walker og Ashworth (1998) har undersøkt hvor lenge folk er mottakere av sosialhjelp (Income Support) over en tre års observasjonsperiode fra 1991-1993. Utvalget er klienter som mottok stønad i august 1993. Tallene underestimerer varigheten fordi 35 prosent av klientene var registrert som mottakere ved observasjonsperiodens begynnelse, og alle ved slutten av den. Dette problemet skal vi komme tilbake til nedenfor. Forfatterne studerte første episode og total tid (netto varighet) som mottaker i løpet av tre års perioden. De finner at for total tid er medianen 13 måneder; en typisk klient tilbrakte 36 prosent av tiden i disse tre åra på sosialhjelp. For første episode er medianen 8 måneder. Forfatterne predikerer at en tredjedel vil motta stønad lengre enn 36 måneder.

³⁶ Buhr og Weber (1998a,b), se også Leisering og Leibfried (1999)

³⁷ Buhr og Weber (1998:193)

³⁸ Buhr og Weber (1998a;1998b:321)

Samtidig beregner de at 27 % forlater sosialhjelpen innen seks måneder, og 41 prosent innen ett år. De 53 prosent som etter tre år ikke lengre mottok sosialhjelp var som regel å finne i de posisjoner de hadde før de begynte å motta hjelp i 1990.

Walker og Shaw³⁹ har sett på varighet på Income Support for enslige forsørgere og arbeidsledige over en toårsperiode. Utvalget er ikke et tverrsnitt, men er representativt for alle under pensjonsalder som mottok sosialhjelp en eller annen gang mellom september 1992 og juni 1994.

Enslige foreldre hadde de lengste periodene: 70 prosent mottok fremdeles sosialhjelp etter tre år. Blant arbeidsledige forlot mer enn halvparten sosialhjelpen innen ett år, mens over 33 prosent mottok sosialhjelp etter to år. Tilbakefall for dem som forlater sosialhjelpen forekommer forholdsvis hyppig i løpet av toårsperioden: Av dem som sluttet, vender halvparten av enslige forsørgere og hver fjerde arbeidsledig tilbake.

Forfatterne hevder at det er få indikasjoner på tilstandsavhengighet. Det er mer sannsynlig at de som opplever lange perioder med støtte har en del felles kjennetegn forut for mottak. Tesen om velferdsavhengighet får liten støtte: det ser ut til at de fleste kontinuerlig søker jobb, en blir ikke langtidsmottaker gjennom "læring", men heller på grunn av personlige karakteristika, eller de ytre omstendighetene.

For enslige forsørgere er følgende karakteristika er avgjørende for om en har kort mottak: Utdannelse, arbeidserfaring, kvinne, under 40 år, engelsk som førstespråk, hvit, har god helse, førerkort, telefon, datoen en søkte om støtte.

3.2.4 Sverige

Gustafsson og Voges⁴⁰ sammenlignet sosialhjelpsforløp i Bremen og Göteborg. Vi har allerede omtalt Bremen, derfor legger vi størst vekt på Göteborg i dette avsnittet. Observasjonsperioden var kun ett år. Varigheten av første episode og total tid på sosialhjelp ble studert. Utvalget var nye klienter. I Sverige betydde det at klientene ikke hadde mottatt sosialhjelp de siste to åra.

Mediantiden i Göteborg i løpet av ett års observasjonsperiode er 3.5 måneder. I Bremen var den tilsvarende tiden 6 måneder. Total tid (netto varighet) på sosialhjelp er 6.9 måneder i Bremen og 5.7 måneder i Göteborg. 30 prosent i Göteborg ble på nytt sosialhjelpsmottaker i løpet av ett år. For å bli regnet som "utskrevet" er kravet at en tidligere klient er ute av systemet i minst to måneder.

Følgende variable ble benyttet for å beregne sannsynligheten for å forlate sosialhjelpen: sosiodemografiske karakteristika, tilgang på jobber, og kalendermåneder for å analysere effekten av sesongendringer. Resultatene viste at yngre, enslige mottakere økte lengden på mottaket. Mottaksperiodene var lengst for de helt unge eller eldre. Effekten av å være innvandrere var sterkere i Sverige enn i Tyskland. Å bo i et område med mange mottakere hadde effekt i Sverige, men ikke i Tyskland. Sesongeffektene var sterke i Sverige, men ikke i Tyskland. Arbeidsledighetsraten hadde effekt i Sverige, men ikke i Tyskland.

³⁹ 1998:226-227

⁴⁰ 1998

Sammenligningen mellom Sverige og Tyskland peker mot at kompensasjonsgraden ikke har noen avgjørende effekt fordi kompensasjonsgraden er høyere i Sverige enn Tyskland. Likevel er mottaksperiodene kortere i Sverige. Utvalgene skiller seg fra hverandre på flere måter:

Mottakerne i Sverige er yngre enn i Tyskland, en større andel av de svenske mottakerne var enslige menn. Nye tyske mottakere hadde lengre mottaksperioder enn de svenske. I Tyskland var det kvinnelige mottakere som hadde lengst mottak, mens i Sverige var det de mannlige mottakerne. Forskjeller i arbeidsmarkedspolitikk og kvinners rolle i arbeidsmarkedet synes å være hovedgrunnen til at tyske husholdninger mottar støtte lengre enn svenske.

I Helsingborg identifiserte Salonen⁴¹ fire ulike grupper av mottakere over en femårsperiode: Bare 8% av brukerne var permanente mottakere, 82% ble kategorisert som ”en gang i blant”, 19% sporadisk, og 21% tilbakevendende.

En fersk svensk studie har tatt for seg forløpene til langtidsmottakere av sosialhjelp, dvs. klienter som har mottatt sosialhjelp i minst ti måneder i løpet av ett kalenderår.⁴² Dette utvalget av klienter er altså annerledes enn de utvalgene av nybegynnere som er mange av de andre studiene opererer med; de må derfor forventes å oppholde seg lengre på sosialhjelp. Observasjonsperioden er 10 år (1990-1999). Hele befolkningen inngår i materialet.

Av 1990-kohorten har omlag halvparten av klientene forlatt sosialhjelpen i løpet av det første året. Etter fem år er om lag 20 prosent fortsatt mottakere. Dette mønsteret er temmelig likt for menn og kvinner. Likevel er 30 prosent av 1990-kohorten av langtidsmottakere i 1995. Det skyldes at en forholdsvis stor andel har vendt tilbake igjen, etter at de først forlot sosialhjelpen. Det er også verdt å merke seg at kun 9 prosent av 1990-kohorten er selvforsørget av eget arbeid etter fem år, dvs. inngår i kjernearbeidskraften.

En multivariat analyse viser at de faktorer som forutsier kortere tid på sosialhjelp i tidsrommet 1991-1998 er: ung alder, å være svensk, innvandrere er kortere tid på sosialhjelp, jo lengre de har vært i Sverige, lengre utdanning, og å være samboer eller gift.⁴³

3.2.5 Norge

I dette avsnittet skal vi først ta for oss noen utvalgte studier av sosialhjelpsforløp som er utført i Norge på 1990 tallet.⁴⁴

Den grundigste og mest sofistikerte studien av sosialhjelpsdynamikk som er utført i Norge er sannsynligvis Nerviks doktorgradsarbeid fra 1996. Klientene sognet til fem sosialkontor i Bergen og omfattet kun unge mennesker som var registrert ledige og som var enslige uten barn. Det ble foretatt en kontinuerlig registrering av klienter over en treårsperiode. Det betyr antakelig at det er ”nye” klienter som løpende inkluderes i utvalget. Observasjonsperioden var 3 år.

⁴¹ 1993:37, i Andress.

⁴² Bergmark og Bäckman (2001).

⁴³ Bergmark og Bäckman (2001:204)

⁴⁴ Nervik 1996, Osmunddalen 1999.

Han fant blant annet at 42 prosent forlot etter to måneder, mens 68 prosent hadde forlatt sosialhjelpen etter 6 måneder. Etter 14 måneder hadde 88 prosent forlatt sosialhjelpen.⁴⁵ 70 prosent av klientene var avhengig av sosialhjelp i 6 måneder eller mindre i løpet av 36 måneder totalt.

I en av de ferskeste studiene av sosialhjelpsdynamikk, finner Osmunddalen (1999) at langtidsbruken av sosialhjelp har økt på 90-tallet. Undersøkelsen fokuserer på to kull av sosialhjelpsklienter, ett i 1993 og ett i 1996. Designet var tilbakeskuende med et tidsvindu på sju år for begge kull. Utvalgene var sosialhjelpsmottakere i hhv. 1993 og 1996. Han ser ikke på sammenhengende forløp, men på totalt antall måneder i løpet av observasjonsperioden. Han fant at gjennomsnittlig varighet var økt fra 19 måneder for 1993 kohorten til 23 måneder for 1996 kohorten. Andelen som hadde mottatt stønad mellom 61 og 84 (maksimal stønadstid) måneder hadde økt fra fem til åtte prosent. Tilsynelatende peker denne undersøkelsen på en økning i andelen langtidsklienter fra 1993 til 1996 i Norge.⁴⁶ Undersøkelsen lider, som antydnet ovenfor, av en svakhet: Mange av episodene er ”høyresensurert”. For mange klienter vil det totale forløpet være ukjent. Bane og Ellwood (1994) går så langt som til å si at opplysninger som er basert på ufullførte episoder ikke er særlige nyttige, eller verre, de kan gi et svært misvisende bilde av sosialhjelpsdynamikk. Derfor konkluderer de: “we believe that uncompleted spell durations should not be used at all”.⁴⁷ I Osmunddalens undersøkelse vil derfor gjennomsnittlig varighet i begge kohortene bli underestimert fordi mange av episodene ikke er komplette. For det andre er det usikkert om gjennomsnittlig varighet er høyere for 1996-kohorten enn for 1993-kohorten. Det vil avhenge av hva som videre skjer med de to kohortene. Osmunddalens design er ikke egnet til å besvare dette spørsmålet.

Til tross for at 23 måneder innebærer en undervurdering av varigheten, er det grunn til å notere at tallet er høyt sammenlignet med andre undersøkelser fra Norge⁴⁸ og flere andre land, særlig Sverige og Tyskland.

3.2.6 Oppsummering

Innledningsvis i avsnittet spurte vi hva dynamisk sosialhjelpsforskning i Europa og USA kan fortelle oss om hvor lenge en sosialklient mottar støtte; hva som er typiske forløpsmønstre.

Hovedtrekkene i det bildet som avtegner seg i den internasjonale litteraturen er at det er tre grupper som går igjen: den første er en liten gruppe kontinuerlig langtidsmottakere, den andre er en stor gruppe korttidsmottakere, og den tredje er også en forholdsvis stor gruppe av gjengangere. Det er vanlig å forlate sosialhjelpen ganske raskt, men det er også vanlig med flere tilbakefall. Det er påvist at jo lengre en tidligere sosialklient har klart seg på egen hånd, jo mindre er faren for tilbakefall.⁴⁹

⁴⁵ s.194-195.

⁴⁶ Osmunddalen 1999:25.

⁴⁷ Bane og Ellwood 1994:36.

⁴⁸ Nervik 1996.

⁴⁹ Rainwater og Rein 1986:204.

Ut over dette er det åpenbart at studier av "sosialhjelpsdynamikk" – studier av de samme mottakerne av sosialhjelp over tid – gir et komplekst bilde av varighet. Spørsmålet om hvor lenge mottakere av sosialhjelp lever på sosialhjelp, kan knapt besvares i en enkel formel. Svaret vil avhenge av i hvert fall fire forhold: 1) Hvilket "utvalg" av sosialklienter er tar utgangspunkt i, 2) sosialhjelpsklientelles sosiodemografiske sammensetning, 3) hvorvidt en ser på en enkelt episode, eller summen av alle episoder i løpet av en observasjonsperiode, 4) og om en skuer bakover eller framover i tid. La oss utdype dette:

Ad forhold 1:

Vi kan reise minst tre spørsmål om varighet som relaterer seg til tre utvalg av sosialklienter:

a) Hvor lenge vil de som i løpet av et år mottar sosialhjelp være på sosialhjelp?

Spørsmål a omfatter klienter som i løpet av ett år har mottatt hjelp i alt fra 1 til 12 måneder. I faglitteraturen kalles et slikt utvalg et prevalens utvalg. Et generelt poeng er at jo lengre observasjonsperioden er (i vårt eksempel ett år), jo kortere vil den gjennomsnittlige varigheten av sosialhjelp være. Grunnen er at antallet med korte perioder øker, og dermed drar gjennomsnittsvarigheten ned.

b) Hvor lenge vil de som i dag har sosialhjelp være på sosialhjelp?

I spørsmål b har vi et tverrsnittsutvalg. Her vil det være forholdsvis mange langtidsmottakere. Dette kan sammenlignes med å besøke en sengeavdeling der det vil være en stor andel kronikere som vil ha lang liggetid, og som derfor til enhver tid vil være sterkt representert.

c) Hvor lenge vil de som "i dag" begynner på sosialhjelp være på sosialhjelp?

I spørsmål c er vi opptatt av nybegynnerne. Spinner vi videre på sykehusanalogien, er det pasientene i resepsjonen vi står overfor. I dette utvalget vil vi ha en større andel av korttidsmottakere enn i overnevnte utvalg. I resepsjonen kommer selvsagt også kronikere, men også et stort antall med akutte plager som kan behandles uten innleggelse eller med kortvarige innleggelser. For dette utvalget vil derfor varigheten på sosialhjelp være lavere enn for tverrsnittsutvalget. Hvor forskjellige lengden på sosialhjelpsepisodene til kronikerne og nybegynnerne er, er et empirisk spørsmål som vi skal gi svar på nedenfor.

