
Fattigdom og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2015

© NAV Januar 2016

EIER

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

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

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no under NAV og samfunn/Analyser

ISBN 978-82-551-2345-3

Fattigdom og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2015

Av Stein Langeland, Therese Dokken og Anders Barstad

NAV-rapport 2016:1

FORORD

Som fagdirektorat for de sosiale tjenester innenfor arbeids- og velferdspolitikken skal direktoratet følge med på og vurdere forhold som påvirker levekår for utsatte grupper og utviklingen i de sosiale tjenestene. Vi utarbeider derfor hvert år på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet denne rapporten om tilstanden på fattigdoms- og levekårsområdet i Norge. I årets rapport har vi videreutviklet den løpende analysen av fattigdomsutviklingen basert på utvalgte oppdateringer av SSBs inntektsstatistikk etter skatteoppgjøret for 2013. Analysene er hentet fra SSBs statistikkbank og utvalgte temapublikasjoner og statistikk-kjøringer fra SSB. I tillegg har vi gjennomført analyser av sosialstatistikken basert på de nye KOSTRA-dataene fra 2014.

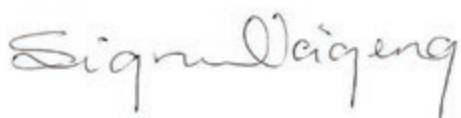
I tillegg til levekårsdataene bygger rapporten stor grad på litteraturoversikter og forskningsresultater som løpende publiseres fra ulike forskningsmiljøer. I årets rapport har vi valgt utviklingen av levekårene for unge og unge voksne som spesialtema.

Rapporten er utarbeidet ved Kunnskapsstaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Stein Langeland har hatt ansvaret for publikasjonen og Therese Dokken har gjennomført analysene fra inntekts- og sosialstatistikken. Anders Barstad ved Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå har skrevet kapittel 5 om ungdom og unge voksne levekår.

Spesielt takk til våre kolleger ved Tjenesteavdelingens Oppfølgingsseksjon som har kommet med mange kommentarer og nyttige innspill til arbeidet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Januar 2016



Sigrun Vågeng

Arbeids- og velferdsdirektør

SAMMENDRAG

Levekår og fattigdom

Det store flertallet i den norske befolkning har høy levestandard og gode levekår. Flere internasjonale sammenligninger viser at Norge er blant de landene i verden med minst forskjeller i levekår. Høy og stabil økonomisk vekst gjennom mange år har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste, men når vi ser på utviklingen i et langsiktig perspektiv ser vi likevel at forskjellene øker. I perioden 1986 – 2013 var realinntektsveksten for den femdelen av befolkningen med høyest inntekt på 98 prosent, mens for femdelen med lavest inntekt økte gjennomsnittsinntektene med 68 prosent. De økonomiske ressurser og levekårssituasjonen for den enkelte husholdning påvirkes ikke bare av inntekt, men også av oppsparte midler. I tillegg til økte inntektsforskjeller har også formuesfordelingen blitt mer ulik.

En mer usikker konjunkturutvikling har ført til noe høyere arbeidsledighet og økt andel med lavinntekt de siste årene. Når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt, dvs. gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode, har andelen med lavinntekt økt fra 7,7 til 8,6 prosent fra 2011 til 2013 når vi benytter EUs fattigdomsgrense (EU-60). Dersom vi benytter OECDs fattigdomsgrense (OECD-50) har andelen med lavinntekt økt fra 3,4 til 3,8 prosent.

Økningen i andelen med lavinntekt må ses i sammenheng med økningen i innvandrerbefolkningen. Både blant arbeidsinnvandrere og andre innvandrergrupper, er yrkesaktiviteten lavere enn for de med norsk bakgrunn. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 27 prosent i 2013. Dette utgjør en økning på to prosentpoeng fra 2011.

Ulik utvikling mellom grupper

Når vi ser på enkeltgrupper kan vi registrere en økende andel med lavinntekt blant unge og unge voksne, mens andelen med lavinntekt blant eldre (67 år og eldre) er betydelig redusert i perioden 2004 til 2013. Utviklingen skyldes at flere unge har fått svakere

posisjon på arbeidsmarkedet samtidig som eldre arbeidstakers posisjon er styrket, på grunn av økt levealder/bedre helse, høyere utdanningsnivå, flere eldre kvinner i arbeid og virkninger av pensjonsreformen. I tillegg er pensjonsutbetalingene økt i forhold til tidligere år.

For unge og unge voksne har vi, siden finanskrisen sett en tendens til at flere unge, særlig menn, i aldersgruppene mellom 20 og 30 år til enhver tid er blitt stående utenfor både arbeidsliv og utdanningssystem. De fleste av disse ser på seg selv som arbeidsledige, men mange av dem søker ikke arbeid - og mottar ofte helserelaterte ytelser. Det som kanskje vekker mest bekymring er at stadig flere unge synes å være utsatt for psykiske plager. Dette skjer både i Norge og andre land i Europa. Blant de yngste er det en sterk økning i bruken av antidepressiva samtidig som flere unge uføretrygdes med psykiske lidelser som diagnose. Flere forskningsmiljøer peker på at dagens arbeidsliv i mindre grad er åpent for personer med denne typen lidelser enn tidligere, og at et økende prestasjonspress på forskjellige arenaer kan bidra til stress og bekymringer blant mange unge. Men det foreligger lite empiri som har gjort det mulig å avdekke klare årsaker til denne utviklingen.

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

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

Andelen barn i familier med lavinntekt har også økt de siste årene. I 2013 tilhørte 84 000 barn en familie med lavinntekt. Av disse kommer drøyt halvparten fra innvandrerfamilier. Økt fattigdom blant barn kan i

stor grad tilskrives den høye nettoinnvandringen, men de siste årene har antallet barn i norske familier med lavinntekt også begynt å øke noe.

Det er betydelige regionale forskjeller i forekomsten av lavinntekt i barnefamilier. Lavest andel med lavinntekt blant barn finner vi i Rogaland og Sogn og Fjordane. Det er særlig i Oslo og flere fylker i østlandsområdet hvor forekomsten er høy. I Oslo er andelen barn med lavinntekt særlig konsentrert om sentrumsnære områder og i noen av drabantbyene med høy innvanderandel.

Arbeid og lavinntekt

Utviklingen i inntekt og fattigdom har nær sammenheng med den økonomiske utviklingen og situasjonen på arbeidsmarkedet. Inntektsstatistikken viser at risikoen for vedvarende lavinntekt er over fem ganger så høy i familier uten personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, sammenlignet med befolkningen for øvrig. Arbeidsmarkedet er den viktigste arena for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsdeltakelse utvikler den enkeltes kompetanse og muligheter for høyere lønn. Samtidig er barns og ungdoms oppvekst og utdanning helt avgjørende for den «humankapital» de skal ha med seg inn i arbeidsmarkedet. Høy sysselsetting og lav ledighet er derfor viktig for sikre små forskjeller i levekår. I tillegg har Norge et godt utbygget velferdssystem som gjør at de som i utgangspunktet har små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Men selv om inntektsforskjellene er små, viser levekårsundersøkelsene at de med lav inntekt i Norge ofte har sosiale mangler, som dårlige boforhold og dårligere helse enn befolkningen for øvrig.

Sosiale tjenester og mottak av sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold. I 2014 mottok 1,6 prosent av befolkningen økonomisk sosialhjelp. Antall sosialhjelpsmottakere har økt de siste to årene etter en nedadgående trend i 2011 og 2012. I tillegg var det en betydelig økning i utbetalingene både på grunn av flere mottakere, men også fordi utbetalingene pr. mottaker

har økt. I løpet av denne perioden kan vi også registrere økt grad av sosialhjelpsavhengighet i mottakergruppen fordi andelen langtidsmottakere og andelen personer med sosialhjelp som hovedinntektskilde, har økt.

Det ble utbetalt i overkant av 5,6 mrd. kroner i økonomisk sosialhjelp i løpet av 2014. Økningen utgjorde 7 prosent målt i faste priser fra året før. Noe av økningen i sosialhjelpsmottak skyldes svekkelsen på arbeidsmarkedet, men vi tror også at økningen i levekårsutfordringer blant de mest utsatte gruppene bidrar til økt behov for å dekke utgifter til livsopphold.

Av de som mottok sosialhjelp hadde 44 prosent innvandrerbakgrunn. Denne andelen har økt betydelig de siste årene på grunn av den høye innvandringen til Norge.

Kvalifiseringsprogrammet

Antall deltakere på programmet har gått ned siden 2011, men har nå stabilisert seg på om lag 5 600 deltakere. Evalueringsrapporter fra programmet konkluderer med at sannsynligheten for å oppnå inntektsgivende arbeid øker noe etter deltakelse i programmet. Dette er imidlertid en målgruppe med store utfordringer som kun i liten grad kommer i varig heltidsarbeid. Mange av dem kan ikke forventes å bli helt uavhengige av stønader fra NAV. Flere effektevalueringer viser likevel at det er et potensiale for å hente ut ytterligere effekter av programmet. Erfaringene viser at tilførsel av ressurser kombinert med styrking av de ansattes veiledningskompetanse gjennom systematisk kunnskapsbasert utvikling av oppfølgingsarbeidet, gir gode resultater. Det er gjennom de siste årene også gjennomført landsomfattende tilsyn som viser forholdsvis omfattende avvik i forhold til retningslinjene for gjennomføringen av programmet. Også dette tyder på at det fortsatt er et klart potensiale for å styrke kvaliteten og bedre resultatene i programmet.

Utfordringsbildet og konsekvenser for NAV

Inntektsutviklingen de siste årene og den forventede utviklingen på arbeidsmarkedet forsterker inntrykket av at fattigdomsproblemene og levekårsutfordringene vil øke i tiden framover. Både flyktningssituasjonen og

nedgangen i oljesektoren vil føre til ytterligere svekkelse på arbeidsmarkedet og gi økt press på ulike deler av velferdsapparatet. Regjeringen har varslet en ytterligere opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene for å motvirke konjunkturedgangen og sikre arbeid til utsatte grupper, herunder bidra til at innvandrere integreres i arbeidslivet. Situasjonen tilsier at andelen med lavinntekt blant barn, ungdom, unge voksne og innvandrere, vil øke ytterligere. Blant ungdomsgruppene er det mange med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig på grunn av psykiske lidelser.

Utfordringen vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad sikres arbeid gjennom egnede arbeidsrettede tjenester. Samtidig bør NAV jobbe langsiktig for å sikre at barn og ungdom får best mulige oppvekstsvilkår og utdanning. Dette vil kreve at enkeltpersoner og familier med levekårsutfordringer gis nødvendig samordnet bistand både fra NAV og andre hjelpeinstanser. Med utgangspunkt i et godt fungerende partnerskap mellom stat og kommune kan det enkelte NAV-kontor være en viktig aktør og initiativtaker for å utvikle gode samarbeidsløsninger mellom ulike deler av hjelpeapparatet. I følge Lov om sosiale tjenester skal kontoret følge med på faktorer som skaper og opprettholder levekårsutfordringer og sosiale problemer i kommunen. Dette kunnskapsgrunnlaget bør benyttes i de kommunale beslutningsprosesser for å fremme et mer forebyggende perspektiv i dette arbeidet.