Ad forhold 2:

Sosialhjelpsklientellet vil være sammensatt forskjellig i forskjellige land, og innenfor samme land vil sammensetningen være forskjellig fra en periode til en annen. Et talende eksempel på det første er England og USA. I England forlater vanlige klientene raskere sosialhjelpen enn i USA. En viktig årsak er sannsynligvis at i England er det mange vanlige ledige sosialhjelpsmottakere, mens i USA består klientellet av enslige mødre, med et stort innslag av fargede. Dette understøttes av engelske studier som viser at arbeidsledige forlater sosialhjelpen mye raskere enn enslige forsørgere. Dette betyr at vi ikke uten

videre kan generalisere funn fra USA til Europa og Norge. Et godt eksempel på det andre er Bremen i Tyskland: Økningen i varighet fra 1980- til 1990-tallet skyldtes utelukkende at det var flere ikke-vestlige innvandrere i sosialhjelpspopulasjonen på 1990-enn på 1980-tallet.

Ad forhold 3:

Varigheten vil naturlig nok være kortere for en enkeltepisode enn for summen av alle enkeltepisoder i løpet av en observasjonsperiode. Hvor stor forskjellen mellom de to målene er, vil avhenge av hvor vanlig det er med mange episoder, og hvor lenge første episode varer. I de fleste undersøkelsene vi har gått gjennom her, er første episode som regel av kort varighet, samtidig som flere episoder er forholdsvis vanlig. Derfor blir det også ganske stor forskjell på de to målene. La oss ta Bremen som eksempel: Her var medianen fem måneder for første episode for 1989-kohorten. For summen av alle episoder over observasjonsperioden var medianen 9 måneder - altså ikke langt fra dobbelt så lang.

Ad forhold 4:

Litteraturgjennomgangen viser at framoverskuende designs forekommer langt oftere enn tilbakeskuende, og med god grunn. Vi har allerede vært inn på de problemer tilbakeskuende designs reiser. På den ene sida gir de et bilde av lang varighet fordi de opererer med et prevalensutvalg med en overrepresentasjon av langtidsmottakere (se 1 ovenfor). På den annen side vil tilnærmingen systematisk undervurdere lengden av episoden fordi de er ufullendte for mange i utvalget; mange episoder er uavsluttede. De er såkalt ”høyresensurerte”. I den grad det også forekommer venstresensurering, dvs. at klienter allerede mottok sosialhjelp ved observasjonsperiodens begynnelse, bidrar også det til å undervurdere varigheten.

Varighet på sosialhjelp, eller i ”fattigdom”, – er således mer differensiert, mangfoldig, omskiftelig og dynamisk enn det som tradisjonelt kommer fram i offentlig debatt. Det er en stor strøm inn i og ut av sosialhjelp og fattigdom.

3.3 Nye norske resultater

I dette avsnittet skal vi for første gang formidle noen resultater fra et stort sosialhjelpsmateriale som Fafo har samlet inn i to prosjekter som begge er finansiert av Norges Forskningsråd. Materialet er koblet sammen av Statistisk Sentralbyrå. Det omfatter nær sagt hele 1995-kohorten av sosialklienter, dvs. 155 000 mottakere. Disse kan følges tilbake til 1991 og fram til 2000, dvs. 8 år i alt.⁵⁰

Her skal vi nøye oss med å se på nybegynnerne i 1995, dvs. registrerte mottakere det året som ikke mottok sosialhjelp i de tre åra forut. Hensikten med dette er i første rekke å illustrere hvor forskjellige svar vi får på spørsmålet om hvor lenge sosialklientene mottar sosialhjelp, sammenlignet med andre funn.⁵¹ Vi skal vise at svaret avhenger av

⁵⁰ Materialet er nærmere beskrevet hos Dahl 2001b.

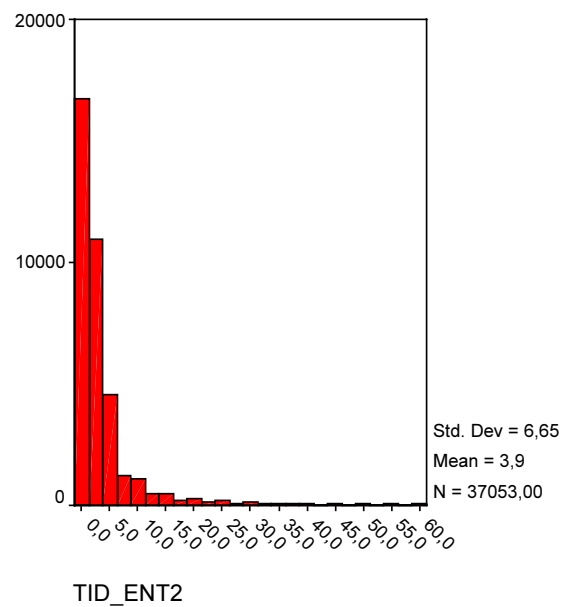
⁵¹ Osmunddalen 1999

i hvert fall tre forhold: 1) om vi ser på første episode eller summen av alle episoder, 2) valg av statistisk mål, dvs. om vi ser på gjennomsnittet eller medianen, og 3) utvalget av sosialklienter.

Tabell 9 Nybegynnere i 95: Første episode målt over en periode på 5 år (N=37 000).

Gj.snitt	Median	1-12 mnd.	13-36 mnd.	37-60 mnd.
4 mnd.	2 mnd.	94 %	5 %	1 %

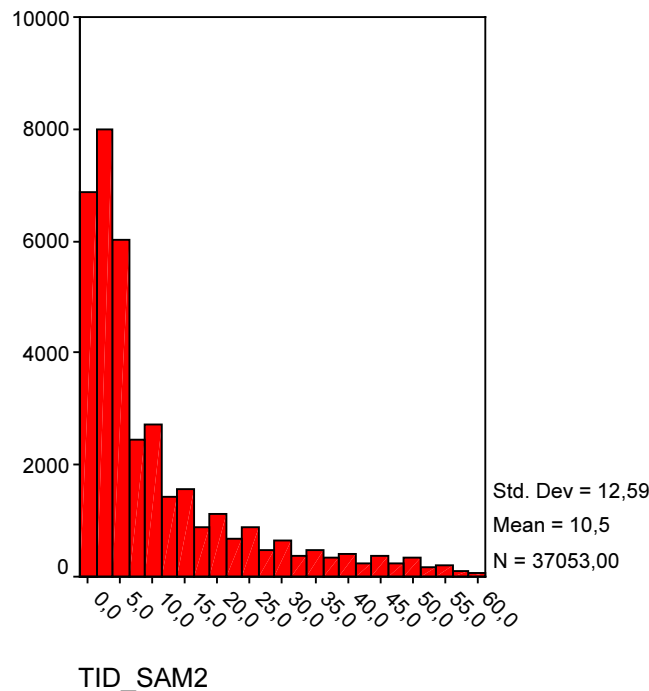
Figur 6 Nybegynnere i 95: Første episode målt over en periode på 5 år (N=37 000).



Tabell 10 Nybegynnere i 95: Summen av alle enkeltepisoder målt over en periode på 5 år (N=37 000).

Gj.snitt	Median	1-12 mnd.	13-36 mnd.	37-60 mnd.
11 mnd.	5 mnd.	72 %	21 %	7 %

Figur 7 Nybegynnere i 95: Summen av alle enkeltepisoder målt over en periode på 5 år (N=37 000).



Det som er viktigst å merke seg er at de aller fleste mottar sosialhjelp for forholdsvis kort tid. Det gjelder enten vi ser på varigheten av en enkeltepisode, eller summen av alle enkeltepisoder over fem år. Hovedtrekkene i tabellene kan oppsummeres i tre punkter:

1. Summen av alle enkeltepisoder i observasjonsperioden er høyere enn varigheten av første sammenhengende episode. Det illustrerer at tilbakefall forekommer temmelig hyppig. Likevel, selv om vi ser på summert total varighet i perioden, er det kun et lite mindretall av mottakerne, 28 prosent, som er mer enn ett år på sosialhjelp i løpet av fem år.
2. Gjennomsnittsbetraktninger overvurderer varigheten på sosialhjelp fordi de få som har lange forløp teller uforholdsmessig mye. Medianen, den verdien som deler mottakerne i to like store deler, er mer sensitiv for "lange haler" i fordelingen. Figur 6 og Figur 7 er ment å illustrere de lange halene mot høyre. De viser tydelig at majoriteten mottar sosialhjelp i få måneder, men noen få mottar i mange måneder enten sammenhengende eller samlet. Dette gjenspeiles også i tabellene ved at medianverdiene er betydelig lavere enn gjennomsnittsverdiene. En medianverdi på fem måneder (Tabell 10) betyr at halvparten av nybegynnerne har mindre, og halvparten mer enn fem måneder totalt på sosialhjelp i løpet av femårsperioden. Her er gjennomsnittet på hele 11 måneder. Når fordelingene

er så skjeve som i dette tilfellet, gir gjennomsnittsverdier et misvisende bilde. Analogien er mannen som har et bein i fryseboksen og et i peisen; gjennomsnittlig har han det helt fint.

3. Utvalget av sosialklienter er helt vesentlig. Nybegynnere er, som ventet, kortere tid på sosialhjelp enn dem som er mottakere i en bestemt periode, for eksempel ett år.⁵² Vi finner at gjennomsnittet er 11 måneder, mens Osmunddalens tall er 23 måneder. Som vi har vært inne på, er grunnen til denne diskrepansen i første rekke at vi stiller to forskjellige spørsmål: Osmunddalen stiller spørsmålet: *Hvor lenge har dem som i løpet av ett år mottar sosialhjelp, vært på sosialhjelp?* Vi stiller spørsmålet: *Hvor lenge vil de som begynner på sosialhjelp i løpet av ett år, være på sosialhjelp?* Spinner vi videre på sykehusanalogien, er det pasientene i resepsjonen vi har i vårt utvalg. Her vil vi ha en stor andel av korttidsmottakere. I resepsjonen kommer et stort antall med akutte plager som kan behandles uten innleggelse eller med kortvarige innleggelser.

Oppsummeringsvis kan vi si at det ”offisielle” tallet på 23 måneder over hvor lenge sosialklienter mottar sosialhjelp i Norge, skyldes dels at utvalget av mottakere er spesielt, og dels at det er gjennomsnittstall. Gjennomsnittet er et misvisende mål når et lite antall klienter har mange måneder, slik tilfellet er for norske sosialklienter. Derfor er det viktig å nyansere bildet av hvor lenge sosialklienter mottar sosialhjelp. Det er vesentlig å slå fast at:

Halvparten av sosialklienter som begynner i løpet av ett år, mottar sosialhjelp i mindre enn fem måneder samlet i løpet av en femårsperiode. Et lite mindretall av mottakerne, 28 prosent, mottar sosialhjelp i mer enn ett år samlet i løpet av fem år.

Det spørsmålet som Osmunddalen reiser, er ikke feil stilt, men det er langt fra det eneste som kan stilles, og kanskje heller ikke det mest fruktbare; i hvert fall ikke i et tiltaksperspektiv. Når vi er opptatt av tiltak, er følgende spørsmål vesentlig: Hvor lenge er det sannsynlig at en ny søker av sosialstønad vil forbli mottaker? Dette er et mer potent spørsmål å stille enn hvor lenge en klient har mottatt sosialhjelp, fordi det må følges opp: Er det nødvendig å gjøre noe? Hvis det er nødvendig å gjøre noe, hva bør gjøres? Og når bør det skje: med en gang eller om en stund? I neste avsnitt skal vi se nærmere på de implikasjoner våre empiriske funn har for de tiltak som kan og bør iverksettes.

⁵² Osmunddalen 1999.

4. Tiltak mot fattigdom

4.1 Innledning

Hva slags tiltak kan redusere fattigdommen? I de fleste land er dette et høyaktuelt tema, og i mange sammenhenger anbefales tiltak som ligger nær opptil politikk som allerede er rådende i Norge. Sammen med de andre Skandinaviske landene trekkes Norge fram som et av de landene i verden som har klart å minimalisere fattigdomsproblemene, og dette settes blant annet i sammenheng med egalitær lønnstruktur og en velferdspolitikk, som vektlegger høy yrkesdeltakelse, sjenerøse velferdsordninger og universelle ytelser. Tilgang på relativt rimelige offentlige tjenester er et annet aspekt som framheves i internasjonale diskusjoner av fattigdom, og en person som er inntektsfattig i Norge kan ha bedre levestandard enn en ikke-inntektsfattig i et annet land, utelukkende på grunn av denne tilgangen til offentlige velferdstjenester. Komparative analyser viser at Norge og andre sosialdemokratiske velferdsstater kommer godt ut av det sammenlignet med andre velferdsstatsregimer, og spesielt det liberale, når det gjelder sosial ulikhet og forekomst av fattigdom.

Det er et paradoks at det liberale regime med sitt fokus på fattigdomsbekjempelse, målretting, og behovsprøvde ytelser sliter med de største fattigdomsproblemene, ikke minst i barnefamiliene, i den vestlige verden. Dette er en indikasjon på et universelt velferdsstatsregime også er effektivt for å bekjempe fattigdom, ikke bare å holde inntekts- og levekårsulikhet i sjakk. På denne bakgrunn er det antakelig lite å vinne for Norge på å bevege seg i liberalistisk sosialpolitisk retning, og for eksempel legge om til en storstilt satsing på mer behovsprøving og målretting. Slike tiltak bør komme i tillegg til de universelle tjenestene og ytelsene som allerede finnes, og ikke i stedet for dem. Det er mulig å satse på to hester samtidig.

For å komme med innspill til tiltak, må vi igjen ta utgangspunkt i hva som er målene med fattigdoms-/eksklusions-reducerende politikk: at vi ønsker å øke de fattiges inntekter; at vi ønsker å bedre de materielle levekårene, og at vi ønsker å sikre at folk er sosialt inkludert. Som vi allerede har nevnt må det settes mer presise mål i forhold til de problemene vi vil løse. I tillegg må det settes klare krav til de tiltakene som skal iverksettes. Vi tror følgende seks krav er viktige:

1. Tiltakene må bedre situasjonen for de som er dårligst stilt, enten det skjer i form av universelle eller målrettede tiltak.
2. Tiltakene bør være effektive i den forstand at de ikke er for tunge eller kostbare å administrere. Målgruppene må kunne finnes uten for store anstrengelser. Tiltakene, tjenestene og programmene må være allment tilgjengelige og komme dem til gode som trenger dem.

3. Tiltakene bør gi riktige incentiver i forhold til å stimulere til arbeid og selvfor-sørging. Det er tverrpolitisk enighet i Norge om at det skal lønne seg å jobbe. Det bør være rettesnoren for utformingen av tjenester og ytelser. Vi slutter oss til nyere sosialpolitiske perspektiver som legger stor vekt på sosialpolitikken skal tjene som sosial investering og bygge opp under det produktive potensialet i samfunnet.⁵³
4. Tiltakene må oppfattes som legitime og rettferdige, både av de som tiltakene rettes mot og av fellesskapet.
5. Tiltakene må ikke være stigmatiserende for mottakerne.
6. Tiltakene må ikke ha alvorlige utilsiktede og uønskete bivirkninger på andre deler av samfunnslivet og økonomien. Omfordeling som reduserer samfunnets samlede evne til verdiskapning, gir mindre til alle, også til dem nederst på stigen.

Det sier seg selv at disse målene ikke kan nås med mindre vi både har en klar formening om *hva* som skal regnes som fattigdom og sosial eksklusjon og om *hvilke grupper* som sliter med hvilke problemer. Hvis vi holder fast ved at fattigdom kan defineres på flere ulike måter (jf kapittel 2), og at det samme gjelder sosial eksklusjon, vil ulike grupper være utsatt for ulike problemer.

4.2 Forutsetninger for iverksetting av tiltak

For at hjelpeapparatene skal kunne bistå målgruppene, må de personer som har behov først finnes. Målgruppene vi har nevnt her er ikke alltid lette å nå. Dersom målgruppene snevres ytterligere inn, må en regne med at en del personer som har behov, ikke vil nås. Isolerte innvandrere og rusmisbrukere er to eksempler. Dette kan være fordi de ikke ønsker å ha noe med det offentlige å gjøre, og/eller fordi de har dårlige erfaringer med det offentlige hjelpeapparatet.

En annen type vanskelighet er at innteksdefinisjoner av fattigdom ikke kan brukes til konkret identifisering av enkeltpersoner eller familier. Forskere kan foreta statistiske beregninger av omfanget av et problem, men kan normalt ikke fortelle hvilke enkeltindivider, innenfor gitte grupper, som vil rammes av problemene. Inntektsfattigdom gir oversikt over den økonomiske velstanden i befolkningen, med forbehold om de svakheter som alltid vil heftes ved denne formen for fattigdomsmål. Vi kan ikke ta utgangspunkt i innteksdefinisjonen for å identifisere mindre målgrupper. Vi kunne tenke oss at inntektsanalyser viste at svært store andeler innen en gitt sosial gruppe var fattige, for eksempel 80% av de enslige mødrene eller 70% av arbeidsledig ungdom. I en slik situasjon kunne generell statistikk basert på inntekt benyttes til å iverksette tiltak overfor slike grupper som var særskilt utsatt. Situasjonen i Norge er, som vi har sett, at fattigdom er forholdsvis ”demokratisk” spredt i befolkningen, og vi kan dermed ikke basere oss utelukkende på innteksdefinisjoner for å finne de fattige. Inntektsfattigdom kan imidlertid benyttes som kriterium for folk som selv søker om hjelp, for eksempel at personer som

⁵³ Giddens 1998, Gilbert 1995, Midgley 1999.

ikke har mer enn så og så lite igjen å leve for etter at gitte utgifter er betalt, har rett på hjelp fra fellesskapet.

Hvordan en skal finne og intervenere overfor målgruppene, er langt fra bare et praktisk spørsmål. Dette er vel så mye et etisk spørsmål: Hvilken rett har det offentlige til å gripe inn overfor mennesker som ønsker å klare seg sjøl, selv om de ut fra en eller annen objektiv standard fyller vilkårene for hjelp? Vi kan ikke løse dette problemet her, men peke på de etiske grenser som gjelder når folk ikke ønsker å bli utsatt for offentlig intervensjon, selv om hensiktene er de aller beste.

4.3 Organisering av tiltaksdiskusjonen

Siden dette notatet skal inngå som en del av idedugnaden i forhold til tiltak mot fattigdom, har vi lagt vekt på å kaste mange ulike forslag inn i debatten. Det er ikke tid og rom for å drøfte forslagene i sin fulle bredde, og det kan knytte seg både fordeler og ulemper til de enkelte forslagene som ikke kommer tydelig fram her. Vi mener imidlertid at de forslagene vi fremmer er verdt en nøyere vurdering i norsk sammenheng, uten at vi dermed foregir å lansere flunkende nye tanker, jf de politiske partienes forslag til fattigdomsbekjempelse. Videre har det ikke vært tid til å vurdere konkrete kostnader ved å gjennomføre hvert enkelt tiltak, men vi har gitt en overflatisk vurdering av deres forventede kostnader i forhold til deres forventede gevinster (jf punkt 2 i kravene til tiltak som nevnes over). Endelig har vi ikke tatt mål av oss å komme med innspill på alle områder der vi mener det er relevant å diskutere tiltak i forhold til fattigdomsbekjempelse. Vi har for eksempel ikke gått inn på diskusjonen om hvordan man best skal samordne de offentlige etater som er mest aktuelle i forhold til de fattige, selv om vi stiller oss bak forslagene om en gjennomgang av dette. Vi har heller ikke tatt opp den omfattende diskusjonen om å sikre utdanning og styrking av den menneskelige kapitalen gjennom skolesystemet, selv om vi mener at mye av forutsetningene for senere livsjanser formes her.

Nedenfor har vi organisert tiltaksdiskusjonen slik at vi først tar for oss tiltak som omhandler det å øke de fattiges inntekter. I første rekke dreier dette som om å styrke *arbeidslinja*, og dernest *inntektsheving* gjennom offentlig inntektsoverføring. Så tar vi opp problemet med at høyere inntekt ikke alltid garanterer *gode levekår*, og diskutere det offentliges ansvar i denne sammenheng. Vi tar særlig for oss boligproblemet. I siste del av kapitlet tar vi for oss den *sosiale eksklusjonen*. For noen grupper er det ikke gitt at det å sikre inntekten er tilstrekkelig til å sikre inklusjonen. Vi drøfter derfor også her i hvilken grad det å sikre at folk er inkludert er et offentlig ansvar, og kommer dernest med noen tiltaksforslag i forhold til å hjelpe grupper vi mener det er rimelig at det offentlige føler et spesielt ansvar for.

4.4 Virkeliggjøringen av et inkluderende arbeidsliv

Det er tverrpolitisk enighet om arbeidslinja. Det er ønskelig at flest mulig av fattige i arbeidsfør alder skal kunne bedre sin situasjon gjennom inntektsgivende arbeid. Utfordringen er selvfølgelig å finne de riktige virkemidler for at flest mulig skal få en stabil til-

knytning til arbeidslivet. Målsettingen om full sysselsetting har blant annet medført stor vektlegging av utdanning og fagopplæring, av tjenester som gjør det mulig å kombinere arbeid og familie, tilrettelegging av arbeidsmiljø, og aktiv sysselsettingspolitikk, dvs. attføring og rehabilitering, aktive arbeidsmarkedstiltak, kommunale tiltak, og tiltaksplasser for yrkeshemmede.

Det foreligger mye forskning og evaluering av de norske arbeidsmarkedstiltakene, og vi vil ikke gå nærmere inn på denne her. Vi vil i stedet forsøke å tenke fritt omkring områder der man kanskje kan gå *enda* lenger for å få flere i jobb. I utgangspunktet gjelder dette alle som ikke er i jobb, men skal vi peke ut noe særskilte grupper som ser ut til å ha særlig store problemer med å komme i stabilt arbeid må dette være ungdom med lav formell kompetanse, enkelte grupper etniske minoriteter, personer med rusproblemer, personer med psykiske problemer, personer med fysiske funksjonshemninger og enkelte enslige forsørgere.

Det ser ut til at vi kan skille mellom to former for arbeidsfravær. På den ene siden har vi de som helt eller delvis er arbeidsføre per i dag og hvis hovedproblem er at de ikke får seg jobb. På den andre siden har vi de som ikke i det hele tatt, eller bare i begrenset grad er kan forventes å finne seg jobb på kort sikt på grunn av en eller annen form for yrkeshemming.⁵⁴ Disse sistnevnte har sammensatte problemer og/eller de har ikke de kvalifikasjonene som er nødvendige i arbeidslivet. Sannsynligvis vil det kreves ulike tiltak for å sikre større arbeidsdeltakelse i disse to gruppene, men mener vi alvor med å ha et inkluderende arbeidsmarked må tiltakene som iverksettes ivareta begge disse gruppene.

Et inkluderende arbeidsliv betyr at det må være plass for alle. Dette betyr at arbeidsplasser må være åpne også for de som ikke er i like produktive som flertallet under enhver omstendighet, for eksempel personer med yrkeshemninger, rusproblemer osv. Dessuten må arbeidsplassene være åpne for personer som til tross for at de vil kunne være like produktiv som annen arbeidskraft likevel ikke får innpass, noe som for eksempel antas å gjelde en del flyktninger/innvandrere og en del funksjonshemmede.

En holdningsendring som medfører at arbeidslivet i større grad åpnes for alle typer arbeidstakere, krever innsats både fra myndighetenes, arbeidsgiver, arbeidstakerorganisasjoner og den enkelte arbeidstaker, slik det nylig er tatt initiativ til ⁵⁵. Uten et forpliktende samarbeid er en slik målsetting sannsynligvis uoppnåelig. Myndighetene må for eksempel se til at det finnes ordninger som sikrer at den enkelte arbeidstaker har en økonomisk sikkerhet samtidig som den nødvendige fleksibilitet ivaretas. Dette gjelder både i forhold til arbeidstaker og arbeidsgiver. Videre må myndighetene sørge for at det finnes ulike tilbud av bedrifter der arbeidstakere med redusert produktivitet (både i og utenfor trygdeordninger) kan delta i meningsfull aktivitet.

Det nylig oppstartede arbeidet med Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv setter fokus på tiltak som både kan bidra til redusert sykefravær, og til at ar-

⁵⁴ Yrkeshemming defineres som det å på grunn av fysiske, psykiske eller sosiale funksjonshemninger ha vansker med å få eller beholde passende arbeid.

⁵⁵ St.prp.nr.1. Tillegg nr.1 2001-2002 Intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv – budsjettmessige konsekvenser mv. Oslo: AAD

beidsgivere i større grad rekrutterer arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Her foreslås blant annet at arbeidsgivere som ansetter uførepensjonister kan få et lønssubsidium i inntil tre år og at ansettelsen kan være midlertidig i inntil 1 år. Videre skal det iverksettes forsøk med redusert arbeidsgiveravgift for bedrifter som tilrettelegger arbeidsplasser i forbindelse med bedriftsintern attføring, og det foreslås å redusere arbeidsgiveravgiften for personer over 62 år. Disse, og andre tiltak som foreslås i intensjonserklæringen vil forhåpentligvis medføre at en del av de som er fattige kommer i arbeid og bedrer sin økonomiske situasjon. Det er imidlertid mulig at vi kan gå enda lenger i retning av å stimulere og/eller pålegge arbeidsgivere å ansette/holde på personer med permanent eller midlertidig redusert arbeidsevne.

Tiltak 1: Kvoteordninger kombinert med lønssubsidier

Hvis vi tar utgangspunkt i arbeidsgivernes rolle i det inkluderende arbeidsliv, mener vi det må stilles strengere krav til at disse åpner for at mindre produktiv arbeidskraft og arbeidskraft som er under opplæring/rehabilitering får innpass. Dette kan enten skje ved at arbeidsgivere oppfordres til å vise sosialt ansvar og at de premieres når så skjer. Alternativt kan det skje i form av konkrete pålegg, for eksempel kvoteordninger der arbeidsgivere pålegges å ansette et visst antall arbeidstakere av gitte kategorier, gjerne kombinert med lønssubsidier. Dette kan enten gjelde alle virksomheter, virksomheter over en viss størrelse, eller offentlige virksomheter. Hvis man pålegger bedrifter å følge kvoteordninger, må bedrifter som ikke oppfyller sine kvoter belastes økonomiske på grunn av dette.⁵⁶ Alternativt kan ordningene utformes slik at bedrifter som oppfyller kvotene sine mottar en økonomisk premiering. Et tredje alternativ er at man ikke pålegger bedriftene å oppfylle kvoter, men at man bare setter seg nasjonale mål om at en viss andel av arbeidstakerne skal være personer med bestemte kjennetegn. Irland er for eksempel et land som har en målsetting om at 3% av de som ansettes i offentlig virksomheter skal være personer med fysiske funksjonshemninger.⁵⁷

Kvoteordninger har tidligere vært diskutert i Norge,⁵⁸ ordningene eksisterer i flere land, men erfaringene med disse er variable. Det er gode argumenter både for og mot slike ordninger.⁵⁹ Det kan for eksempel argumenteres for at de gir arbeidsgivere uforholdsmessige store konkurranseulempen. Hvis slike ordninger kombineres med lønssubsidier, burde imidlertid konkurranseulempene være mindre. Andre viktige motforestillinger er frykten for at de lager et a- og b-arbeidsliv, at de virker stigmatiserende, at personer som kunne bli ansatt på ordinære vilkår ansettes innenfor ordningen av økonomiske hensyn, at de pålegger arbeidsgivere et uforholdsmessig stort ansvar for integrering i arbeidslivet eller rett og slett at ordningene ikke fungerer etter hensikten.

⁵⁶ Tyskland har for eksempel en kvoteordning som tilsier at bedrifter med minst 20 ansatte skal avsette minst 5% av arbeidsplassene til funksjonshemmede. Fylles ikke denne kvoten må bedriften betale en kompensatorisk avgift (NAPIncl Germany).

⁵⁷ Ireland, National action plan against poverty and Social exclusion 2001-2003, annex D.

⁵⁸ I Attføringsmeldinga fra 1991-92 foreslås det å iverksette forsøk med kvoteordninger. Vi kjenner ikke til at slike forsøk har blitt gjennomført.