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

- **Bekjempe fattigdom gjennom aktiv bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak**

Dette har gjennom flere år vært et av de mest sentrale grepene i NAVs virksomhetsstrategi og er samtidig det viktigste virkemidlet for å bekjempe fattigdom. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig en viktig arena for sosial inkludering. Det iverksettes nå endringer i rammeverket for de arbeidsrettede tiltakene, med sikte på å inkludere flere utsatte grupper i arbeidslivet gjennom økt tiltaksaktivitet hos ordinære

arbeidsgivere. Samtidig må det gjennomføres tiltak for å sikre kvalitet og nødvendig kapasitet i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene.

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

De arbeidsrettede tjenestene vil også bli videreutviklet gjennom oppfølging av ekspertgruppas tilrådinger og kommende stortingsmelding om arbeids- og velferdspolitikken.

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

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

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

For å finne tiltak mot mistrivsel, læringssvikt og frafall fra skolen bør den enkelte kommune skaffe seg oversikt over barns og ungdoms situasjon i sin kommune. NAV-kontorene bør som kunnskapsrik samfunnsaktør bidra til å støtte kommunene i en slik tilnærming. Erfaring viser at det er viktig at både NAV-kontoret og oppfølgingstjenesten møter ungdom på de arenaer der ungdom er. Dette er viktig for å bygge nødvendig tillit og skape motivasjon for læring og arbeid hos ungdom som trenger hjelp. I tillegg er det viktig å sikre gode

barnehagetilbud og tilrettelagte undervisningsopplegg i grunnskolen for å gi barn mulighet for mestring og læring fram til grunnskoleeksamen. For innvandrerbarn vil dette være helt avgjørende for å få nødvendig språkforståelse og bli sosialt inkludert så tidlig som mulig.

Regjeringen har gjennom lansering av «ungdomspakken» startet et arbeid med å utvikle arbeidsrettede tiltak som skal styrke de unges muligheter for å gjennomføre praksisnær utdanning som gir formalkompetanse, blant annet ved å bruke arbeidstrening som del av et kompetansegivende utdanningsløp. I tillegg skal det innføres 2-årig kompetansegivende opplæringstiltak med sikte på praksisbrev/fagbrev. Dette vil gi nye muligheter for ungdom som har svake skolerresultater og står uten fullført videregående utdanning.

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

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

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

Modeller og arbeidsmetoder utvikles i forsøket «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier». Målet er å samordne innsatsen fra det offentlige til lavinntektsfamilier, og samtidig følge opp familien som helhet med utgangspunkt i NAV-kontoret. Forsøket drives av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og det er etablert samarbeid med andre direktorater. Familiene blir fulgt opp på sentrale levekårsområder som arbeidsrettede tjenester, økonomi, bolig og helse. Samtidig følges barna opp med tilbud om barnehage, skole, sfo, fritidsaktiviteter samt sommerjobb for ungdommer i familiene.

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

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

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

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

Innhold

1.	Innledning.....	9
2.	Utvikling i inntekt og inntektsfordeling i Norge.....	10
2.1	Inntektsfordelingen	10
2.2	Regionale forskjeller.....	11
3.	Utvikling i lavinntekt og levekår	12
3.1	Årlig og vedvarende lavinntekt	12
3.2	Reduksjon i andelen med absolutt lavinntekt	15
3.3	Lavinntekt etter aldersgrupper	15
3.4	Innvandrerbakgrunn.....	17
3.5	Barn i husholdninger med lavinntekt.....	18
3.6	Arbeid og lavinntekt.....	19
3.7	Utdanning og lavinntekt.....	21
3.8	Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV.....	21
3.9	Enslige forsørgere.....	24
3.10	Risiko for fattigdom og sosial ekskludering	25
4.	Sosiale tjenester	26
4.1	Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp	26
4.2	En høyere andel av innvanderne mottar sosialhjelp	28
4.3	Størst økning i utbetalt beløp til par uten barn.....	30
4.4	Økende grad av sosialhjelpsavhengighet	30
4.5	Forhold til arbeidsmarkedet	31
4.6	Kvalifiseringsprogrammet	32
5.	Ungdom og unge voksne	35
5.1	Utdanning.....	35
5.2	Sysselsetting.....	36
5.3	Mål på marginalisering: NEET.....	37
5.4	Uføretrygd og andre helserelaterte ytelser.....	38
5.5	Årsaker til marginalisering.....	39
5.6	Inntekt og bolig	40
5.7	Sosiale relasjoner og sosial kapital	40

5.8	Psykisk og fysisk helse	41
5.9	Avslutning	42
6.	Tilstanden på levekårsområdet – Oppsummering	43
6.1	Lavinntekt og levekår	43
6.2	Sosiale tjenester	44
7.	Konsekvenser for NAV	46
7.1	Bekjempe fattigdom gjennom bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak	46
7.2	Helhetlig oppfølging av barn og ungdom gjennom livsløpet for å hindre frafall fra skole og sosiale arenaer	47
7.3	Målretting av innsatsen mot områder med omfattende levekårsutfordringer, høy innvandreretetthet og barnefattigdom	49
7.4	Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene ...	49
	Referanser	51
	Tidligere publiserte rapporter fra NAV	55

1. INNLEDNING

Regjeringen har slått fast at «Norge skal være et land med små forskjeller og minimal fattigdom» og «at det må arbeides på bred front for å hindre at mennesker faller utenfor» (Regjeringsplattformen 2013:11). De viktigste tiltakene for å bekjempe fattigdom er et godt utbygd utdanningssystem, et åpent arbeidsliv med plass til alle og universelle velferdsordninger. Likevel finnes det mennesker som står utenfor samfunnets fellesskapsarenaer på grunn av dårlig økonomi og dårlige levekår. Viktige tiltak i fattigdomsbekjempelsen er derfor en bedre integreringspolitikk, hjelp til familier som rammes av rusproblematikk og psykiske helseutfordringer, samt tiltak som gir barn mulighet til å delta på sosiale arenaer. Arbeids- og velferdsforvaltningen har et stort spekter av tjenester og virkemidler for å bidra til å nå disse målene. Lov om sosiale tjenester gir NAV og kommunen i NAV ansvar for å drive forebyggende arbeid og å forhindre sosiale problemer, hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, bidra til å motvirke fattigdom og gjøre folk i stand til å leve selvstendige liv. Loven forutsetter også at NAV skal følge med på faktorer som forårsaker levekårsutfordringer og sosiale problemer i kommunene. Et viktig formål med denne rapporten er å overvåke de løpende endringer i tilstanden på fattigdomsområdet gjennom å presentere oppdateringer av inntekts- og sosialstatistikken og nyere forskningsbasert kunnskap. Kunnskapsgrunnlaget gjør det mulig å vurdere underliggende årsaker bak utviklingen i levekår og hva dette kan bety for utviklingen i tjenestetilbudet til utsatte grupper.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også tidligere utarbeidet tilsvarende rapporter om utviklingen i fattigdom og levekår i Norge. Da vi de seinere år har registrert nedgang i sysselsettingen og økt andel med lavinntekt blant ungdom og unge voksne har vi i denne rapporten med et eget kapittel om utviklingen i levekårene for denne aldersgruppen. Kapitlet har en bred tilnærming med beskrivelse av sentrale levekårsvariable som arbeidstilknytning, inntekt, utdanning, boforhold, fysisk og psykisk helse, arbeidsmiljø og sosiale relasjoner/sosial kapital. Kapitlet belyser også i hvilken grad svekkelsen på arbeidsmarkedet medfører at flere enn tidligere marginaliseres, dvs. faller utenfor både arbeid og utdanning. I årets rapport har vi også lagt større vekt på å beskrive regionale forskjeller i inntektsfordeling og fattigdom.

Til slutt i rapporten har vi oppsummert utfordringsbildet og pekt på aktuelle strategier for hvordan NAV kan arbeide for å bekjempe fattigdomsutviklingen gjennom partnerskapet mellom stat og kommune og opp mot ulike samarbeidspartnere. Vi har lagt vekt på å gi en samlet framstilling av hvordan fattigdom kan bekjempes både gjennom det daglige møtet med brukerne og ved å fremme et forbyggende perspektiv i arbeidet for at barn og unges skal ha en best mulig oppvekst og utdanning.

2. UTVIKLING I INNTEKT OG INNTEKTSFORDELING I NORGE

Det store flertallet i den norske befolkning har høy levestandard og gode levkår. Flere internasjonale sammenligninger viser at Norge er blant de landene i verden med minst forskjeller i levkår. Norge kommer godt ut på EUs indikatorer for risiko for fattigdom eller sosial eksklusjon¹. Også en OECD-rapport med kartlegging av den såkalte *Gini-koeffesienten* mellom landene viser at Norge framstår med minst forskjeller i OECD-området pr. 2011 (Cingano 2014).

Den høye økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i landet. Den generelle langsiktige trenden fra midten av 1980-tallet fram til 2006 er at inntektsforskjellene viste en svak, men jevn økning. Utviklingen i retning av noe større forskjeller fram til 2006 skyldtes blant annet at kapitalinntektene økte. I tillegg har økt lønns-

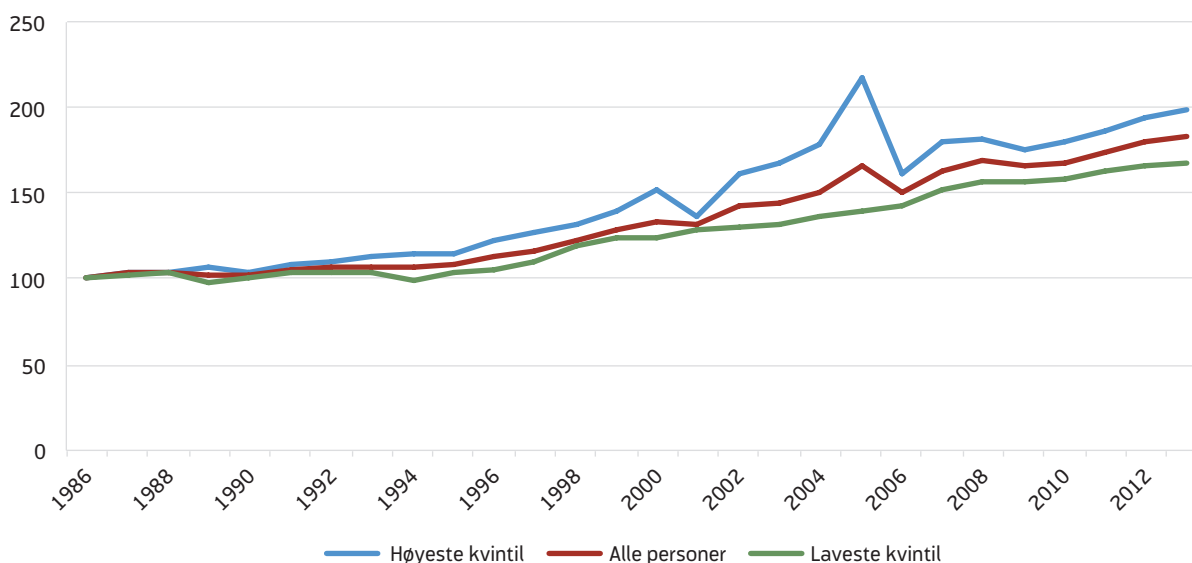
spredning trukket i retning av økte forskjeller. I årene etter 2006 har vi hatt en stabilisering av inntektsforskjellene, men de siste årene kan vi igjen registrere en økning. Enkelte grupper, spesielt enslige forsørgere og barnefamilier med små barn, har hatt en svakere inntektsutvikling enn gjennomsnittet de siste årene. Formue er en annen indikator på økonomisk sårbarhet. De økonomiske ressursene til en husholdning påvirkes ikke bare av inntekt, men også av oppsparte midler. I tillegg til økte inntektsforskjeller har også formuesfordelingen blitt noe mer ulik (SSB 2014).