⁵⁹ Se Fløtten 1992, NOU 2001:22, kapittel 20.4

Til tross for motforestillinger til kvoteordninger mener vi det er grunn til å vurdere om ikke en eller annen form for ordning av denne typen ville virke positivt i forhold til å integrere flere i det norske arbeidslivet. Vi foreslår derfor for det første at det settes et nasjonalt mål om hvor stor andel av ansatte med begrenset arbeidskapasitet som skal være ansatt i både offentlig og privat virksomhet. Hvor stor denne andelen skal være må diskuteres, men det er trolig fornuftig å ha et lavere mål i privat enn i offentlig virksomhet. For det andre foreslår vi at det iverksettes forsøk med kvoteordninger, i første omgang i form av stimuleringsordninger, der bedrifter som ansetter en viss andel lavproduktiv arbeidskraft premieres, for eksempel i form av konkrete lønnstilskudd per arbeidstaker og/eller i form av redusert arbeidsgiveravgift for de arbeidstakerne som faller inn under forsøket. For det tredje foreslår vi at det vurderes å iverksette liknende tiltak med sikte på å integrere etniske minoriteter i arbeidslivet.

Årsaken til at vi fremmer dette forslaget er at det, til tross for mulige negative virkninger, er urealistisk å tenke seg at det er mulig å få til et mer inkluderende arbeidsliv uten at også arbeidsgiverne tar/pålegges et sosialt ansvar. Et aktuelt eksempel på at arbeidsgivere *muligens* ikke i tilstrekkelig grad tar et slikt ansvar, er det faktum at 70% av alle på arbeidsmarkedstiltak og 36% av alle ledige i Oslo har innvandrerbakgrunn, til tross for at de bare utgjør 9% av byens befolkning. Fylkearbeidssjefen mener dette er uttrykk for arbeidsgivernes holdninger,⁶⁰ og hvis dette er tilfelle, er det nødvendig å iverksette tiltak for å endre arbeidsgivers holdninger.

I forhold til de krav vi innledningsvis har satt til tiltakene som iverksettes, vil det på de fleste punkter kunne diskuteres om konkrete målsettinger og kvoteordninger vil oppfylle kravene eller ikke. Dersom konkrete målsettinger eller kvoteordninger fungerer etter hensikten, vil det bedre situasjonen til de som er fattige på grunn av manglende innpass i arbeidslivet. Det er neppe heller særlig kostnadskrevende å administrere en slik ordning. For det tredje oppfyller ordningene kravet om at tiltaket skal stimulere til arbeid/selvforsørging. Det kan nok diskuteres om de fleste vil finne ordningene legitime, men så lenge det ikke er snakk om å pålegge arbeidsgivere kvoter, for eksempel etter den tyske modellen, men snarere å stimulere, antar vi at legitimitetsproblemene er begrensede. Det er større grunn til å spørre seg om en slik ordning vil virke stigmatiserende, og det kan også diskuteres om ordningene kan komme til å få utilsiktede negative virkninger, for eksempel dersom de medfører konkurranseulempen. Vi mener imidlertid at de mulige ulempene oppveies av mulige fordeler, og mener derfor det bør vurderes å sette i gang en forsøksordning.

Tiltak 2: Integrering av etniske minoriteter: Lønn, språktrening og praksis i stedet for passiv sosialhjelp for flyktninger

I forlengelsen av introduksjonsprogrammet, foreligger et lovforslag om å erstatte sosialhjelpa med en introduksjonsstønad. En Fafo-rapport beskrev nylig hvordan forsøket med heldags introduksjonsprogram for flyktninger ser ut til å fungere.⁶¹ Konklusjonene i

⁶⁰ Aftenposten 3/12 2001 I følge Aftenposten har dessuten ikke-vestlige innvandrere på disse tiltakene oftere universitetsutdannelse enn norske på samme ordninger

⁶¹ Djuve m.fl. (2001)

denne rapporten er at flere av virkemidlene som er utprøvd ser ut til å ha positive effekter på flyktningenes integreringskarrierer konkretisert ved norskkunnskaper, yrkesdeltakelse og sosialt nettverk. Særlig framheves kombinasjonen av økonomiske incentiver og tett oppfølging med ett kontaktpunkt mellom flyktning og det offentlige. Dessuten ser det ut til at flyktningene kommer raskere ut i arbeid i de kommunene der samarbeidet mellom prosjektet og a-etat er godt.

På bakgrunn av rapportens konklusjoner, vil vi peke ut tre områder som særlig viktige i forhold til å styrke integreringen av etniske minoritetsgrupper i arbeidslivet. For det første er en intensiv, målrettet og kvalitetsmessig god språkopplæring absolutt nødvendig. Språkopplæringen bør antakelig gjøres obligatorisk. For det andre er det viktig å kombinere og integrere språkopplæring med arbeidspraksis. For det tredje bør det vurderes om praksisplasser kan inkluderes i utdanningssystemet, og at det offentlige gir bedriftene støtte til å drive opplæring.

Tiltak 3: Mer forpliktende samarbeid mellom myndigheter, arbeidsgivere, arbeidstakere/arbeidstakerorganisasjoner og frivillige organisasjoner

Som allerede nevnt, er det vår oppfatning at et inkluderende arbeidsliv forutsetter at arbeidsgivere/bedriftsledere i stor utstrekning tar et sosialt ansvar, men samtidig er det nødvendig at myndigheter, arbeidstakere, arbeidsgivere og grupper som har problemer med arbeidsmarkedstilgangen har god forståelse for hverandres behov, muligheter og problemer. Vi påstår ikke at så ikke er tilfelle i dag, men vi tror at det er behov for bevisstgjøring og at det kan skje forbedringer på dette området. Forpliktende samarbeid mellom de nevnte gruppene er nødvendig og forslag til dette er allerede fremmet i Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv. I denne forbindelse tror vi det kan være verdt å se nærmere på erfaringene med slike samarbeid i Danmark.

I Danmark ble det for eksempel opprettet nasjonale koordinasjonskomiteer for to år siden, som består av representanter for arbeidstakerorganisasjonene, arbeidsgivere, allmennpraktikere, aetat, sosialetaten og representanter for relevante frivillige organisasjoner. Disse komiteene rådgir lokale myndigheter i forhold til sosiale tiltak i det lokale arbeidsmarkedet. De skal både komme med konkrete råd om mulige tiltak på lokalt nivå, og bidra til forståelse om hvordan utsatte grupper kan utstyres for bedre å møte arbeidslivets krav.

I tillegg har danskene opprettet et nasjonalt nettverk av bedriftsledere (fra 1996), som skal fremme sosialt ansvarstaging i den korporative sektor. Nettverket skal bidra til generell debatt om sosialt ansvar, være rådgivende organ for sosialministeren, og inspirere bedrifter til å ta initiativ i forhold til å fremme sosial velferd både i forhold til arbeidstakere og lokalmiljø. Dette nettverket består av 15 bedriftsledere fra offentlig og privat sektor som til sammen sysselsetter 85000 personer. Dessuten finnes det 5 lokale nettverk som jobber i forhold til å sikre inklusjon på lokalt nivå, og som består av lokale bedriftsledere.

Vi har ikke sett noen evaluering av hvordan disse nettverkene/komiteene fungerer i Danmark, men vi mener dette er ideer til samarbeid som det kan være aktuelt å vurdere også i norsk sammenheng.

4.5 Sikring av de fattiges inntekter gjennom offentlige overføringer

Tiltak for å integrere folk i arbeidslivet slik at det blir totalt selvforsørget vil ikke lykkes for alle. For noen personer vil en kombinasjon av arbeid og trygd gjøre det mulig å delta i arbeidslivet, om enn på noe andre vilkår enn resten av arbeidsstokken. Vi stiller oss bak tanken om større mangfold og fleksibilitet i kombinasjon av arbeid og trygd/sosialhjelp. Dette vil både innebære at byråkratiet og regelverket oppmykes, at samarbeidet mellom de ulike instanser styrkes og at brukere får grundig informasjon om hvilke muligheter som eksisterer. Dessuten må incentivene for å kombinere arbeid og sosialhjelp bedres.⁶²

En del personer vil aldri kunne få en stabil tilknytning til det ordinære arbeidslivet, og vi vil rette fokus mot disse. Personer som ikke har mulighet for å komme i jobb i rimelig framtid, må både sikres en inntekt å leve av utenfor markedet, og en meningsfylt tilværelse. Første prioritet i fattigdomssammenheng er å øke de fattiges inntekter. Hvis dette ikke er mulig via yrkesaktivitet, må det offentlige overføringssystemet gjøre jobben. Både universelle og målrettede ytelser kan bidra til inntektsheving. Et rettighetsbasert trygdesystem vil nå lengst ut og fange opp flest grupper. Den mest universelle av alle ordninger som er foreslått er borgerlønnen, som Venstre, og flere med dem, har tatt til orde for, i tillegg foreslår mange at nivået på sosialhjelp og/eller folketrygdens minsteytelser må økes. Vi vil i det følgende diskutere hvordan slike generelle økninger påvirker fattigdomsproblemet.

Tiltak 4: Borgerlønn

I 1998 var fattigdomsgrensa på omlag 85 000 kroner for en enslig person (OECD86). En borgerlønn, for eksempel på de foreslåtte 100 000 kroner vil dermed bidra til å heve den inntektsfattiges inntekt med minst 15 000 kroner, avhengig av hvor langt under fattigdomsgrensen vedkommende befinner seg.

Innføring av borgerlønn eller garantert minsteinntekt har vært heftig diskutert i mange land,⁶³ men har i liten grad vært et tema i den norske sosialpolitiske debatten. Det knytter seg både fordeler og ulemper ved en slik ordning, også sett i forhold til våre krav til tiltak. En borgerlønn vil for eksempel garantert treffe de fattige og den vil ikke være stigmatiserende siden det er noe alle får, og det vil heller ikke være kostnadskrevende å administrere den. På den andre siden er det ikke sikkert at nivået på ytelsen blir så høy at

⁶² I denne sammenheng kan være relevant å se nærmere på de danske erfaringene med "skånjobb" og "fleksjobb". En fleksjobb er en individuelt beskyttet jobb til personer som ikke mottar uførepensjon. Fleksjobb skal tilbys personer som har en varig nedsettelse av arbeidsevnen, og som ikke kan få jobb på alminnelige vilkår. Det betyr at også rehabilitering skal være prøvd. Lønnen til den enkelte skal minimum være på nivå med det som er gjeldende for sammenliknbare avtaler. Kommunen (amtskommunen) betaler heretter 1/3, 1/2 eller 2/3 av lønnen (maksimalt av gjeldende minimumslønn) som tilskudd til arbeidsgiveren. Tilskuddet avhenger av arbeidsevnenedsettelsen. Det offentlige utgifter finansieres fullt ut av staten. Kommunene skal dessuten tilby personer som oppfyller kriteriene, en *skånjobb*. Dette er individuelt beskyttede jobber for personer som mottar uførepensjon. Lønnen avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker med deltakelse av fagorganisasjonene. Staten finansierer 50 pst av det offentlige utgifter til lønnstilskudd. Kommunene finansierer resten. (NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering, kapittel 8).

⁶³ Se for eksempel Van Parijs (2000), Kildahl (red) (2001).

det faktisk monner for de som har lave inntekter/dårlige levekår. En borgerlønn på 100000 kroner vil for eksempel neppe være tilstrekkelig til å løse mange av de fattiges boligproblemer. For boligløse vil for eksempel 10-20000 kroner ekstra ha begrenset effekt, samtidig er det grenser for hvor mye samfunnet har råd til å la trygdeytelsene øke. Da blir spørsmålet i hvilken grad borgerlønna skal suppleres med andre inntekter, noe som igjen fjerner noe av den enkelheten som kjennetegner denne ordningen. Hvorvidt ordningen gir riktige incentiver i forhold til arbeid kan diskuteres. Et av hovedargumentene for en slik ordning er nettopp at den kan bidra til å fjerne fattigdomsfeller, der folk blir værende på en offentlige ytelse uten å prøve seg i arbeidslivet. Samtidig vil motstandere hevde at en god borgerlønn vil virke undergravende på arbeidsvilje og arbeidsmoral. Et annet viktig moment er at en borgerlønn sannsynligvis vil bli vurdert som illegitim av mange. En del vil nok mene at det bryter med sosiale normer og rettferdighetsoppfatninger at et større antall arbeidsføre mennesker får en ytelse uansett innsats og behov. Mottakerne vil av den grunn bli stemplet og løper stor risiko for å bli stigmatisert. Dette legitimitets- og rettferdighetsproblemet er imidlertid ikke uløselig. Mye tyder på at "passivt" mottak av offentlige stønader som sosialhjelp har langt høyere legitimitet dersom mottakeren yter en innsats til gjengjeld, for eksempel jobber for sosialhjelpen. Det kan derfor være en god ide å knytte en slik borgerlønn til et krav om at mottakerne skal yte innsats i form av samfunnsmessig nyttig arbeid, og det bringer oss umiddelbart over på neste tiltak: samfunnsnyttig arbeid.

Tiltak 5: Borgerlønn med samfunnsnyttig arbeid

Den norske versjonen av Arbeidslinja i er temmelig endimensjonal i den forstand at det kun er lønnet arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet som teller. Det har lenge vært erkjent at det foregår en omfattende arbeidsinnsats som er samfunnsnyttig utenfor arbeidsmarkedet og som er ulønnet. Samtidig er det en rekke arbeidsoppgaver som samfunnet har behov for, men som det ikke eksisterer noe arbeidsmarked for. Antakelig vil dette behovet bare øke i tida som kommer, særlig behovet for ulike typer omsorgsarbeid. Selv om arbeidslinja vil bli vellykket, vil det ganske sikkert være et stort antall mennesker som bare har en viss arbeidsførhet igjen og som har et ønske om å gjøre noe meningsfullt og nyttig, men som i dag ikke ser noen måte å få utløp for sin virkestrang på. Mot en slik bakgrunn har flere tatt til orde for en type borgerlønn eller deltakelseslønn for personer som ikke kan delta på den ordinære arbeidsmarkedet.⁶⁴ Denne typen arbeid kan inkludere arbeid i lokalsamfunnet, politisk arbeid, omsorgsarbeid, og familiearbeid. Senere vil vi argumentere for at denne typen aktivitet også kan ha positive konsekvenser for den sosiale integrasjonen. Det samfunnsnyttige arbeidet kan organiseres på mange måter. En mulighet er at det overlates til frivillige organisasjoner og organisere og samordne det arbeid som mottakerne av borgerlønn skal utføre. Vi lar det være et åpent spørsmål, om samfunnsnyttig arbeid skal være et ufravikelig vilkår for å motta borgerlønn.

⁶⁴ Atkinson 1996, Beck 1999, Christensen 2001

Tiltak 6: Fra sosialhjelp til kvalifiseringstrygd

Mye taler for at en generell heving av offentlige stønadssatser bare i begrenset grad vil løse fattigdomsproblemet og dets årsaker. Samtidig må vi ta inn over oss at mange rett og slett har store problemer med å få økonomien til å fungere når de er på offentlige ytelser. Den store andelen av uføretrygdde som melder om problemer med sin daglige økonomi er et klart uttrykk for dette, noe som taler for at heving av ytelsene kan være nødvendig. Spørsmålet er om en generell heving av sosialhjelpsytelsen i tillegg vil løse de problemene vi står overfor.

Vår analyse av sosialhjelpsmottak og forekomsten av langvarig mottak, har en del implikasjoner for hva slags hjelp de som verken er berettiget til arbeidsledighetstrygd eller uføretrygd trenger. Fire viktige lærdommer står fram:⁶⁵

1. For det første er det viktig å prioritere klienter som med stor sannsynlighet vil forbli lenge på sosialhjelp eller som vil få mange tilbakefall. Å satse ressurser på å hjelpe klienter som med stor sannsynlighet vil klare seg selv etter kort tid, er ikke fornuftig bruk av knappe offentlige midler. Kunnskap om de individuelle og kontekstuelle faktorer som påvirker lengden av sosialhjelpepisodene, og sannsynligheten for å komme i jobb er viktige i denne sammenheng.
2. Det må rettes større oppmerksomhet mot klientenes muligheter til å beholde et arbeid, og å forhindre tilbakefall og gjentatte bevegelser inn i og ut av sosialhjelpen. Dette peker utover ordinære aktive tiltak for klienter som mottar sosialhjelp, og mot bistand og støtte til yrkesaktive "klienter" og deres arbeidsgivere. Slike oppfølgingstjenester er utviklet i enkelte delstater i USA (for eksempel Dane County i Wisconsin) og anses å være helt sentrale i anstrengelsene for å bidra til varig selvforsørgelse.
3. Det er like viktig å forbygge at folk blir mottakere som å hjelpe mottakerne ut av mottakerrollen. Det innebærer blant annet at sosialkontoret ikke møter klientene på en måte som gjør situasjonen enda vanskeligere.
4. Sist, men ikke minst: Tiltak og arbeidsmåter må evalueres, etterprøves og resultatene overvåkes. Sosialt arbeid er i dag i uhyre liten grad kunnskapsbasert. Et nærliggende eksempel er at den utbredte troen på at arbeidsplikt hjelper folk tilbake til arbeidslivet er svakt underbygget. Å hevde at arbeid for sosialhjelp er en suksess ved å vise til at 50 prosent av klientene som har vært på slike tiltak er i jobb to år senere, er helt ubegrunnet. Uten å ha noe å sammenligne med, er det intet grunnlag for å trekke en slik slutning. Det kan også vises at en andel med 50 prosent yrkesaktive to år etter er helt normalt for et årskull med sosialklienter.⁶⁶ Mer stringente evalueringer viser ingen effekt av arbeidsplikt.⁶⁷ Enkelte klientgrupper opplever sågar at slike tiltak er mer til skade enn til gagn.⁶⁸

⁶⁵ se også Bane og Ellwood 1994.

⁶⁶ Dahl 2001 upublisert.

⁶⁷ Dahl 2001.

⁶⁸ Vannevjen 2001.

Vi må med andre ord ha offentlige støtteordninger som både er effektive i forhold til å bekjempe årsakene til fattigdom på lang sikt, og i forhold til å avhjelpe folks økonomiske problemer her og nå. Vi tror ikke at sosialhjelpa, slik den fungerer i dag, er det beste system for å ivareta disse hensynene. Vi foreslår derfor at sosialhjelpa omformes, og at det bygges opp et nytt system for å hjelpe personer som ikke er i stand til selvforsørgelse gjennom arbeid per dags dato, men som sannsynligvis vil kunne bli det i løpet av en avgrenset periode. En slik omlegging må baseres på følgende:

- 1) Vi må sikre rutiner som gjør det mulig å avklare raskere enn i dag om folk har mulighet til å komme i stabilt arbeid på forholdsvis kort sikt. Samfunnet må forpliktes til yte målrettet og individtilpasset hjelp for å styrke mulighetene for å komme i jobb, det være seg behandling for rusproblemer eller psykiske problemer, språkopplæring for etniske minoriteter eller arbeidstrening for ungdom og yrkeshemmede. De stønadssøkende må på sin side være forpliktet til å følge opp de planer som legges. Foreløpige analyser av vårt sosialhjelpsmateriale viser at effekten av utdanning er ekstremt sterk for å forklare hvorfor folk forlater sosialhjelpa og kommer over i inntektsgivende arbeid,⁶⁹ et viktig argument for at oppbygging av folks menneskelige kapital er svært viktig.
- 2) En slik oppbygging må skje innenfor rammene av en form for tidsavgrenset trygd som etterprøves jevnlig, for eksempel årlig. Hensikten med å skille de som har rehabiliteringsmuligheter ut fra sosialhjelpa må være at folk må ha en levelig inntekt i den perioden de trenger for å bli arbeidsdyktige, i tillegg må det investeres i deres utdanning el.l.. Det er ikke snakk om akutt krisehjelp, men tilstrekkelig inntekt i en periode der man styrker sin menneskelige kapital. For klientene vil det da være mulig å dreie oppmerksomhet fra evige økonomiproblemer til konstruktive tiltak for å bli selvforsørget.
- 3) Fungerer tiltakene vil denne gruppa komme seg over i jobb, gjør den ikke det, må varig trygd vurderes etter en gitt periode. I den forbindelse er det mulig vi må vurdere vilkårene for å tilstå uføretrygd. Hvis personer, til tross for en slik omfattende rehabiliteringsplan ikke blir skikket for arbeidslivet, selv om de ikke er syke/uføre, bør uføretrygd på sosialt grunnlag vurderes.

Hvis vi vurderer en slik ny ordning etter våre kriterier mener vi for det første at dette tiltaket har potensiale til å fungere slik at fattigdommen faktisk blir mindre. Det sterke fokuset på styrking av menneskelig kapital, og det offentliges forpliktelse til å iverksette målrettede tiltak for å sikre dette, vil øke sannsynligheten for at folk kommer seg helt eller delvis ut av trygdeordning/sosialhjelp og over på jobb. Når dette kombineres med at man mottar en ytelse som er levelig i denne ”kvalifiserings”-perioden vil dette være et annet element som bidrar til å redusere de akutte fattigdomsproblemene.

Når det gjelder kostnadseffektiviteten er gevinsten mer tvilsom. På den ene siden vil det frigjøre ressurser dersom man mye raskere enn i dag kanalisere klienter over på tilrettelagte ordninger, samt at man raskere enn i dag siler ut personer som ikke kan for-

⁶⁹ Dahl og Lorentzen (upublisert)

ventes å komme i arbeid, selv på lang sikt. På den andre siden må det investeres i et apparat som kan veilede, rådgi og hjelpe den enkelte klient inn i en løpebane som fører ut av trygdebruk og inn i arbeid. Fungerer ordningen etter hensikten vil imidlertid slike økte kostnader svare seg ved at flere kommer i jobb, noe som både reduserer framtidige trygdeutgifter og som øker sjansene for at folk (for)blir sosialt inkludert.

Ordningen vil uten tvil gi de riktige incentiver i forhold til arbeid/selvhjelp, siden hele fokuset ligger på det å få folk ut i arbeid. Mot dette kan det riktignok innvendes at man kan stå i fare for å ”gi opp” noen personer for tidlig i prosessen, men dersom man mener at en slik rask ”sortering” vil medføre at folk som faktisk kan rehabiliteres til arbeid på veldig lang sikt faller ut, kan man innføre et system for nye vurderinger etter en gitt periode.

I hvilken grad et slikt tiltak vil være stigmatiserende kan diskuteres. Et viktig spørsmål er om vi kan tenke oss et system eller en offentlig ordning opprettet for de som ikke er umiddelbart selvforsørgete som *ikke* vil ha elementer av stigmatisering heftet ved seg.

Det siste spørsmålet er om en slik ordning vil bli oppfattet som legitim, både av de som omfattes av den, og av fellesskapet. For å ta klientene/brukerne først: Hvis vi antar at svært mange av dem som i dag omfattes av sosialhjelp, attførings- og rehabiliteringsordninger faktisk har et ønske om selvforsørgelse via eget arbeid, vil en ordning som i større grad enn dagens er innrettet mot å få folk i jobb neppe virke illegitim. Samtidig vil ordningen ha elementer av ”tvang” i seg, både for bruker og offentlige myndigheter, noe som kan bidra til å senke legitimiteten.

Legitimiteten vil bli senket dersom vi ikke klarer å skille de som *bør* være på en slik ordning fra de som kan komme til å *ønske* å være på den. Vi kan for eksempel tenke oss at det innenfor denne ordningen blir mulig å få støtte til utdanning, og hvordan skal man klare å skille de som trenger støtte til utdanning fra de som kan klare å finansiere utdanningen selv via ordinære lån og stipender. Vi anser imidlertid ikke at dette problemet blir større enn at det går an å ha retningslinjer som kan ivareta disse problemene.

For fellesskapet kan det dessuten sås tvil om legitimiteten fordi ordningen også innebærer en inntektsheving for stønadsmottakere. Forholdet mellom den arbeidsfrie og den arbeidende inntekten blir sentral. Et tilbakevendende og klassisk problem med offentlige ytelser som ligger over ”fattigdomsgrensa” er selvsagt at ansatte i lavtlønnsyrker som sliter med å få endende til å møtes, risikerer å få mindre utbetalt enn mottakere av offentlige ytelser. Kronargumentene mot dette er at det underminerer mottakernes insentiv til å bli selvhjulpne, og at samfunnets normgrunnlag og alminnelige rettferdighetsoppfatning settes på spill: Det skal lønne seg å jobbe framfor å leve ”passivt” på sosialhjelp. Vi mener imidlertid at det opplegget vi her foreslår for en ny kvalifiserings-trygd vil ha så sterkt fokus på målrettet innsats i forhold til kvalitetsheving at disinsentiv-effekter ikke vil bli et stort problem.

Tiltak 7: Skattefradrag for lavlønte

Skattefradrag for lavlønte har to gunstige virkninger. Det kan bidra til å redusere fattigdommen blant yrkesaktive som har lavarbeidsinntekt og har flere barn å forsørge. Ved på denne måten å heve minstelønningene, kan også sosialhjelpsatsene heves uten av disincentivene blir for store. For flere med utsikter til lavtlønssjobber vil det lønne seg å

jobbe framfor å motta sosialhjelp. Sammenlignet med flere aktuelle alternativer, er det noen fordeler med skattefradrag for lavtlønnte. Ett alternativ er å legge ytelsene lavere enn minstelønningene. Det hjelper ikke på fattigdomsproblemet på kort sikt i hvert fall. Et annet alternativ er å heve lønningene i lavinntektsnæringene, gjennom lovgivning eller gjennom lønnsforhandlinger. Det kan imidlertid føre til konkurser, nedleggelser, oppsigelser og arbeidsløshet. De fattige kan dermed komme enda dårligere ut. Skattefradrag har ikke slike negative konsekvenser. Skattefradrag har også den fordel at den ikke bidrar til å stigmatisere mottakerne. Ulempen med skattefradrag er selvsagt at lavtlønnsnæringene risikerer å forbli lavtlønnsnæringer. Arbeidsgiverne har ingen insentiver til å øke produktiviteten og heve lønningene. Det kan også være at kapitalistene ser sine interesser tjent med å investere i lavtlønnsnæringer og dermed skape enda flere lavtlønnsjobber.

Tiltak 8: Innføre ordning med støtte til sparing i fattige familier

Et ytterligere alternativ for å heve folks inntekter, er støtte til sparing rettet mot individer og familier med beskjedne inntekter og økonomiske ressurser for øvrig. Tiltaket bygger på den erkjennelse at økonomisk utvikling av individer avhenger av sparing og investeringer. Hvis familier eller enkeltindivider ikke legger til side for dårligere tider, eller sparer til utdanning, bolig eller andre produktive formål, svekkes deres framtidsmuligheter.⁷⁰

Vi har tidligere lagt stor vekt på at velferdsstatens tjenester og ytelser må tilrettelegges slik at samfunnsborgerne kan bli selvhjulpne.⁷¹ Et viktig ledd i en slik strategi er at ytelser ikke først og fremst skal gå til konsum, men til investeringer som bidrar til at individer og familier klarer seg sjøl. Flere velferdsteoretikere omtaler da også om morgendagens velferdsstat som "den sosiale investeringsstaten".⁷² Mange elementer i den norske velferdsstaten bygger definitivt på disse prinsippene, men disse sidene kan uten tvil styrkes. Vårt forslag om offentlig hjelp til de fattige om å spare, er et tilskudd til å bygge ut investeringsstaten.

Behovsprøving av ytelser bidrar ofte til å underminere målet om formuesoppbygging. Dette skjer enten ved at verdifulle goder må selges og pengene forbrukes, eller at sparepenger må konsumeres før ytelser kan tilstås. Resultatet blir at økonomiske buffere forsvinner. På denne måten kan behovsprøving underminere målet om selvhjulpenhet.

Det er verd å merke seg at staten allerede gir støtte til sparing, men i liten grad til de fattige. Rentesubsidier og skattefradrag går i første rekke til middelklassen som har belånte goder som utdanning, bil og bolig og inntektsgivende arbeid. Å bistå også de fattige til å bygge opp økonomiske midler, vil derfor også medvirke til å gjøre denne skjulte siden av den norske velferdsstaten mer rettferdig ved også å omfatte de fattige.