2.1 Inntektsfordelingen

Ser en nærmere på hvor i inntektsfordelingen endringer finner sted, er det først og fremst husholdningene i toppen av fordelingen som over tid disponerer en større del av de totale inntektene (figur 1). Mens femdelen av befolkningen med høyest inntekt dispo-

¹ Se avsnitt 3.10 under.

Figur 1. Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala)¹. Gjennomsnitt. Indeks i faste 2013-kroner. 1986=100. Kvintiler



Kilde: SSB

¹ Personer i studenthusholdninger utelatt

nerte om lag 32 prosent av inntektene midt på 1980-tallet, økte denne andelen til over 40 prosent i 2005. Etter 2005 har denne andelen falt tilbake til om lag 34 prosent. Økningen i inntektsandelen til den høyeste femdelen har gått på bekostning av alle andre inntektsklasser.

På tross av at ulikheten har økt noe, har likevel alle inntektsklasser opplevd en betydelig realvekst i inntektene de siste 15 årene. Ser en på inntektsutviklingen i et lengre perspektiv, perioden 1986 – 2013, så har gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i befolkningen økt med 83 prosent, omregnet i faste priser. Veksten for femdelen av befolkningen med høyest inntekt var i samme periode på 98 prosent, mens femdelen med lavest inntekt økte gjennomsnittsinntektene med 68 prosent.

Dersom vi regner etter desiler, dvs. rangerer befolkningen i tideler etter inntektsnivå, ser vi at tidelen av befolkningen med høyest inntekt disponerte om lag

21 prosent av all inntekt, mens tidelen med lavest inntekt hadde ca. 4 prosent av samlet inntekt etter skatt.

2.2 Regionale forskjeller

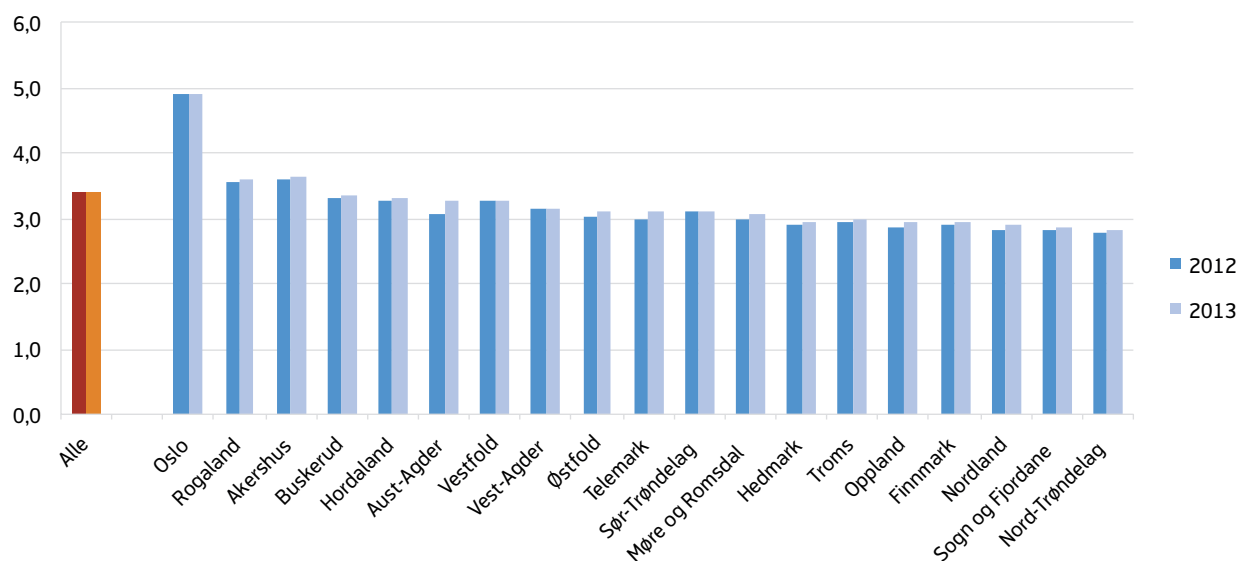
I figur 2 ser vi fordelingen av husholdningens inntekt² i ulike fylker. Det har bare skjedd mindre endringer i ulikheten innen fylkene fra 2012 til 2013, men det er klare variasjoner i ulikhet mellom fylkene.

Oslo skiller seg ut fra alle andre fylker ved å ha de klart største inntektsforskjellene. Mens forskjellen mellom femdelen av befolkningen med høyest og lavest inntekt var på 4,9 i Oslo, er tilsvarende forholdstall for landet totalt 3,4. Inntektsfordelingen er jevnest i fylkene Nordland, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag. Her var gjennomsnittsinntektene til rikeste femdel av befolkningen om lag 2,9 ganger høyere enn femdelen med lavest inntekt.

.....

² Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala), for personer.

Figur 2. Forholdet mellom gjennomsnittsinntektene til de rikeste og fattigste 20 prosent i befolkningen (2012 og 2013). Fylkesvis



Kilde: SSB

3. UTVIKLING I LAVINNTEKT OG LEVEKÅR

Ved sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land legges det gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn.inntekt er en viktig indikator på fattigdom, men det er også viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet alene. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad dette påvirkes av inntekt vil variere mellom land, da offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike. I noen land vil for eksempel tilgang på helsehjelp være avhengig av inntekt i større grad enn i Norge, med offentlig finansiert helsetilbud. I denne rapporten fokuserer vi først og fremst på lavinntekt som en indikator på fattigdom, men vi vil også se på en indikator for å måle risiko for fattigdom og sosial ekskludering utviklet av Eurostat. Denne indikatoren supplerer inntektsmålet med indikatorer som viser befolkningens tilgang på materielle goder og deltakelse på sosiale arenaer. Vi bruker denne indikatoren for å sammenlikne levekår i Norge og resten av Europa (avsnitt 3.10 under).

Det finnes ingen offisielt fastsatt fattigdomsgrense i Norge. Vi kan derfor ikke fastslå hvor mange som er fattige, da ulike mål på fattigdom vil gi ulikt antall. Det er vanlig å definere inntektsfattigdom som «en inntekt som er mindre enn x prosent av medianinntekten» i det aktuelle landet i et gitt år, eller over et antall år. Medianinntekten i befolkningen er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store halvdel, etter at de er rangert etter inntektsstørrelse. Det vil altså være like mange personer med inntekt over medianen som under. To vanlige mål på lavinntekt er målene brukt av henholdsvis EU og OECD. EU bruker 60 prosent av medianinntekten (EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt, mens OECD gjerne bruker 50 prosent av medianinntekten (OECD-50). I tillegg benytter de to målene forskjellige ekvivalensskalaer for å beregne antall forbruksenheter i husholdningen. Dette betyr at målene legger ulik vekt på hvilke stordriftsfordeler husholdningene oppnår ved at flere bor sammen, for eksempel når det gjelder fellesutgifter knyttet til bolig og husholdningsartikler, som TV, vaskemaskin etc. For

eksempel vil ikke en husholdning på to personer ha dobbelt så høye kostnader som en husholdning med én person. Dette prøver man å ta høyde for ved å bruke slike ekvivalensskalaer.³ I de fleste tilfeller gir det mening å holde studenthusholdninger utenfor, både fordi studier er en forbigående fase og fordi studielån ikke regnes som inntekt i inntektsundersøkelsen. Ekvivalensskalaen til EU og 60 prosent av medianinntekten er mest brukt som lavinntektsmål i Norge⁴, og det vil derfor være mest vekt på EU-60 også i denne rapporten.

Ved å benytte en slikt relativ tilnærming, der fattigdom ses i relasjon til inntektsnivået i hele befolkningen, vil lavinntektsgrensen ofte bevege seg fra år til år. Dette medfører at man kan komme under lavinntektsgrensen fra et år til et annet selv om den enkeltes realinntekt øker. Det er derfor viktig å ta hensyn til utviklingen i populasjon, forskyvninger i inntektsforskjeller mellom ulike grupper og hvilke underliggende endringer i demografi og arbeidsmarked som påvirker inntektsforskjellene. Dette er nærmere drøftet i Langeland, m.fl. (2014), avsnitt 2.2 -2.4.

3.1 Årlig og vedvarende lavinntekt

Median ekvivalentinntekt i befolkningen var på 334 600 kroner i 2013 (EU-skala). Dette betyr at lavinntektsgrensene på 60 og 50 prosent av medianen tilsvarte beløp på hhv. 201 000 kroner og 167 000 kroner. For en familie på 2 voksne og 2 barn tilsvarer dette en husholdningsinntekt på henholdsvis 422 100 og 350 700.

Statistisk sentralbyrå publiserer både data som diffe-

³ OECDs skala vektet første voksne person i husholdningen 1, neste voksne 0,7, mens barn får en vekt lik 0,5. I EUs skala vektet første voksne 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på 2 voksne og 2 barn beregnes da til henholdsvis 2,7 og 2,1. Dette betyr at husholdningen i følge EUs skala bare trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn det en enslig har for å ha samme levestandard, mot 2,7 ganger høyere inntekt i følge OECD sin skala. I EU legger man dermed mer vekt på at store husholdninger vil oppnå flere stordriftsfordeler. Les mer om dette i Kaur (2013).

⁴ Se for eksempel Fordelingsutvalget, NOU (2009:10)

rensierer mellom årlig lavinntekt og det de kaller vedvarende lavinntekt. Det kan være tilfeldig hvorvidt en havner under lavinntektsgrensen et år. Derimot vil det å befinne seg under lavinntektsgrensen for eksempel over en treårsperiode, i større grad beskrive en mer permanent tilstand som det er grunn til å være oppmerksom på. Det er ulike måter å beregne vedvarende lavinntekt på. Enten kan man definere det på bakgrunn av at man har lavinntekt tre år på rad, tre av fire år, eller at man i gjennomsnitt i en treårsperiode befinner seg under lavinntektsgrensen. Vi har her valgt å legge til grunn at personer som har en gjennomsnittsinntekt under lavinntektsgrensen over en treårsperiode, har vedvarende lavinntekt. Vi presenterer utviklingen i både årlig og vedvarende lavinntekt. Utviklingen i årlig lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på – og vurdere hvordan den løpende utvikling i demografi og sysselsetting bidrar inn i datagrunnlaget for de mer varige fattigdomsproblemene. Vi benytter også årlig lavinntekt for å belyse utviklingen i lavinntekt for NAV-brukere etter stønadsordninger på grunn av høy gjennomstrømming, jf. avsnitt 3.8 under.

Ulike fattigdomsmål vil gi ulikt antall fattige. Eksempelvis ser vi at dersom vi bruker EU-60, og ser på inntekten ett enkelt år, var 10,5 prosent av befolkningen i lavinnteksgruppen i 2013 (se figur 3). Dette tilsvarer 520 000 personer. Benytter vi isteden OECD-50 fin-

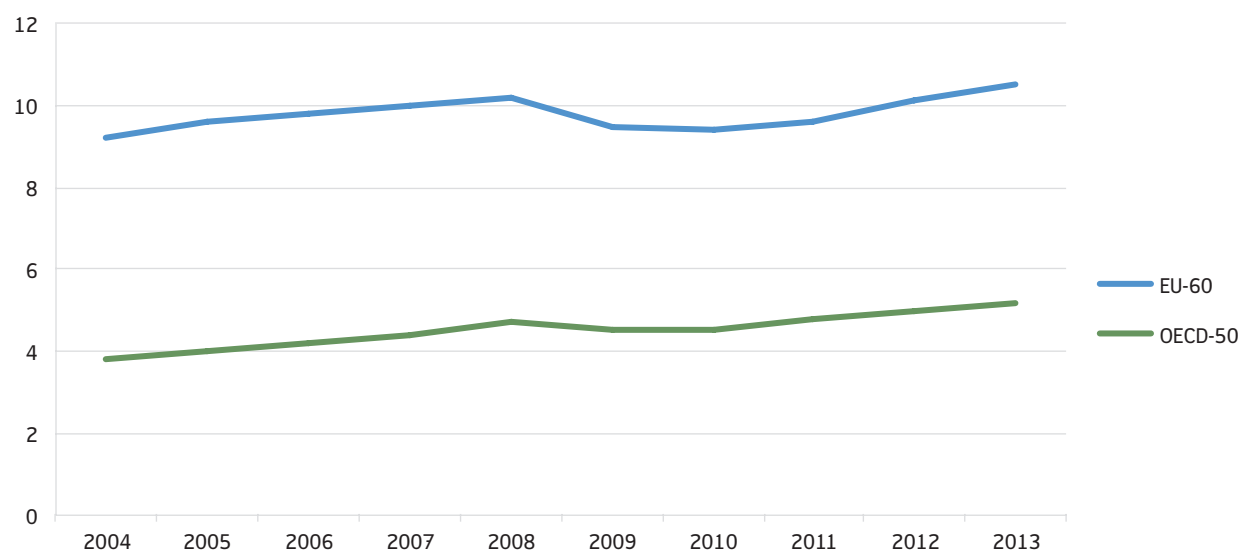
ner vi at andelen med lavinntekt er det halve, på 5,2 prosent.

Sammenliknet med året før ble det noen flere personer i lavinnteksgruppen i 2013. For eksempel økte andelen med inntekt under 60 prosent av medianen fra 10,1 prosent i 2012 til 10,5 prosent i 2013, mens tilsvarende andel basert på 50 prosent av medianen økte fra 4,9 prosent til 5,2 prosent.

Uavhengig av hvilket av disse målene vi bruker, ser vi at antall personer med lavinntekt har økt siden 2010. De vesentligste årsaker til økningen i antallet med lavinntekt er at Norge de siste årene har opplevd en historisk høy innvandringsdrevet befolkningsvekst både på grunn av arbeidsinnvandring, familiegjennforening og nye asylsøkere. Også svekkelsen på arbeidsmarkedet fra 2012 kan ha hatt betydning for utviklingen i antallet med lavinntekt.

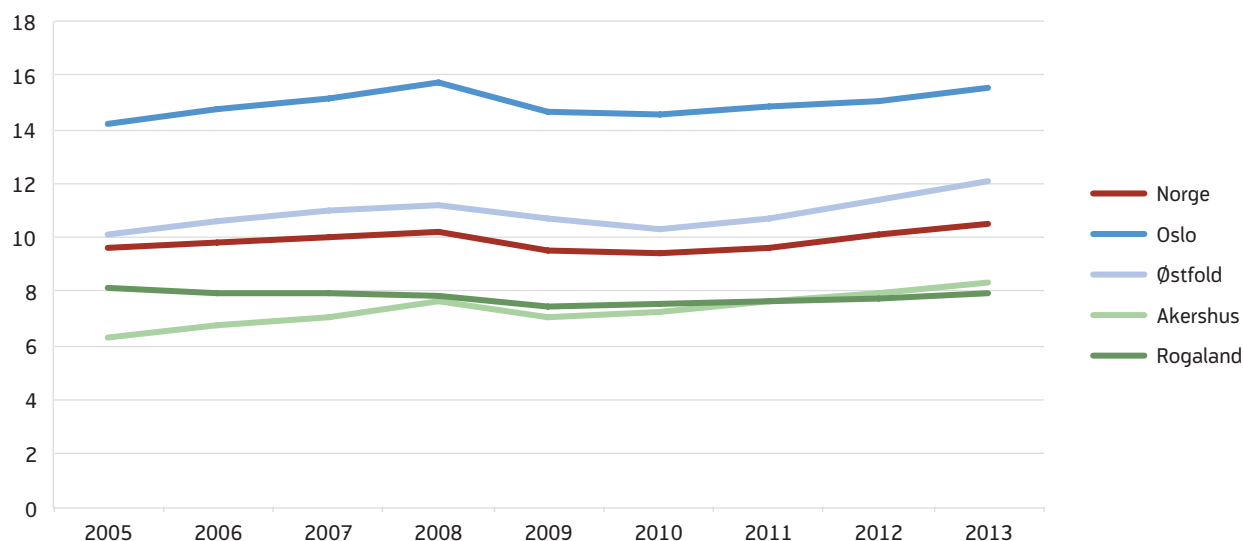
Andel personer med lavinntekt varierer mye mellom ulike fylker (figur 4). Oslo og Østfold er fylkene med høyest andel personer med lavinntekt i 2013, med henholdsvis 15,5 og 10,1. Oslo har hatt høyest andel med lavinntekt hele perioden, mens Østfold har hatt nest høyest andel siden 2008. Før dette hadde Hedmark en relativt høyere andel med lavinntekt. Akershus og Rogaland er de to fylkene med lavest andel

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



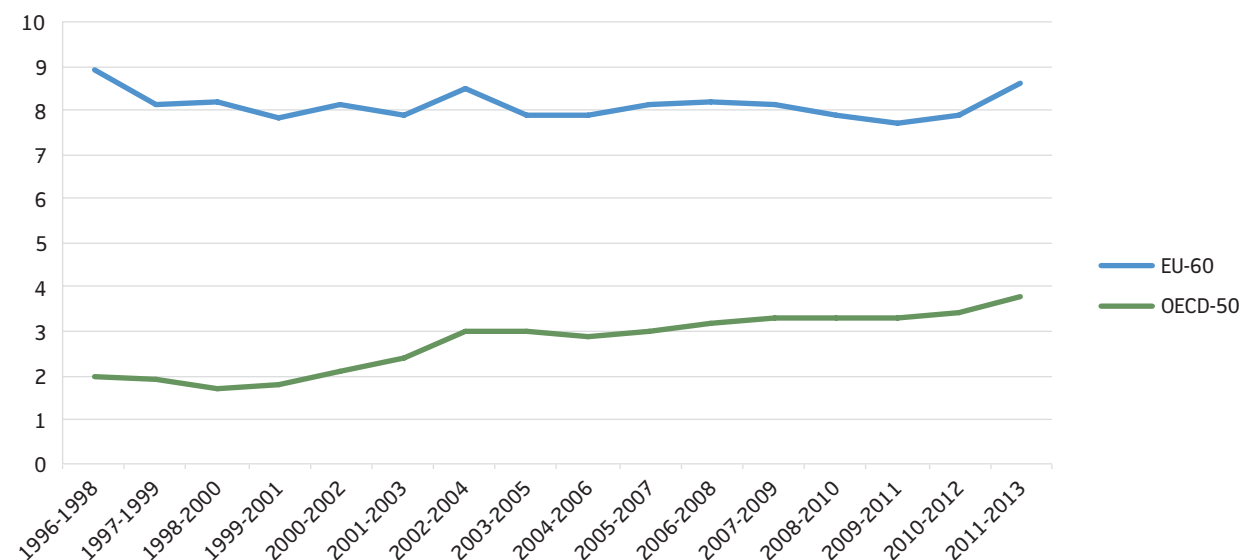
Kilde: SSB

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



Kilde: SSB

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



Kilde: SSB

personer med lavinntekt, med henholdsvis 8,3 og 7,9 prosent. Bortsett fra i Rogaland og Sogn og Fjordane har andelen med lavinntekt økt i alle fylker i perioden 2005 til 2013.

Årlig lavinntekt kan medføre levekårsproblemer for husholdninger som opplever store fall i inntekten. Det

antas imidlertid at lavinntekt over tid i større grad øker risikoen for fattigdom og levekårsproblemer.

Som med andelen med årlig lavinntekt, ser vi at også andelen med vedvarende lavinntekt øker, etter en lengre periode hvor andelen var stabil (figur 5). I treårsperioden 2011–2013 hadde 8,6 prosent av befolkningen,

eller om lag 402 000 personer, en vedvarende lavinntekt (EU-60). Dette er en økning på 0,7 prosentpoeng fra foregående treårsperiode, og innebærer at 38 000 flere personer hadde vedvarende lavinntekt i 2013 sammenliknet med 2012. Måler vi lavinntekt ved å bruke OECD-50 indikatoren er tallene lavere. Da finner vi at 3,8 prosent av befolkningen, eller om lag 178 000 personer, hadde en inntekt under 50 prosent av mediangjennomsnittet i perioden. Økningen fra foregående treårsperiode utgjorde da 0,4 prosentpoeng.

3.2 Reduksjon i andelen med absolutt lavinntekt

Det er en klar nedgang i antallet personer med årlig lavinntekt når en benytter en såkalt «fast» lavinntektsgrense basert på ett enkelt år. Ved denne metoden får en fram om også de nederst i fordelingen har hatt en økning i realinntektene over tid.