I USA pågår såkalte demonstrasjonsprosjekter på 13 steder. Disse innholder som regel to elementer: En utdanningsdel og en sparedel. Deltakerne må gjennomgå opplæring

⁷⁰ Sherraden (2001).

⁷¹ Gilbert 1995.

⁷² Giddens 1999, Gilbert 1995.

i ”økonomistyring”. Sparedelen innbærer at det offentlige, eller andre finansinstitusjoner “matcher” den summen deltakerne sparer per måned med en faktor på opp til fire. Det vanligste er en eller to. Det vil si at for hver dollar deltakerne setter inn på kontoen, svarer det offentlige med en eller to dollar. Det er gjerne et øvre tak for matching per år for eksempel 500 dollar. Sparingen har som regel bestemte formål: å starte egen bedrift, finansiere utdanning, og innkjøp av mer varige forbruksgoder. Tankegangen om støtte til sparing høster tverrpolitisk støtte i USA, og evaluering av forsøk i flere stater i USA gir to viktige lærdommer så langt:

- a) De fattige er faktisk i stand til å spare.
- b) Deltakerne i forsøket er positive. Mange mener de har fått bedre kontroll over tilværelsen, og er bedre i stand til å planlegge framtida.

I forhold til våre tiltakskrav vil denne ordningen treffe/gjøre situasjonen lettere for de fattige, det vil ikke være en spesielt kostnadskrevende ordning og den vil stimulere til selvforsørgelse. Den vil neppe være stigmatiserende, og det er heller ingen grunn til å tro at den vil ha store utilsiktede, negative bivirkninger. Det største problemet knytter seg til ordningens legitimitet, som for de andre ordningene der man innrømmer spesielle grupper særskilte ytelser.

4.6 Hvordan bedre de materielle levekårene til de fattige?

Så langt har vi bare konsentrert oss om den rene inntektsmessige siden ved fattigdommen. En del vil da også mene at det er dette fattigdomsbekjempelse *skal* handle om. I hvilken grad folk er i stand til å omsette den økte inntekten i gode levekår og sosial inklusjon må være deres eget ansvar. Vi kan langt på vei støtte en slik holdning, og si at det offentliges ansvar i hovedsak kan avgrenses til å bidra til at folk sikres en inntekt de kan leve av. På den andre siden kan vi tenke oss at det å sikre fattige en levelig inntekt i noen tilfeller må suppleres med konkrete tiltak som også skal bedre deres levekår. Det er særlig to områder som er her av stor betydning. For det første kan man ikke nødvendigvis anta at levekårene til barn på kort sikt når opp til et akseptabelt nivå, selv om foreldrenes inntekt øker. Det vi er særlig bekymret for er om barn mangler levekårs-goder som er sentrale for deres mulighet til å være inkludert i samfunnet, og vi vil derfor komme tilbake til dette i neste avsnitt. For det andre kan personer som ikke er inne på boligmarkedet, samt personer med uforholdsmessige høye bo-utgifter ha problemer med å klare seg selv om de får en inntektsøkning.

Tiltak 9: Sikre barns (og andre vanskeligstilte gruppers) boligsituasjon.

Det er stor oppmerksomhet omkring vanskeligstilte gruppers boligsituasjon, og flere forslag er fremmet. Lovforslaget om at barn ikke skal bo på hospits er for eksempel et viktig skritt i riktig retning. Likeledes kan diskusjonene omkring Husbankens rolle, og mulighetene for å gjøre om denne til en bank for vanskeligstilte og førstegangsetablerere ha betydning for de fattiges boforhold. Vår oppfatning er at det er viktig å sette seg konkrete mål på dette området (for eksempel som lovforslaget om barn på hospits), og

liknende målsettinger bør for eksempel knyttes til fjerning av bostedsløshet og til sosial boligbygging.

Tiltak for å nå slike mål kan for eksempel være at kommunene forpliktes til å tilby barnefamilier som ikke har mulighet til å skaffe seg akseptabel bolig i markedet kommunale leieboliger. En veldig høy andel av boligmassen i Norge eies i en eller annen form av beboerne. Det er stort behov for satsing på utleieboliger. Utleieboliger kan for eksempel finansieres via langsiktige lån med lav rente i Husbanken. Andre mulige tiltak kan være endringer i bostøtteordningen, det gjelder både øking av nivået og utvidelse av ordningen til å gjelde flere.

Tar vi den offentlige debatten som uttrykk for hvilke holdninger folk har til sosiale botiltak, kan det se ut til at denne formen for "levekårshjelp" har forholdsvis bred oppslutning. Vi vet imidlertid at de politiske partiene står langt fra hverandre i denne saken, og det er ingen tverrpolitisk enighet om i hvor stor grad det offentlige skal "intervenerer" på boligmarkedet. En viktig årsak til dette er frykten for at stor offentlig inngripen skal forstyrre markedet og virke prisdrivende, noe som ikke på noen måte er ønskelig for økonomisk vanskeligstilte grupper. Når det gjelder de andre kravene til tiltakene, kan botiltak bidra til stigmatisering, hvis de for eksempel medfører at vanskeligstilte samlokaliseres i slitne boliger. Hvis andelen rimelige utleieboliger får et større omfang i boligmarkedet, vil det være mindre stigmatiserende enn i dag å bo i slike boliger.

4.7 Hvordan sikre sosial inklusjon?

Sosial inklusjon er det nye "moteordet" i europeisk sosialpolitikk. Som nevnt under diskusjonen av levekårsforbedringer, kan det også diskuteres om det å sørge for sosial inklusjon er et offentlig ansvar. Det er ikke vanskelig å finne argumenter for at det offentlige skal legge forholdene til rette for at folk kan leve sine liv inkludert i et større fellesskap, men det vil være ulike synspunkter på hva som ligger i det å "legge forholdene til rette". Betyr dette at det offentlige skal sørge for at folk ikke mangler de økonomiske ressurser som danner forutsetning for mulighetene til å delta i samfunnet på lik linje med andre, eller betyr det at det offentlige mer direkte skal gripe inn i folks sosiale liv? Per i dag eksisterer det forholdsvis mange former for tilrettelegging som kan sies å ha den effekt at mulighetene for sosial inklusjon øker. Mulighet til å delta i kulturaktiviteter stimuleres for eksempel ved et bredt spekter av offentlige tilskuddsordninger, som tilskudd til teatre, kinoer, plateutgivelser, biblioteker og svømmehaller. Myndighetene oppfordrer til politisk deltakelse. For barn og unge skjer tilrettelegging i form av sosial deltakelse ved at alle skal kunne gå på samme (type) skole, uten at dette koster foreldrene noe, og det tilbys kommunale barnehageplasser der oppholdsbetalingen er subsidiert og skolefritidsordninger.

Spørsmålet vårt er om det offentlige kan, eller bør gå utover disse allerede eksisterende ordningene for å sikre, eller i det minste motivere til, større grad av sosial inklusjon i grupper der dette kan synes nødvendig? I første omgang må vi da ta stilling til om alle former for sosial eksklusjon er uønsket og problematisk, og da må vi skille mellom effekter for det enkelte individ og effekter for samfunnet. På den ene siden kan vi si at en person som er ekskludert, i følge noen objektive standarder for eksklusjon, men som

ikke opplever seg som ekskludert, eller som ikke ser det som problematisk å være ekskludert, ikke burde bekymre oss. I så tilfelle skulle en person som trekker seg tilbake fra samfunnet frivillig, eller en person som ikke ser det som problematisk å være en outsider, ikke engang bli vurdert som sosialt ekskludert.

På den andre siden er det ikke gitt at det er folks egen oppfatning av seg selv som er det sentrale når vi skal vurdere et sosialt problem. Det kan oppfattes som et problem for samfunnet at individer, eller grupper av individer er "utenfor" et større fellesskap, selv om folk selv ikke nødvendigvis oppfatter det slik. Et illustrerende eksempel kan være ungdomsgjenger som lever på siden av det store fellesskapet, selv om de har et fellesskap med sin nære krets, og selv om de ikke nødvendigvis ser det som noe problem at de ikke er en del av "the establishment".⁷³ Dessuten kan det innvendes mot det å betrakte noen former for eksklusjon som uproblematisk, at dette krever en innsikt i og kunnskap om det enkelte individs preferanser og beveggrunner som i de fleste tilfeller ligger utenfor både politikernes og forskernes kunnskapsområde. Det er derfor gode argumenter for å betrakte all "utenforhet" som et problem og at både frivillig og ufrivillig sosial eksklusjon er et problem for samfunnet.

Hvis vi konkluderer med at alle former for sosial eksklusjon er uønsket, blir spørsmålet i hvilken grad det offentlige kan/bør gjøre en innsats for å redusere sosial eksklusjon, samt hvordan dette eventuelt kan gjøres. Det letteste vil være å si at det offentlige har ansvar for at alle individer har tilgang til de ressurser som, iallfall i prinsippet, burde gjøre sosial inklusjon mulig. Dersom folk likevel blir/forblir ekskludert kan ikke fellesskapet gjøre noe mer i den forbindelse. Hvis det offentlige med andre ord har sørget for at folk har en rimelig inntekt og at dette også har sikret akseptable levekår, har det offentlige gjort sitt.

To problemer kan imidlertid dukke opp: For det første er det ikke gitt at alle som er sosialt ekskludert er dette på grunn av lave inntekter og/eller dårlige levekår. For det andre er det ikke sikkert at det å sikre inntekt/levetår er tilstrekkelig for å sikre sosial inklusjon for alle grupper. Det er for eksempel ikke gitt at en flyktningfamilie i indre Oslo Øst er sosialt inkludert i det norske samfunn selv om de leier en kommunal leilighet av rimelig standard og selv om et lappverk av ulike offentlige inntektsoverføringer holder dem over fattigdomsgrensa.

Hvis man har konkrete ambisjoner om å gå spesifikt til verks for å sikre sosial inklusjon, for eksempel for enkelte grupper (etniske minoritetsgrupper, barn, psykisk syke, rusmisbrukere osv), må vi i første omgang spesifisere hva slags inklusjon vi har ambisjoner om å styrke (inkludjon i arbeidsmarkedet, inklusjon i det sivile samfunn (organisasjoner, politiske aktiviteter), inklusjon i fritidslivet (deltakelse i fritidsaktiviteter) eller inklusjon på den sosiale arena (skaffe, eller hjelpe folk til å skaffe, venner/nettverk)). Dernest må vi diskutere tiltak for å sikre inklusjon på disse ulike arenaene. I det følgende vil vi konsentrere oss om tiltak som er rettet mot 3 grupper: barn, etniske minoriteter og voksne som det ikke er sannsynlig at det er mulig å integrere i det ordinære arbeidslivet.

⁷³ Dette åpner for så vidt også for diskusjonen om hva det betyr å være ekskludert fra et fellesskap samtidig som man er inkludert i et annet, men det er ikke rom for å ta denne diskusjonen her.

Tiltak 10: Kartlegging av barns faktiske inklusjon

Tiltakene som blir beskrevet nedenfor tar utgangspunkt i en antakelse om at en del barn opplever store sosiale begrensninger som følge av sine foreldres dårlige økonomi og/eller sosiale problemer. Det er selvfølgelig rimelig å anta at slike forhold påvirker barn negativt, dette ligger da også til grunn for vår gjennomgang, men det er samtidig viktig å understreke at vi har forholdsvis begrenset systematisert kunnskap om hvordan barn av vanskeligstilte foreldre faktisk har det. Vi hører stadig om barn som ikke kan delta på klassetur, ikke kan gå i bursdager, ikke kan delta i fritidsaktiviteter osv, men i realiteten har vi ikke oversikt over omfanget av disse problemene. Vi anbefaler derfor at disse forholdene utredes. Dette er i for seg ikke et tiltak mot barnefattigdom, men det vil gi større kunnskap om problemene og dermed gjøre det lettere både å sette seg konkrete mål og å foreslå tiltak for å lette situasjonen og senere evaluere effekten av disse.

Tiltak 11: Gratis skole

En grunnleggende forutsetning for at et barn skal være inkludert i fellesskapet, er at det kan delta i skolegang og skoleaktiviteter på linje med andre barn. En reelt kostnadsfri skole er derfor en nødvendighet. Dette betyr at det foreldrene verken må pålegges utgifter til skolemateriell, eller til skoleturer. Et sikring av en reelt kostnadsfri skole vil sannsynligvis ivareta alle våre tiltakskrav, og i realiteten er det bare snakk om en oppfølging av det regelverket som allerede foreligger.

Tiltak 12: Utvidelse av ordning med gratis barnehage for særlig utsatte grupper til å gjelde flere aldersgrupper og SFO.

I Oslo har det pågått en forsøksordning der 4 og 5 åringene i Gamle Oslo bydel har hatt tilbud om 4 timer gratis barnehage per dag. Bakgrunnen for denne ordningen var ønsket om å sikre større integrering og bedre norsk-kunnskaper hos barn av etniske minoriteter. Etter planen skulle denne ordningen stoppes nå, men det har blitt besluttet at staten viderefører ordningen.

Stilt overfor våre krav til tiltak, bør en slik ordning fylle de fleste kravene. Gitt den store andelen innvandrere som er bosatt i indre Oslo øst, treffer den sannsynligvis mange av de den var ment å treffe, i det minste hvis det har bidratt til at de etniske minoritetsgruppene sender barna sine i barnehagen oftere enn de ville gjort uten en slik ordning. Siden dette var en universell ordning for alle barn i bydelen var den neppe kostnadskrevende å administrere. Hvis ordningen fungerer etter intensjonen med hensyn til å styrke norskkunnskapene til barna vil den på sikt være positiv i forhold til deres utvikling av human capital. Det universelle preget har gjort at den ikke har vært stigmatiserende, og den har trolig heller ikke hatt legitimitetsproblemer. Vi kan heller ikke se at den kan ha hatt utilsiktede, negative bivirkninger.

Vi anbefaler derfor at denne typen ordninger videreføres, og mener dessuten at den bør utvides, både til å gjelde 3-åringene (siden tidlig språkutvikling er viktig), til å gjelde flere bydeler enn Gamle Oslo, og til å gjelde også SFO. Vi innser at slike utvidelser er kostbare, og vi foreslår derfor ikke dette som universelle ordninger for alle barn i landet. Det bør derimot målrettes mot områder der vi vet det bor mange med etnisk minoritetsbakgrunn.