Dersom en benytter en lavinntektsgrense tilsvarende det beløpet som utgjorde 60 prosent av median ekvivalentinntekt i 2005, og kun oppjusterer dette beløpet med konsumprisindeksen i påfølgende år, hadde 4,6 prosent av befolkningen en inntekt lavere enn dette i 2013 (figur 6). Til sammenligning var andelen på 9,6 i 2005. Basert på en slik fast eller «absolutt»

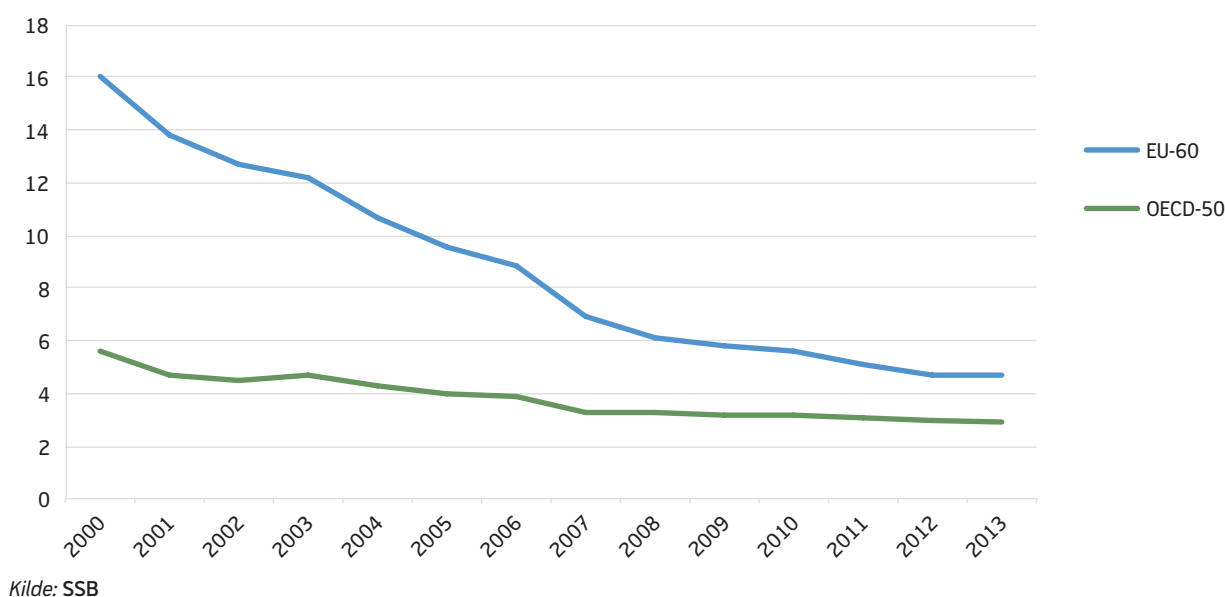
lavinntektsgrense har altså andelen med lavinntekt blitt mer enn halvert mellom 2005 og 2013. Dette betyr at også de aller nederst i inntektsfordelingen har økt realinntektene i denne perioden. Ved bruk av OECD-50 vil det, for eksempel, knapt være noen pensjonister i lavinntektsgruppen, fordi lavinntektsgrensen ligger lavere enn folketrygdens minsteytelse. Den svake nedgangen i andel med lavinntekt etter OECDs definisjon er derfor en indikasjon på at det først og fremst er personer og grupper utenfor arbeidsmarkedet og trygdesystemet som ikke tar del i realinntektsutviklingen (Kaur 2013).

Endringene i 2013 var relativt beskjedne basert på denne metoden, siden nedgangen fra 2012 til 2013 bare var på 0,1 prosentpoeng. Dette kan tyde på at realinntektsveksten til de nederst i fordelingen var svak i 2013.

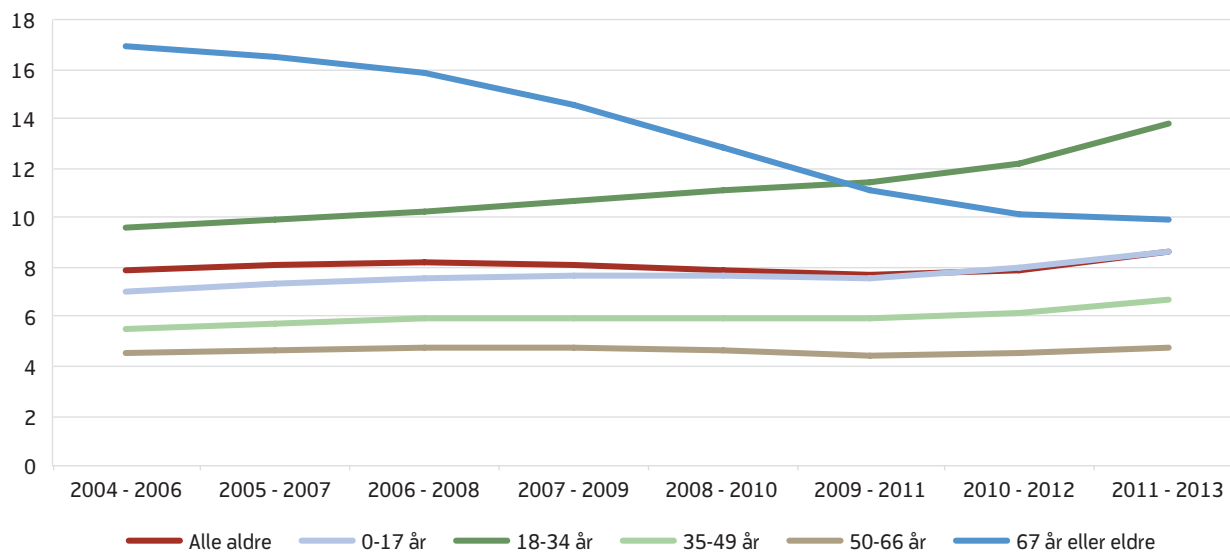
3.3 Lavinntekt etter aldersgrupper

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men dette har nå endret seg. I figur 7 ser vi at andelen med lavinntekt øker blant unge mellom 18 og 34 år, samtidig som andelen med lavinntekt blant eldre (67 år og eldre) reduseres betydelig. Unge aleneboende og unge par uten barn er blant gruppene som har hatt den laveste inntektsveksten i perioden 2000 til 2013 (SSB

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



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



Kilde: SSB

2014). Denne utviklingen skyldes flere forhold, blant annet at andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer øker, samtidig som frafallet fra videregående opplæring holder seg på et stabilt høyt nivå (se kapittel 5). Økt innvandring kan også bidra til utviklingen, fordi det endrer alderssammensetningen av befolkningen. Andelen med lavinntekt er høyere blant innvandrerne enn norskfødte (se avsnitt 3.4). Innvandrerbefolkningen er i gjennomsnitt yngre enn befolkningen ellers, og innvandring vil derfor gi større utslag i de yngre aldersgruppene enn de eldre. Noe av økningen fra perioden 2010–2012 til 2011–2013 skyldes også endringer i datagrunnlaget for 2013⁵. At andelen eldre med lavinntekt reduseres, må ses i sammenheng med at minste pensjonsnivå har økt mer enn den generelle

lønnsutviklingen (særlig i perioden 2008 til 2010). Samtidig bidrar sysselsettingsveksten blant personer over 60 år til høyere inntekt og inntektsgrunnlag for de eldre (Langeland m.fl. 2014).

Fremover må vi regne med at denne tendensen forsterker seg ytterligere, på grunn av stadig sysselsettingsvekst blant personer over 60 år, samtidig som yngre gruppers posisjon på arbeidsmarkedet svekkes. En rekke faktorer har bidratt til den positive sysselsettingsutviklingen blant seniorene. Dette er nærmere behandlet av faggruppen for avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (Arbeids- og sosialdepartementet 2015).

Faggruppen peker på den positive utviklingen på arbeidsmarkedet og at økt andel seniorer i arbeidsstyrken har bidratt til at eldre arbeidstakere generelt har fått en styrket posisjon på arbeidsmarkedet. Det skyldes blant annet bedre helse og økt levealder, høyere utdanningsnivå og ytterligere vekst i yrkesaktivitet blant kvinner i denne gruppen. Samtidig har seniorene i mindre grad enn unge møtt økt konkurranse om jobbene som følge av høy arbeidsinnvandring. I tillegg har pensjonsreformen gjort det mer gunstig å stå lenger i jobb fra 2011. Særlig er jobbinsentivene blitt bedret for de med rett til AFP i privat sektor.

⁵ Husholdningsdefinisjonen i inntektsstatistikken ble noe endret i 2013. På grunn av samordning med Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk fører dette til at flere borteboende studenter nå inngår i datagrunnlaget – selv etter at en har gjort forsøk på å utelate disse. Dette fører igjen til at andelen unge (f.eks. i alderen 18-30 år) med lave husholdningsinntekter øker noe mer i 2013 enn tilfellet ville vært om den gamle husholdningsdefinisjonen ble benyttet. Denne endringen påvirker i noen grad også tallene for hele befolkningen. Det må likevel påpekes at de observerte endringene i andelen med lavinntekt både for unge og befolkningen totalt ville funnet sted også basert på den gamle husholdningsdefinisjonen, men endringene ville da blitt noe mindre. Andre aldersgrupper, for eksempel barn og personer over 30 år, påvirkes ikke av denne endringen.

Det har vært en stor økning i andelen unge (18–34 år) med lavinntekt. Fattigdom i denne aldersgruppen knyttes ofte til manglende videregående opplæring. Det er gjennomført en rekke både kvantitative og kvalitative studier rundt mulige årsaker til det høye frafallet fra videregående skole. I Sletten og Hyggen (2013) vises det til to dominerende årsaksperspektiver. Det første perspektivet tar utgangspunkt i at frafall knyttes til individuelle og sosiale faktorer blant annet knyttet til oppvekstmiljø og helseproblemer og psykososiale forhold i ung alder. Det andre perspektivet knytter seg til forhold i selve skolesituasjonen eller opplærings-systemet som gjør at mange ikke finner seg til rette i skolen. Samlet gir forskningen et sammensatt årsaksbilde som både kan dreie seg en vanskelig hjemmesituasjon og individuelle forhold, men også faglige og sosiale forhold knyttet til skolesituasjonen. (Se avsnitt 5.5 og 7.2 under hvor frafallsårsakene er drøftet nærmere).

3.4 Innvandrerbakgrunn

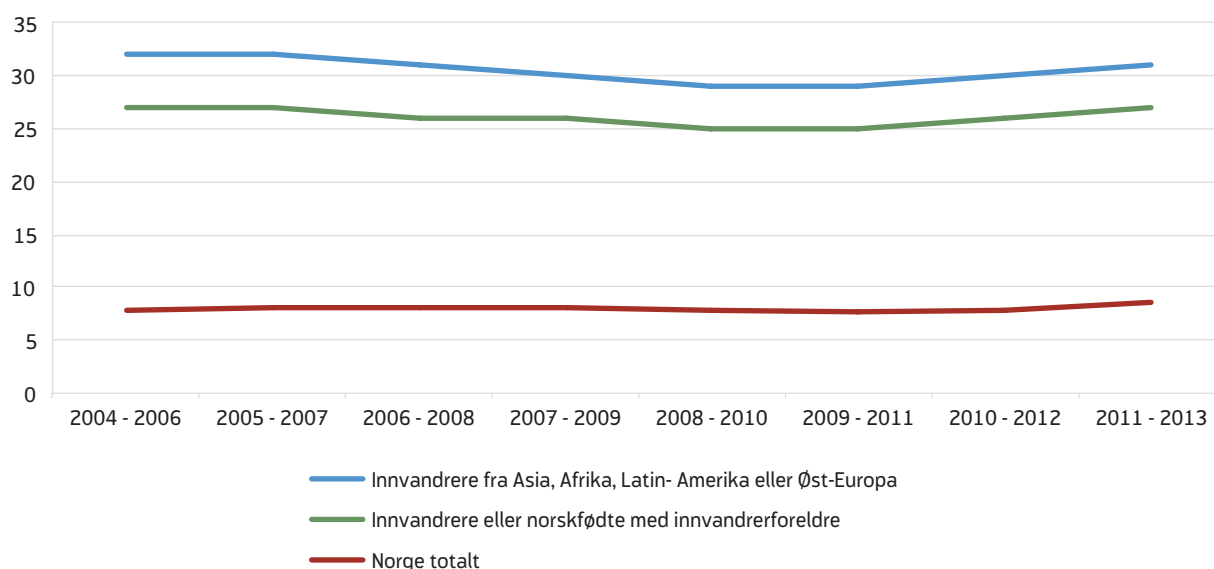
Som følge av den høye arbeidsinnvandringen og bedringen på arbeidsmarkedet etter finanskrisen har vi hatt flere år med nedgang i andelen med lavinntekt blant innvandrere (figur 8). Fra 2012 har andelen igjen begynt å øke. Andelen innvandrere eller norskfødte

med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 27 prosent i 2013. Dette utgjør en økning på to prosentpoeng fra 2011.

Det er også store forskjeller mellom innvandrere fra ulike landgrupper. Forekomsten av lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, samt Øst-Europa, er høyere og utgjorde 31 prosent i 2011–2013. Andelen med lavinntekt blant innvandrere varierer også med migrasjonsårsak. Innvandrere som har kommet som flyktninger skiller seg ut ved å ha svært høy sannsynlighet for å tilhøre en lavinnteksthusholdning. Hele 42 prosent av disse var under lavinntektsgrensen i 2013, opp fra 40 prosent i 2012 (SSB 2015a). Innvandrerbefolkningen utgjør nå en vesentlig del av de som befinner seg i lavinntektsgruppen. Av de 520 000 personene som hadde årlig lavinntekt i 2013 (EU-60), var 230 000 (44 %) innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn (SSB 2015b).

Arbeidsinnvandrerne har lavere sannsynlighet for å tilhøre en lavinnteksthusholdning sammenliknet med flyktninger, men det er store forskjeller mellom ulike grupper arbeidsinnvandrere. Mens arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa ofte har et høyere inntektsnivå enn befolkningen ellers, har arbeidsinnvandrere fra de

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



Kilde: SSB

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

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

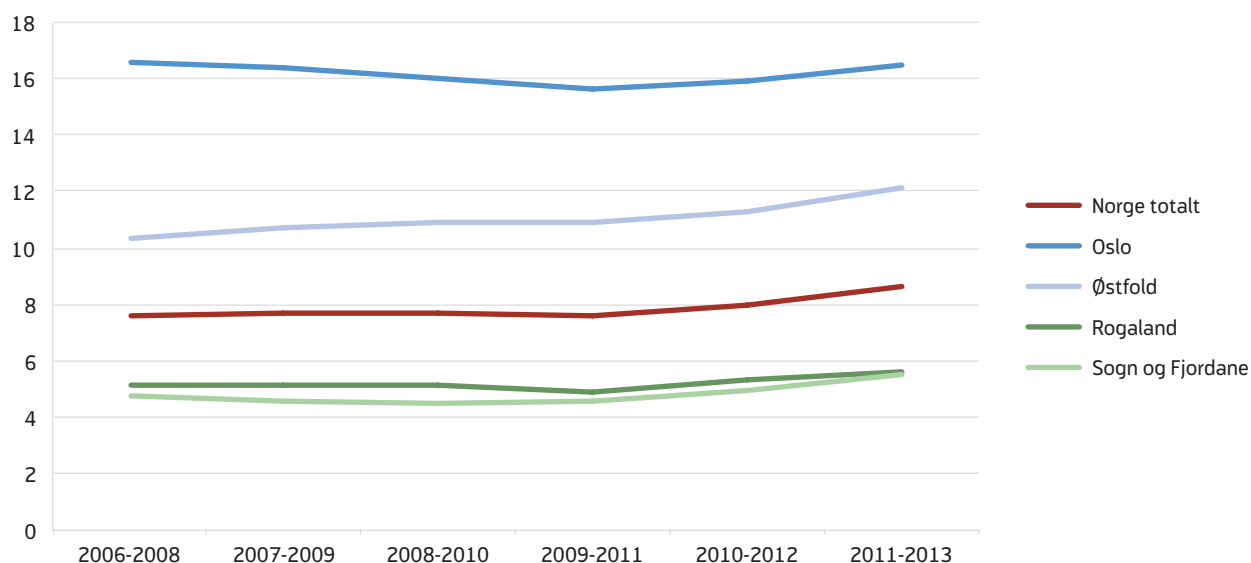
3.5 Barn i husholdninger med lavinntekt

Fra en begynte å måle vedvarende lavinntekt på slutten av 1990-tallet og fram til midten av 2000-tallet fant det sted en kraftig økning i andelen barn⁶ i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Andelen holdt seg stabil i en periode, men de siste årene ser vi igjen at andelen øker (figur 9). I 2013 tilhørte 84 300 barn en husholdning med vedvarende lavinntekt. Dette utgjør 8,6 prosent av alle barn, og er en økning på 6 100 barn i forhold til i 2012. Økningen har funnet sted blant grupper av barn som i utgangspunktet er utsatt for lavinntekt, slik som barn av enslige forsørgere, barn i barnerike familier og barn i husholdninger hvor foreldrene har svak yrkestilknytning.

Når vi ser på andelen barn i lavinntektshusholdninger i ulike fylker ser vi at det er store geografiske forskjeller. Rogaland og Sogn og Fjordane har de laveste andelen med barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, mens det er særlig i Oslo og flere fylker i østlandsområdet hvor forekomsten er høy. Hele 16,5 prosent av alle barn i Oslo bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

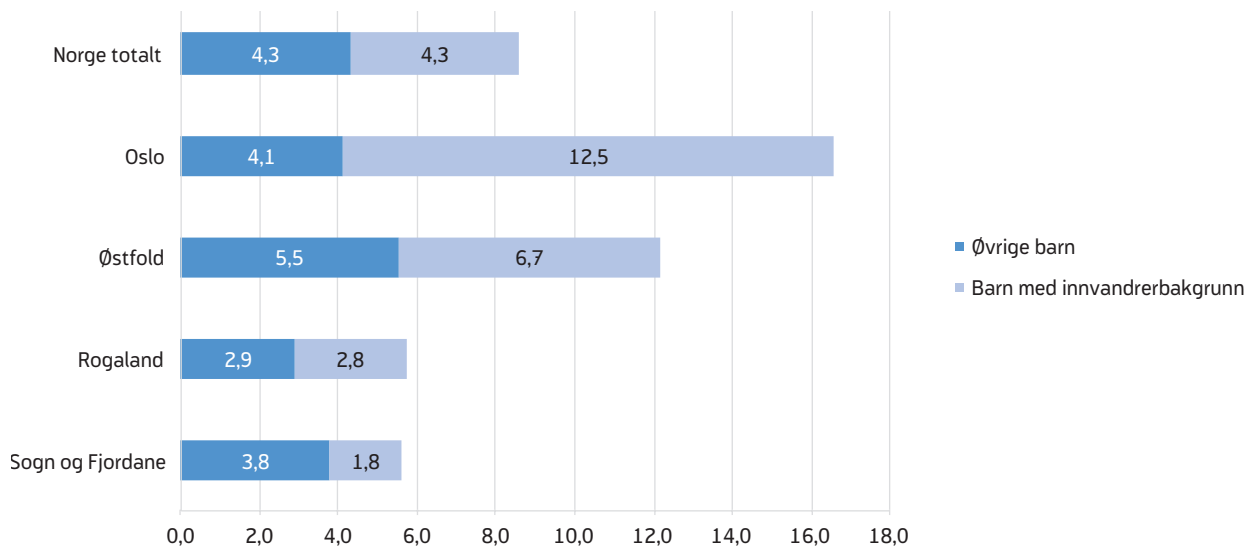
.....
⁶ Som barn regnes alle under 18 år.

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



Kilde: SSB

Figur 10. Barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU-60), med og uten innvandrerbakgrunn (2011–2013). Fylkesvis. prosent



Kilde: SSB

Ser vi nærmere på dette, ser vi at barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen (figur 10). Barn med innvandrerbakgrunn utgjorde om lag 12 prosent av alle barn i Norge i perioden 2011–2013, mens andelen innvandrerbarn i lavinntektsgruppen i samme periode var 50,2 prosent. I Oslo er andelen barn med lavinntekt særlig konsentrert om sentrumsnære områder og i noen av bydelene med høy innvandrerandel (Epland og Kirkeberg 2014b).

3.6 Arbeid og lavinntekt

Sett over flere år har Norge hatt en relativt høy realinntektsvekst, samtidig som vi har klart å opprettholde relativt små inntektsforskjeller sammenliknet med andre land. Dette skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, velferdsordningene og det inntektspolitiske samarbeidet (den nordiske modellen) fortsatt medvirker til å fordele inntektene slik at forskjellene blir mindre enn i andre land.

Den jevne inntektsfordelingen utfordres imidlertid av hvordan arbeidsmarkedet påvirkes av langsiktige strukturelle endringer knyttet til globalisering, demografiske utviklingstrekk, migrasjon og teknologisk

utvikling. Effekten av globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og økt migrasjon har i OECD-landene og Norge spesielt ført til konkurransevridding mellom lavt og høyt utdannet arbeidskraft. Økt internasjonal mobilitet av varer og tjenester, kapital og økt arbeidsinnvandring fra land med dårligere lønns- og arbeidsvilkår har ført til høyere etterspørsel etter utdannet arbeidskraft, mens mange av de med lav utdanning kun har utsikter til arbeid i lavtlønnsyrker (OECD 2011). Dette kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, blant annet ungdom uten utdanning og arbeidserfaring, personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere. Dette kan sette lønns- og avtalesystemet under press og føre til økte inntektsforskjeller i årene framover (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014). Vi viser også til nærmere redegjørelse for dette i vår fattighetsrapport for 2013 (Langeland, m.fl. 2014, avsnitt 2.3) med bakgrunn i Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) og annen forskning og kunnskapsoppsummering.

Arbeidsmarkedet er den viktigste arena for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsdeltakelse utvikler den enkeltes kompetanse som kan gi mulighet for lønnsøkning (inntektsmobilitet). Samtidig er barns og ungdoms oppvekst

og utdanning en viktig faktor i inntekstdannelsen gjennom tilførsel av den humankapital som gir den enkelte tilgang til arbeidsmarkedet (jf. Fordelingsutvalgets modell for inntekstdannelsen i Norge; NOU 2009: 10, s. 284). Sammenhengen mellom arbeidsdeltagelse og den enkeltes inntekt og levkår framgår av inntektsstatistikken som viser at blant personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet er det en betydelig lavere andel med lavinntekt enn blant personer som mangler stabil arbeidsmarkedstilknytning.