Siden det ikke bare er barn fra etniske minoritetsgrupper som kan ha behov for ekstra tiltak for å sikres sosial integrasjon, mener vi dessuten at ordningen må kunne omfatte også andre utsatte grupper. Dette innebærer at det må være mulig å søke om å få gratis oppholdstid i barnehage/SFO for familier med dårlig økonomi og/eller andre problemer som tilsier at slike tiltak kan være fornuftige.

Tiltak 13: Skoleforberedelse og leksehjelp for barn med språkproblemer eller andre problemer (Head start programmer)

I tillegg til å gi øke barnas sjanse for integrering i samfunnet gjennom barnehage, skoleaktiviteter og SFO, kan det vurderes om det skal iverksettes hjelpeprogrammer av typen ”head-start programmer” som er kjent fra USA. Slike programmer innebærer at barn man antar vil ha større problemer med å klare seg på skolen, for eksempel på grunn av fattigdom, språkproblemer eller særlig vanskelige forhold hjemme, får hjelp i form av leksehjelp eller i form av skoleforberedende aktiviteter. I tillegg yter disse programmene hjelp til hele familien, ikke bare barna.⁷⁴ Vi kan for eksempel tenke oss at slike programmer aktiviseres i forlengelse av helsestasjonenes språkevaluering av barn på 4 års kontrollen (jfr prøveprosjekt i Oslo (Helsfyr) med språktest av 4 åringer som byrådslederen nå har tatt til orde for skal utvides til en generell ordning for alle 4 åringer)⁷⁵. Skal en slik testing ha noe for seg, må den følges opp med tiltak for de som snakker for dårlig norsk, og erfaringer fra de amerikanske head-start programmene kan være relevante i den forbindelse. Slike tiltak må dessuten være tilgjengelige også for norske barn som har spesielle behov i så måte. Igjen vil vi anta at slike målrettede tiltak vil fylle de fleste tiltakskravene, med unntak for risikoen for stigmatisering av de som deltar i slike ordninger. Konsekvensene av en mulig stigmatisering er vel dessuten på de fleste plan mindre enn konsekvensene av å gjennomføre hele barneskolen uten å få med seg brorparten av hva læreren snakker om

Tiltak 14: Tilskudd til fritidsaktiviteter

Mens barnehage, skole og SFO er sentrale arenaer for inklusjon for de minste barna, vil fritidsarenaen være viktig for litt eldre barn. Per i dag gis ulike former for fritidsaktiviteter statsstøtte, men det bør i tillegg vurderes om ikke det skal gis ekstra tilskudd til vanskeligstilte barn. Dette kan enten skje i form av at organisasjonene som tilbyr fritidsaktiviteter for barn mottar ekstra tilskudd, eller ved at vanskeligstilte barnefamilier kan søke om bidrag til barnas aktiviteter. Vi tenker blant annet på tilskudd til medlemsavgifter, tilskudd til kjøp av kostbart utstyr og tilskudd til egenandeler i forbindelse med turer (turneringer, stevner osv).

Det største problemet med slike tiltak vil være å argumentere for deres legitimitet. Dessuten kan det være svært vanskelig å avgjøre hva slags aktiviteter/utstyr som skal være berettiget til tilskudd. *Hvis* vi mener en del unge står i stor fare for å bli ekskludert fra et normalt sosialt liv på grunn av begrenset mulighet til å delta i fritidsaktiviteter, må

⁷⁴ For informasjon om programmene, se for eksempel National Head Start Association 2001 Policy agenda (http://www.nhsa.org/advocacy/pdfs_docs/2001_policy_agenda.pdf).

⁷⁵ Aftenposten 27/11 2001.

det iverksettes tiltak på dette området. Som nevnt over, har vi imidlertid begrenset kunnskap om omfanget av slike problemer.

Tiltak 15: Hjelp voksne utenfor arbeidslivet til en meningsfylt tilværelse

Foran diskuterte vi samfunnsnyttig aktivitet for mottakere av borgerlønn. Deltakelse i slikt arbeid kan også bidra til å sikre voksnes integrasjon i et sosial felleskap utenom det ordinære arbeidsmarkedet. Dette vil blant annet kunne være tilfelle for personer med rusproblemer og personer med mentale lidelser. I dag ivaretas i stor grad de sosiale behovene (og dels omsorgs- og boligbehovene) til disse gruppene av frivillige organisasjoner. Det offentlige i samarbeid med de frivillige organisasjonene, har en oppgave i forhold til å sikre sosial inklusjon og hjelpe til for å skaffe meningsfulle aktiviteter.

For en del personer som har små muligheter til ordinær yrkesdeltakelse, vil det være et behov for mer sosialt rettede aktiviseringstiltak, der målet er å muliggjøre deltakelse i aktiviteter som både er nyttige og meningsfylte. I den forbindelse bør det opprettes tilbud som gjør det mulig å styrke disse personenes sosiale kompetanse, og som samtidig innebærer et omsorgstilbud. Her kan vi kanskje trekke veksler på erfaringer fra Danmark, som har et tilbud av sosiale aktivitetssentre, som har en bredt spekter av tilbud, som for eksempel cafeer, sport og fritidsaktiviteter, rådgivning, ettervern og arbeidsmarkedsprogrammer.⁷⁶ I den grad det offentlige skal ta mål av seg å hjelpe folk med deres sosiale inklusjon utover det som følger som resultat av inntektsøkning og deltakelse i arbeidslivet, må slike tiltak være det mest relevante. Det offentlige kan for øvrig ikke skaffe folk venner eller sosiale kontakter. Slike tilbud, som må utvikles i samarbeid mellom lokale myndigheter og brukerorganisasjoner/brukerdeltakelse, vil bidra til høyere livskvalitet og kan bidra til at folk blir selvforsørget på lengre sikt.

⁷⁶ Danmarks NAPIncl 2001/2003.

5. Oppsummering og avsluttende kommentarer

Kort oppsummert er hovedtrekkene i den norske fattigdommen som følger:

- Fattigdommen rammer et begrenset antall mennesker (rundt 5% er inntektsfattige), og det er ikke tegn til noen sterk økning i inntektsfattigdommen.
- Tar vi utgangspunkt i andre fattigdomsmål, vil vi finne at andelen som kan kalles boligfattige er svært lav (under 2%), mens andelen forbruksfattige er forholdsvis høy (opp mot 10%). Andel som mottar sosialhjelp er omtrent den samme som andelen inntektsfattige (6%). Det høyeste fattigdomstallet får vi om vi tar utgangspunkt i de som rapporterer at de har problemer med sin daglige økonomi (17%).
- Unge som ikke bor med foreldre, etniske minoriteter og arbeidsledige er særlig utsatt for inntektsfattigdom. Enslige forsørgere og personer som mottar uførepensjon er ikke overrepresentert blant de som er inntektsfattige, men de er likevel overrepresentert blant de som mottar sosialhjelp og blant de som har økonomiske problemer. Vi har ikke data om rusmisbrukere, men vi regner med at de har problemer langs alle dimensjoner på fattigdom.
- Barnefattigdommen i Norge er verken stor eller økende, men det er likevel grunn til å ta dette problemet alvorlig. Særlig bekymringsfull er den klare etniske dimensjonen i barnefattigdommen: mens omlag 3 prosent av norske barn er inntektsfattige, gjelder det samme for 14 prosent av barn med etnisk minoritetsbakgrunn. Samme mønster finner vi om vi ser på barn som vokser opp i familier med økonomiske problemer (17 prosent norske barn, 40 prosent av barna med etnisk minoritetsbakgrunn) og på familier som har mottatt sosialhjelp siste år (4 prosent av de norske barna, 23 prosent av barna med etnisk minoritetsbakgrunn).
- Hvis vi lar sosialhjelpsmottak være en indikator på fattigdom, og studerer fattigdommens varighet i lys av denne, finner vi at det store flertallet av sosialhjelpsklienter kommer seg ut, mens to grupper mottar sosialhjelp over tid: en liten gruppe kontinuerlige langtidsmottakere og en større gruppe av gjengangere. Det er viktig å nyansere bildet av hvor lenge sosialhjelpsmottakere mottar sosialhjelp. Halvparten av sosialklienter som begynner i løpet av ett år mottar sosialhjelp i mindre enn 5 måneder samlet i løpet av en 5 års periode. Et lite mindretall av mottakerne, 28 %, mottar sosialhjelp i mer enn ett år samlet i løpet av 5 år.

Disse empiriske fakta ligger til grunn når vi diskuterer tiltak som kan bidra til å redusere fattigdommen. Det er tre forhold ved fattigdommen som er bekymringsfull: at folk har lav inntekt, at folk mangler viktig levekårsbarer og at folk står i fare for å bli sosialt ekskludert. Tiltakene som foreslås vil i ulik grad være rettet mot disse problemene, og vi har som vår forutsetning at fattigdomsbekjempelse i første rekke handler om å sikre folk en

akseptabel inntekt (gjennom arbeid eller inntektsoverføringer). Det offentlige kan bare i begrenset grad ta ansvar for folks levekår og deres sosiale inklusjon. For noen grupper er imidlertid tiltak rettet mot disse to siste forhold også påkrevd. Konkret foreslår vi at myndighetene ser nærmere på følgende tiltak:

- 1) Uten en konkret fattigdomsdefinisjon blir debatten om fattigdom raskt uklar og i verste fall meningsløs. Vi foreslår derfor at det etableres en offisiell overordnet fattigdomsdefinisjon og at den baseres på inntekt. Å vedta en slik fattigdomsgrense er en politisk oppgave. Det ikke finnes vitenskapelig belegg for at én fattigdomsgrense er den "riktige". Både 50% av medianinntekt og en budsjettgrense er mulig utgangspunkt. I tillegg må fattigdomsgrensen suppleres med flere fattigdoms- og eksklusjonsindikatorer. Disse indikatorene må så danne grunnlag for en regelmessig rapportering av fattigdom og vil på denne måten kunne fungere som rettesnorer i den offentlige politikken, og som grunnlag for evalueringer av denne politikkens effektivitet.
- 2) Det må settes konkrete resultatmål for bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon på *alle* de områder der myndighetene iverksetter tiltak.
- 3) Det må etableres et system for regelmessig datainnhenting og overvåkning av fattigdoms- og eksklusjonsmålene, og det bør utgis en Sosial Årbok der utviklingen langs de ulike dimensjonene overvåkes.

Siden stabilt inntektsgivende arbeid er den viktigste forutsetningen for et liv uten fattigdom, er tiltak som fremmer arbeidsdeltakelse for alle av stor betydning. Norge har ikke store arbeidsledighetsproblemer, og tiltakene vil derfor i større grad være rettet mot å sikre arbeidsmarkedstilgang for personer i yrkesaktiv alder som befinner seg utenfor arbeidsstyrken.

- 4) Vi foreslår at det settes nasjonale målsettinger for hvor stor andel av arbeidskraft med begrenset produktivitet og/eller ulike former for yrkeshemninger som skal være ansatt i privat og offentlig virksomhet. Videre foreslår vi at det iverksettes forsøksordninger med kvoteordninger. Disse må være utformet som stimuleringsordninger slik at bedrifter som ansetter en viss andel av nevnte arbeidsstokk premieres økonomisk for dette.
- 5) I forhold til etniske minoriteter, som har særskilte problemer med å integreres i det norske arbeidsmarkedet foreslår vi at norskopplæringen styrkes både med hensyn til kvalitet og intensitet, og at det vurderes å gjøre denne obligatorisk. Det bør også vurderes om språktrening i større grad kan knyttes til arbeidsplasser og det bør vurderes om praksisplasser kan inkluderes i utdanningssystemet mot at det offentlige gir bedrifter støtte til opplæring.
- 6) Vi foreslår at det legges til rette for tettere samarbeid mellom myndigheter, arbeidsgivere, arbeidstakere/arbeidstakerorganisasjoner og organisasjoner som representerer grupper med særlige problemer i forhold til arbeidsmarkedstilknytning. Etablering av samarbeidskomiteer ell.l. kan for eksempel ha som formål å rådgi nasjonale og lokale myndigheter og arbeidsgivere i forhold til tilrettelegging av arbeid for ut-

satte grupper og bidra til at de ulike partene i arbeidslivet i større grad har forståelse for hverandres behov.

Arbeidslinja har vært foretrukket politisk virkemiddel i en årrekke, og til tross for dette er en stor andel av den norske befolkningen i arbeidsfør alder utenfor arbeidslivet. Vi har tro på at arbeidet som pågår med å lage et mer inkluderende arbeidsliv og målrettede tiltak i kjølvannet av dette arbeidet vil bidra til at flere kommer i arbeid, men dette vil ikke gjelde alle. For personer som ikke har mulighet til full arbeidsmarkedsdeltakelse må det tilrettelegges for ulike kombinasjoner av arbeid og trygd. For de som ikke har mulighet til ordinær yrkesdeltakelse overhode, må det offentlige inntektssikringssystemet garantere en inntekt som motvirker dårlige levekår og risiko for sosial eksklusjon. Generell heving av offentlige stønader vil av flere årsaker ikke være et fullgodt virkemiddel mot fattigdom. Selv om det vil lette de fattiges økonomiske situasjon vil det ha begrenset virkning på *årsakene* til at folk blir fattige. Vi har derfor større tro på tiltak og tilretteleggelser som tar form av sosiale investeringer.