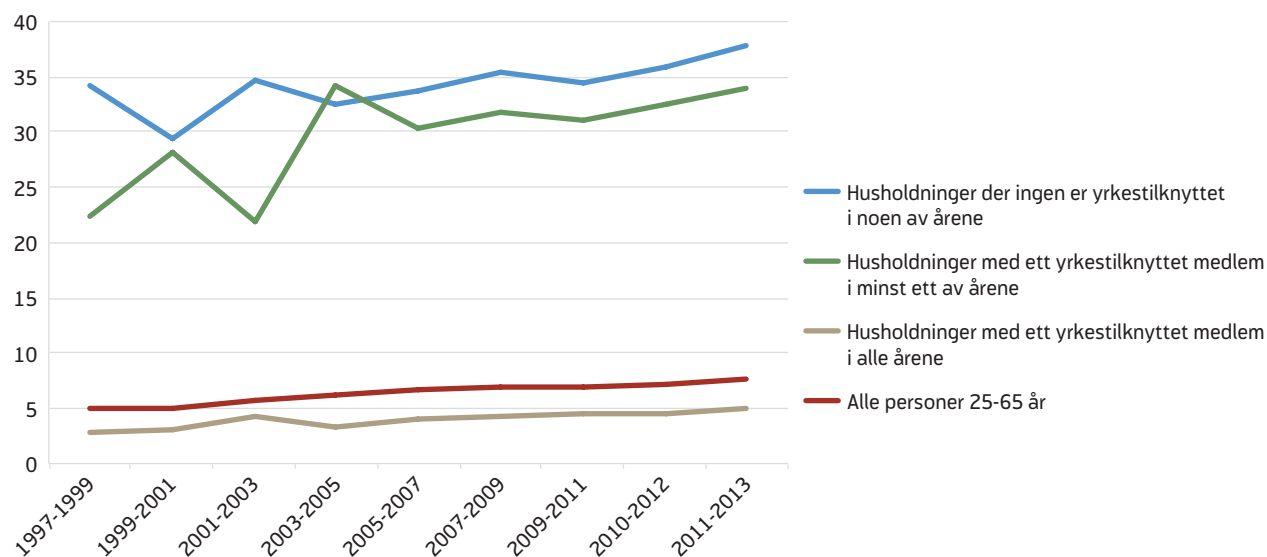
Blant alle personer i alderen 25 til 65 år som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i løpet av en treårsperiode, hadde 38 prosent vedvarende lavinntekt (EU-60) i perioden 2011–2013 (figur 11). For alle personer i samme aldersgruppe var andelen 8 prosent. Dette viser at de som er uten yrkestilknyttede i husholdningen har over fem ganger høyere risiko for å ha vedvarende lavinntekt enn befolkningen i denne aldersgruppen sett under ett. Andelen med vedvarende lavinntekt er nesten like høy for dem med kun ett yrkestilknyttet medlem i minst ett av årene. I 2013 var denne andelen på 34 prosent. Dette indikerer at det er særlig overgang til varig arbeid som gir mobilitet oppover i inntektsskalaen.

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

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

Svekkelsen på arbeidsmarkedet går særlig ut over ungdom med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, samtidig som eldre grupper har fått en styrket posisjon på arbeidsmarkedet. Den høye arbeidsinnvandringen har også bidratt til at vi har fått flere husholdninger og personer med vedvarende lavinntekt enn tidligere. At denne utviklingen videreføres i 2013 kan også ses i sammenheng med at vi gikk inn i en moderat lavkonjunktur i løpet av 2012 som fortsatte i 2013. Ledighetsveksten avtok i første halvår 2014, men etter at investeringene i oljesektoren avtok og

Figur 11. Andel personer (25–65 år) med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter tallet på yrkestilknyttede husholdningsmedlemmer. prosent



Kilde: SSB

oljeprisen falt, ventes det at lavkonjunktoren vil gi ledighetsvekst fram til utgangen av 2016. Samtidig øker arbeidsstyrken som følge av befolkningsvekst, høy innvandring og økt yrkesaktivitet blant eldre mellom 62 og 67 år. Vi må derfor regne med at utviklingen i andelen av befolkningen med lavinntekt fortsatt vil følge de samme observerte trender for utsatte grupper slik vi har sett de siste årene.

3.7 Utdanning og lavinntekt

Vi finner tilsvarende sammenheng og utvikling mellom utdanningsnivået og sannsynligheten for å ha vedvarende lavinntekt. I perioden 2011–2013 hadde 13,6 prosent av de med lav utdanning (kun grunnskole) vedvarende lavinntekt etter EU sin definisjon (figur 12). Dette er en økning på mer enn ett prosentpoeng fra perioden 2010–2012. Det er de som har ukjent/uoppgitt utdanning som har høyest andel med vedvarende lavinntekt (34 prosent). De fleste her vil være personer med innvandrerbakgrunn. Til sammenlikning hadde 5,4 prosent av befolkningen med mer enn fire års høyskole- eller universitetsutdanning vedvarende lavinntekt.

Andelen med vedvarende lavinntekt endret seg lite fra 2012 til 2013 innen de fleste utdanningsgruppene.

Unntaket er blant de med lav utdanning, der andelen økte med om lag ett prosentpoeng.

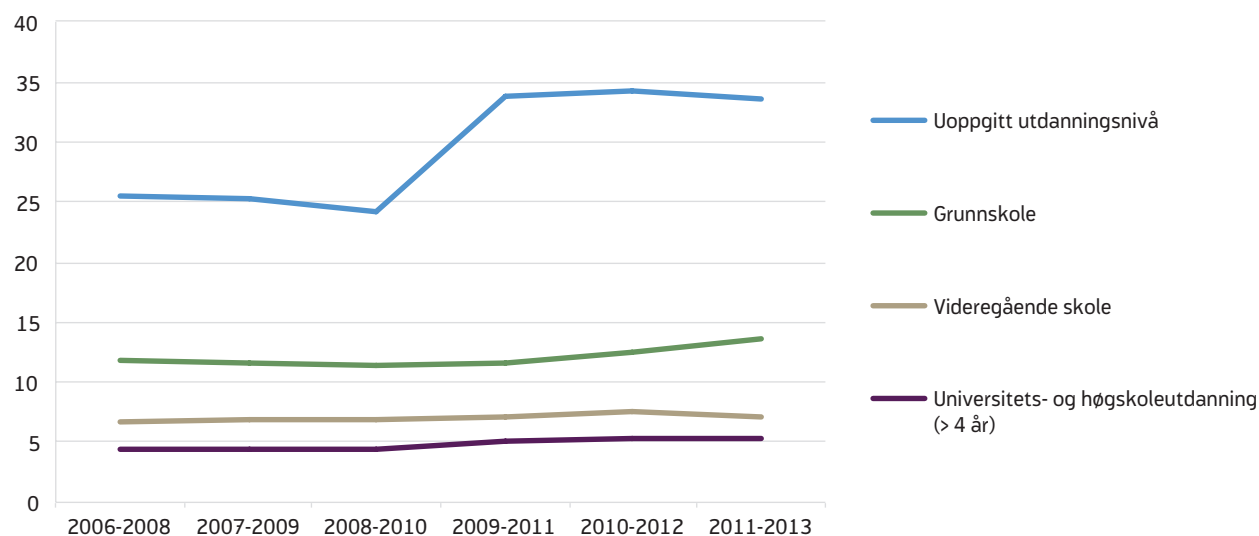
3.8 Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV

Ytelsene innenfor folketrygden skal sikre økonomisk trygghet i situasjoner der evnen til selvforsørging av ulike grunner er bortfalt eller redusert. Statistikken viser likevel at mottakere av ulike stønader er blant gruppene som i størst grad opplever lavinntekt. Hvor stor andel det er snakk om varierer mellom stønadene, og er også veldig avhengig av hvilket mål på lavinntekt som brukes. Minsteytelsen på flere av stønadstypene ligger på rundt 2G⁷. Det tilsvarer et beløp som er høyere enn 50 prosent av medianinntekten, men lavere enn 60 prosent av medianinntekten. Dette illustreres i figur 13.

Fra 2008 til 2009 sank andelen med lavinntekt i alle gruppene som får en ytelse fra NAV (figur 14). Nedgangen fortsatte noen år for alders- og uførepensjonistene. Årsakene til dette ble grundig gjennomgått i Langeland m.fl. (2014). Blant de som mottok midlertidige ytelser (AAP, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad)

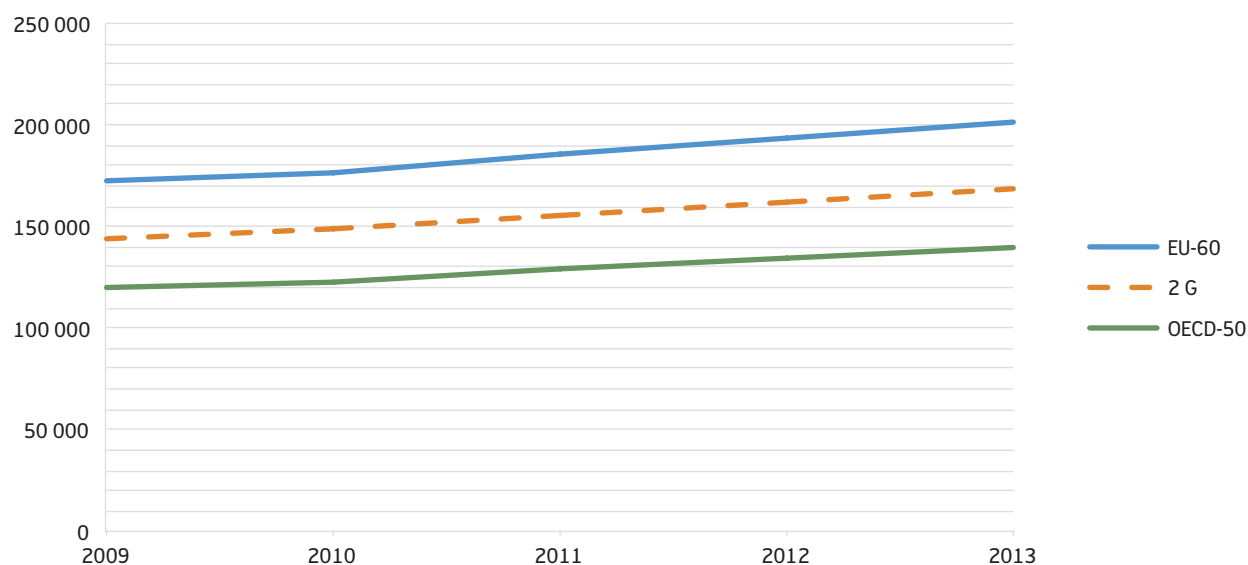
⁷ G= grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet justeres årlig, og var pr. 1. mai 2013 på 85 245 kroner.

Figur 12. Andel med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter utdanningsnivå. Treårsperioder, prosent



Kilde: SSB

Figur 13. Lavinntektsgrense etter EU-60 OECD-50, og 2*Grunnbeløpet i folketrygden

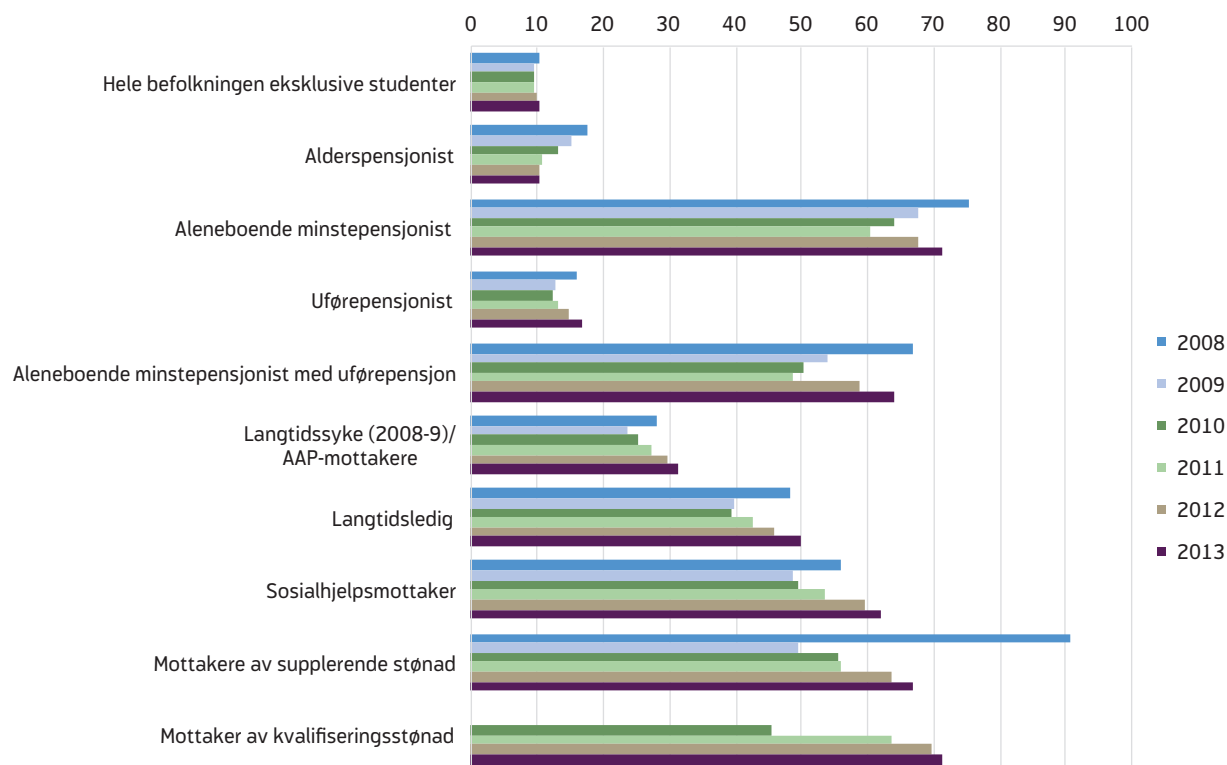


Kilde: SSB

og langtidsledige, har andelen med lavinntekt økt i alle årene etter 2009, og andelen har også økt for uføre etter 2010. For aleneboende minstepensjonister ser vi