- 7) En del av de som mottar offentlig inntektssikring havner under inntektsfattigdomsgrensa, og enda flere melder om økonomiske problemer. For de som kommer i arbeid ved hjelp av noen av alle de tiltak som er framme i dagens debatt, løser dette problemet seg selv. For de som blir værende på offentlige ordninger gjenstår problemet. Ett forslag som er fremmet for å bedre situasjonen for stønadsmottakere, er å innføre en borgerlønn. Et vesentlig ankepunkt mot en slik ordning er de legitimitetsproblemer som knytter seg til at folk "passivt" mottar en trygd uten å yte noe til fellesskapet. En borgerlønn kan imidlertid kobles til deltagelse i aktiviteter utenfor det ordinære arbeidsmarkedet, for eksempel arbeid i lokalsamfunnet, politisk arbeid, omsorgsarbeid og familiearbeid. Dette samfunnsnyttige arbeidet kan organiseres på mange måter. En mulighet er at det overlates til frivillige organisasjoner og organisere og samordne det arbeid som mottakerne av borgerlønn skal utføre. Vi lar det være et åpent spørsmål, om samfunnsnyttig arbeid skal være et ufravikelig vilkår for å motta borgerlønn.
- 8) Vi vil ta til orde for et mer målrettet system enn dagens for å skille folk som det er realistisk å tro at kan komme i arbeidslivet på kort eller mellomlang sikt fra de som sannsynligvis ikke kan komme i arbeid, og sikre intensiv oppfølging med tanke på yrkesdeltakelse for den første gruppa. Utviklingen av slike rutiner må kombineres med opprettelsen av en tidsavgrenset trygdeordning (kvalifiseringstrygd) som etterprøves jevnlig, mens folk "klargjøres" for arbeidslivet. Fungere ikke kvalifiseringsopplegget etter hensikten må folk vurderes for en varig trygdeytelse, det samme gjelder de som man i utgangspunktet ikke tror vil komme i arbeid i løpet av rimelig tid. For denne gruppa må det være et system for etterprøving, for å hindre at folk som kan komme i arbeid blir værende på en trygdeordning. Sosialhjelpa består som en kortvarig akutthjelp.
- 9) En slik omlegging av sosialhjelpa vil trolig medføre at en del av de som er på arbeidsmarkedsforberedende tiltak vil ha høyere inntekt enn de hadde på sosialhjelp. Poenget er jo nettopp å frita folk fra de verste økonomiske bekymringene slik at de

kan kanalisere sin energi mot å komme inn i/tilbake til arbeidslivet. For å unngå at folk havner i fattigdomsfeller må det være mulig å kombinere arbeid og trygd slik at arbeid lønner seg. Ordningen må kombineres med skattefradrag for lavtlønnte. Vi foreslår også en gjennomgang med sikte på forenkling av de byråkratiske hindrene for slike ordninger.

- 10) Klienter som med stor sannsynlighet forblir lenge på sosialhjelp eller som vil få mange tilbakefall bør prioriteres. Aktivering bør brukes til å bygge opp den enkeltes menneskelige kapital.
- 11) Et siste tiltak for å heve inntekten til fattige er å innføre en ordning med støtte til sparing rettet mot individer og familier med beskjedne inntekter/økonomiske ressurser. Dette forslaget bygger på erkjennelsen av at økonomiske utvikling avhenger av sparing og investeringer, og personer som ikke sparer til utdanning, bolig eller andre produktive formål har svekkede framtidsmuligheter.

Etter våre oppfatning er myndighetenes ansvar i hovedsak begrenset til å sikre folk økonomisk, enten gjennom å legge til rette for arbeidsdeltakelse eller ved inntektsoverføringer. For noen grupper er det imidlertid behov for særskilte tiltak for å sikre deres sosiale inklusjon, og vi tenker i første rekke på barn som vokser opp i fattige familier og/eller familier med andre sosiale problemer.

- 12) Vår kunnskap om barns faktiske inklusjon i samfunnet er begrenset, og vi vil foreslå at dette utredes slik at vi får større kunnskap om karakteren til og omfanget av problemene.
- 13) Skolen bør reelt sett være gratis og uten egenandeler.
- 14) Ordning med gratis kjernetid i barnehage bør utvides til å gjelde flere aldersgrupper og flere områder enn det forsøket som i dag pågår i Gamle Oslo. I tillegg bør det vurderes tilsvarende ordning for SFO, samt innføre inntektsavhengig tilbakebetaling her.
- 15) For barn med språkproblemer som på sikt kan hindre deres inklusjon i samfunnet bør det iverksettes tiltak i form av skoleforberedende aktiviteter eller leksehjelp, etter modell av amerikanske head-start programmer. Dette kan også vurderes i forhold til barn med andre former for særskilte problemer.
- 16) For å sikre barn innpass i fritidsaktiviteter bør det ytes tilskudd til medlemsavgifter, utstyr, deltakelse på reiser mv. Dette kan enten skje i form av tilskudd til organisasjonene som tilbyr barn og unge ulike fritidsaktiviteter, eller det må åpnes for at økonomisk vanskeligstilte familier kan søke om bidrag.
- 17) Vi har i hovedsak avgrenset det offentliges ansvar til å omfatte arbeidsmarkedstiltak og inntektsikring for personer som ikke kan komme i ordinært arbeid. Vi vil som et siste punkt foreslå at det offentlige også tar et ansvar for å tilrettelegge for meningsfylte aktiviteter for voksne som ikke kommer inn i arbeidslivet.

Den sterke vekten på full yrkesdeltakelse, egalitær lønnsstruktur og universelle ordninger i inntektsikringssystemet, er hovedårsakene til at fattigdommen er forholdsvis lav i Norge. De universelle ordningene bør fortsatt ligge i bunnene i den norske velferdspolitik-

ken. Vi kommer imidlertid ikke bort fra at fattigdomsbekjempelse også krever målrettede tiltak, som supplement til de universelle tiltakene. Vi foreslår derfor på den ene siden en styrking av universelle tiltak gjennom en omlegging av sosialhjelpen. På den andre siden er det også nødvendig med nye målrettede tiltak rettet mot de grupper som er mest utsatt. Tiltakene må møte den akutte fattigdommen, og virke forebyggende på sikt. De aller viktigste tiltakene er de som kan gi den enkelte større ressurser, ikke minst gjennom utdanning og opplæring.

Litteratur

- Atkinson, AB (1996), The case for a Participation Income. *The Political Quarterly*. Vol. 67
- Bane M.J. og Ellwood D.T. (1994) *Welfare Realities. From Rhetoric to Reform*
- Bech, Ulrich (1999), *Schöne Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft*, Frankfurt/New York: Campus Verlag,
- Bergmark Å Bäckman (2001) *Mot självförsörjning? Om avslutad långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. SOU 2001: 54, 173-221.
- Buhr, P og Weber, A (1998a): Social assistance and social change in Germany. I Leisering og Walker (eds.): *The dynamics of modern society*. Bristol: The Policy Press
- Buhr P og Weber A (1998b): Long-term reciprocity of social assistance in Germany: The eighties versus the nineties. Address Hans-Jürgen (ed): *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot, Ashgate.
- Callan, Tim, Brian Nolan and Christopher T. Whelan (1993), "Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty". *Journal of Social Policy*. 22 (2):141-172
- Christensen, Erik (2001), "Borgerløn eller aktivering? En diskussion af forskellige forståelser af rettigheder og pligter i historisk perspektiv" i: *Tidsskrift for arbejdsliv*, Vol. 3, no. 1: 57-71
- Dahl, Espen (2001b), Social assistance dynamics Upublisert notat
- Dahl, Espen og Thomas Lorentzen (2001) Explaining return to work (arbeidstittel). Notat under publisering
- Djuve, Anne Britt m.fl. (2001), *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo
- Epland, Jon (2001), *Barn i husholdninger med lav inntekt: Omfang, utvikling, årsaker*. Rapporter 2001/9 Oslo: Statistisk sentralbyrå
- European Commision (2000), European Social Statistics. Income, Poverty and social exclusion. Luxembourg: Eurostat
- Fisher, Gordon M. (1992), "The Development of the History of the Poverty Threshold" *Social Security Bulletin* 55, 4: 3-14
- Fisher, Gordon M. (1993), *From Hunter to Orshansky. An Overview of (Unofficial) Poverty Lines in the United States from 1904 to 1965*
- Flotten, Tone (1992) *Funksjonshemmede i Europa*. Fafo-rapport 139. Oslo: Fafo

- Fløtten, Tone (1999), *Fattigdom i Norge – problem eller bagatell?* Fafo-rapport 303. Oslo: Fafo
- Fløtten, Tone (under arbeid), Poverty and Social exclusion in Norway and Estonia (arbeidstittel). Doktorgradsavhandling
- Goedhardt, et.al. (1977), "The Poverty Line: Concept and measurement", *Journal of Human Resources*. Vol. 12, No 4: 503-520
- Gustafsson B og Voges W (1998) Contrasting welfare dynamics: Germany and Sweden. I Leisering og Walker (eds.): *The dynamics of modern society*. Bristol: The Policy Press
- Halleröd, Björn (1993), *Konsensuell fattigdom: en studie av konsumtion och attityder till konsumption*. Umeå Studies in Sociology No 104. Umeå: University of Umeå
- Halleröd, Björn (1994), *Poverty in Sweden: A New Approach to Direct Measurement of Consensual Poverty*. Umeå Studies in Sociology, University of Umeå
- Halleröd, Björn (1995), "The truly poor: direct and indirect consensual measurement of poverty in Sweden", *Journal of European Social Policy* 5:2(111-129)
- Halvorsen, Knut (2000) "Sosial eksklusjon som problem – En kritisk vurdering av begrepet sosial eksklusjon, med spesiell referanse til Norge" *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol. 3, Nr. 3:157-171
- Howarth, Catherine (m.fl) (1998), *Monitoring poverty and social exclusion. Labour's inheritance*. New Policy Institute
- Jarvis, S. & Jenkins S. (1998): Income and poverty dynamics in Great Britain Leisering L. & Walker R (eds.): *The dynamics of modern society*. Bristol: The Policy Press
- Kangas, Olli og Veli-Matti Ritakallio (1995), *Different Methods – different results? Approaches to Multidimensional Poverty*. Paper presented at the ISA RC 19 Conference on "Comparative Research on Welfare State Reforms", University of Pavia, Italy 14.-17. September 1995. Themes from Finland. Themes 5/1995 Helsinki: National Research and development centre for Welfare and Health
- Kildal, Nanna (red) (2000), *Den nye sociala frågan – om arbete, inkomst och rättvisa*. Daidalos
- Leisering L og Leibfried S (1999) *Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mack, J. and S. Lansley (1985), *Poor Britain*. London: Allen and Unwin.
- NOU 1998:19 *Fleksibel pensjonering*. Finansdepartementet
- NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*. Sosial- og helsedepartementet
- Orshansky, Molly (1965), "Counting the Poor. Another Look at the Poverty Profile" *Social Security Bulletin*, vol. 28, January 1965

- Osmunddalen, Å (1999) *Forskjeller i levekår, hefte 3, bruk av velferdsordninger Kommunal variasjon i sosialhjelpsnivå, inntektsnivå blant sosialhjelpsmottakere og langtidsbruk av sosialhjelp*
- Park og Van Voorhis (2001) Moving people from welfare to work in the United States. In Gilbert og Van Voorhis eds. *Activating the Unemployed. A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Piachaud, David (1987), "Problems in the Definition and Measurement of Poverty". *Journal of Social Policy*, 16, 2:147-164
- Rainwater, L, Rein, M. and Schwartz, J. (19xx): *Is There a Welfare Class? Income Packaging in the Welfare State. A comparative Study of Family Income*
- Ravallion, Martin and Michael Lokshin (2000), *Subjective Economic Welfare*. Verdensbanken
- Silver, Hilary (1994), "Social exclusion and social solidarity: Three Paradigms" *International Labour Review*, Vol. 133, No. 5-6, pp:531-578
- Stortingsmelding nr 39 (1991-92), *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengen og uførepensjon (attføringsmeldinga)*. Arbeids og administrasjonsdepartementet
- St.prp.nr. 1 (2001-2002) Tillegg nr.1 *Intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv – budsjettmessige konsekvenser* Oslo: AAD
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin Books
- Tvetene, Karin Gustavsén (2001). "Jeg prøver å få det til å bli borte av seg selv" – om barn som lever i familier som har mottatt økonomisk sosialhjelp og deres håndtering av hverdagens møte med økonomiske krav. Hovedoppgave i Sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Van Parijs, Philippe (2000) *Basic Income: A simple and powerful idea for the 21st century*. Background paper. Basic Income European Network. VIIIth International Congress, Berlin, 6-7 October 2000
- Van Praag, B, Th. Goedhardt and A. Kapteyn (1980), The poverty line – a pilot survey in Europe. I: *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 62, pp. 461-465
- Veit-Wilson, J (1987), "Consensual Approaches to Poverty Lines and Social Security" *Journal of Social Policy*. 16(2):183-211
- Veit-Wilson, John (1998), *Setting adequacy standards. How governments define minimum incomes*. Bristol: The Policy Press
- Walker, Robert (1987), "Consensual Approaches to the Definition of Poverty: Towards an alternative Methodology". *Journal of Social Policy* 16 (2): 213-226
- Walker, R (1998): Rethinking poverty in a dynamic perspective. I: Andress Hans-Jürgen (ed): *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot, Ashgate.
- Walker R. og A. Shaw (1998). Escaping from social assistance in Great Britain. I Leisering og Walker (eds:) *The dynamics of modern society*. Bristol: The Policy Press

Walker R. og Ashworth (1998) Welfare benefits and recession in Great Britain. I Leisering og Walker (eds): *The dynamics of modern society*. Bristol: The Policy Press

Den norske fattigdommen:

Hvordan arter den seg, hvor lenge varer den og hva kan vi gjøre med den?

Velferdsstatens oppgave er å bekjempe fattigdom og sosial ulikhet. I Norge har denne oppgaven langt på vei blitt løst, men det finnes fattigdom også her i landet. Den siste tiden har oppmerksomheten omkring fattigdomsproblemet økt. I dette notatet diskuterer vi fattigdomsfenomenet, og gir et bilde av den norske fattigdommen. For det første illustrerer vi hvordan fattigdom kan identifiseres og måles med utgangspunkt i forskjellige definisjoner. For det andre ser vi nærmere på hvor lenge folk er fattige, eksemplifisert ved sosialhjelpsmottak. For det tredje drøfter vi ulike forslag til tiltak som kan bidra til å redusere fattigdommen, både tiltak rettet mot å få flere i arbeid, tiltak rettet mot inntektssikring utenfor arbeidsmarkedet, og tiltak som kan bidra til å sikre sosial inklusjon for særlig utsatte grupper, herunder barn.