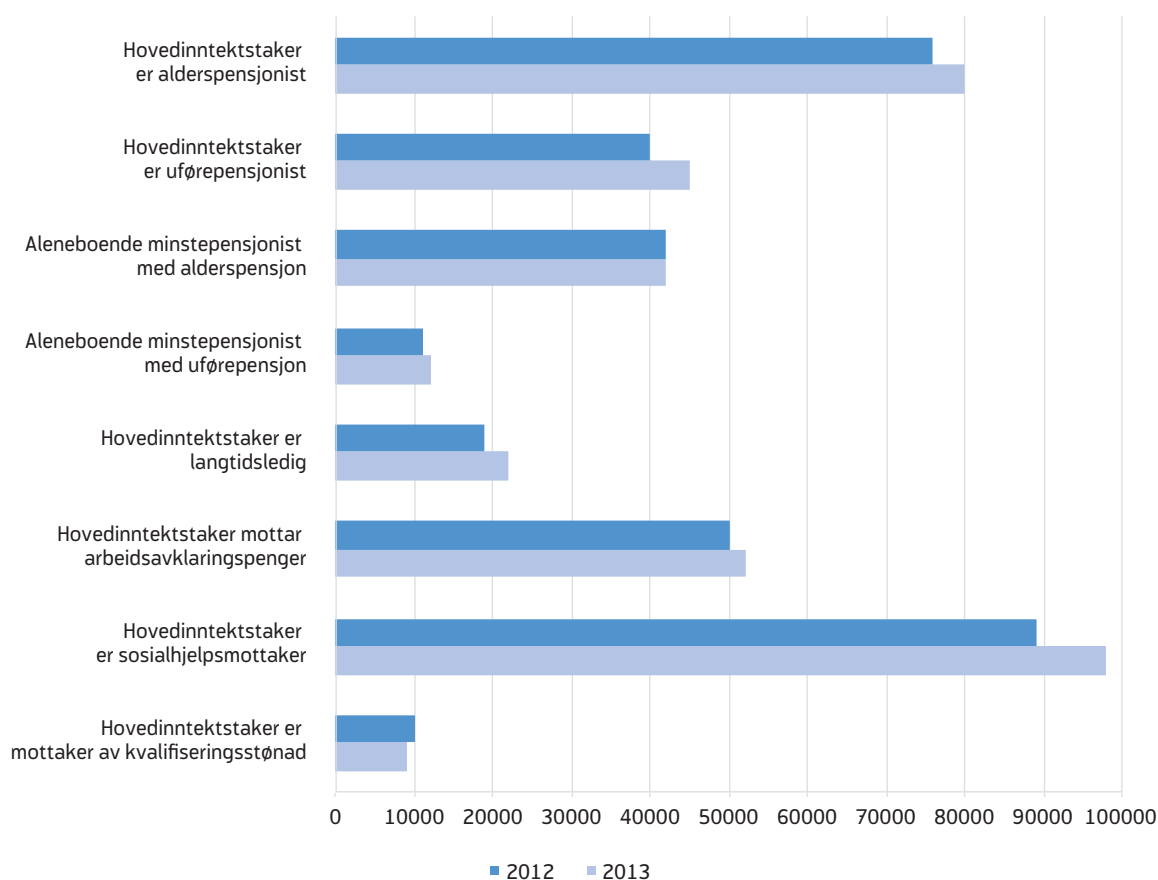
en betydelig økning i andelen med lavinntekt i 2012 og 2013. Hvor stor andel i de ulike gruppene som er under lavinntektsgrensen i et gitt år avhenger blant

Figur 14. Andel med årlig lavinntekt (EU-60) etter lavinntektsgruppe og år, prosent



Kilde: SSB

Figur 15. Antall personer i de ulike lavinntektsgruppene 2012 og 2013 (EU-60)



Kilde: SSB

annet av sammensetningen av gruppen, om de har annen inntekt ved siden av (f.eks. lønn fra arbeid) og hvor stor del av året de har mottatt ytelsen.

Minstepensjon blir hvert år regulert med forventet lønnsvekst.⁸ Men det er ikke gitt at medianinntekten øker med samme prosentfaktor som gjennomsnittslønnen i Norge. Aleneboende minstepensjonister hadde i årene frem til 2011 en betydelig inntektsvekst, med den følge at stadig færre var å finne i lavinntektsgruppen. Denne trenden ble brutt i 2012 da andelen med lavinntekt i denne gruppen igjen har begynt å øke, helt fram til og med 2013. Andelen med lavinntekt økte blant enslige minstepensjonister, både blant

de med alderspensjon og uførepensjon. I 2013 var to av tre enslige minstepensjonister i lavinntektsgruppen. En forklaring er at økningen i minstepensjonen de to siste årene har vært noe lavere enn økningen i medianinntekten i befolkningen. Som figur 13 viser, ligger minstepensjonen (2G) hele tiden under 60 prosent av medianinntekten. Det vil si at de som ikke er under denne inntektsgrensen, må ha en annen type inntekt i tillegg til pensjonen i løpet av året.

Også andelen av andre stønadsmottakere under den årlige lavinntektsgrensen økte i 2013 sammenliknet med året før. Dette gjelder for både mottakere av supplerende stønad, mottakere av sosialhjelp og/eller kvalifiseringsstønning, og langtidssyke (2008–9)/AAP-mottakere. Av disse gruppene er det de med kvalifiseringsstønning som har høyest andel i lavinn-

⁸ For alderspensjon fratrasket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

tekstgruppen med 71 prosent, etterfulgt av de med supplerende stønad (67 %) og sosialhjelp (62 %).

Når vi ser på andeler med lavinntekt i ulike grupper som i figur 14 får vi et bilde av hvordan lavinntekt er fordelt, men det sier ikke noe om omfanget av personer med lavinntekt i hver gruppe. I perioden 2011–2013 var andelen alderspensjonister med lavinntekt lavere enn i befolkningen sett under ett⁹. Fordi det er så mange alderspensjonister totalt, er det mange alderspensjonister med lavinntekt selv om andelen etter hvert har blitt svært lav. Når vi ser på antall husholdninger i de ulike gruppene (figur 15) ser vi at i husholdninger der hovedinntektstaker er alderspensjonist var det 80 000 personer som hadde lavinntekt i 2013. Dette er en økning fra 76 000 i 2012. Antallsmessig er de kun forbigått av sosialhjelpsmottakerne, hvor 98 000 var i lavinntektsgruppen. Andelen med lavinntekt blant mottakerne av kvalifiseringsstønad er som nevnt høy (71 prosent), men fordi dette programmet er av begrenset omfang omfatter dette forholdsvis få personer. Likevel er det verdt å merke seg at andelen

med lavinntekt har økt så vidt mye de siste tre årene for denne gruppen, da stønadsnivået på 2G opprinnelig ble fastsatt for å motivere langtidsmottakere av sosialhjelp til å benytte ordningen.

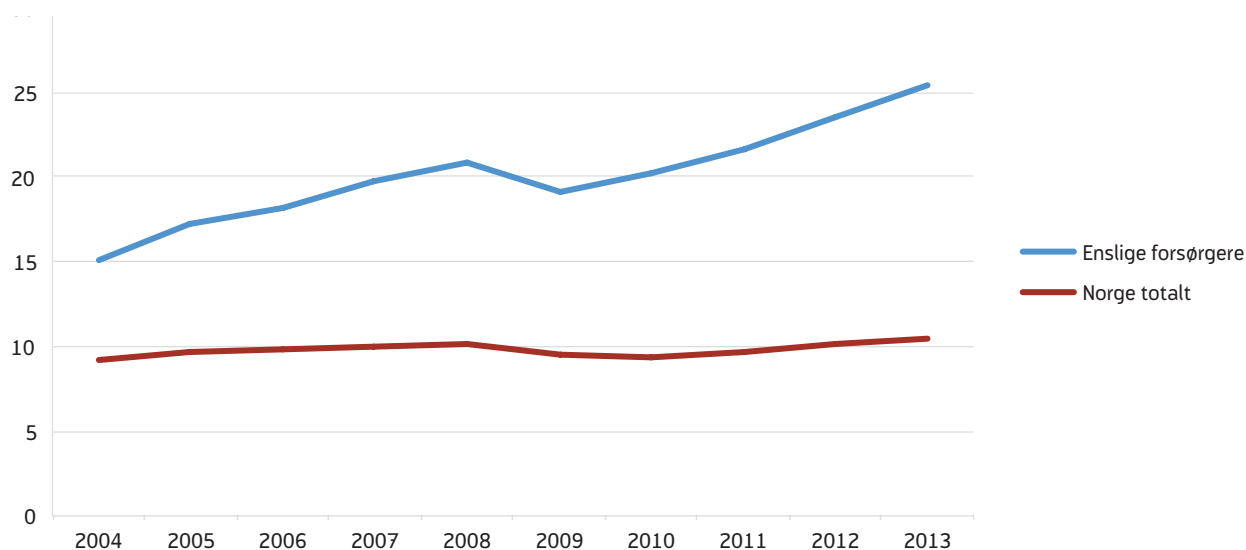
3.9 Enslige forsørgere

Enslige forsørgere får i varierende grad ulike stønader fra NAV. Mens det har vært små endringer i andelen med lavinntekt i Norge, er enslige forsørgere en av gruppene som har fått en høyere andel. I 2013 var andelen enslige forsørgere med lavinntekt (EU-60) på 26 prosent, sammenliknet med 11 prosent for befolkningen sett under ett (figur 16). Dette er en økning på 2 prosentpoeng sammenliknet med 2012. Hvis vi ser dette i et noe lengre tidsperspektiv, har det vært en kraftigere økning. I 2004 hadde 15 prosent av de enslige forsørgerne lavinntekt¹⁰. Dette innebærer en økning på over 10 prosent fram til 2013. Årsakene til denne økningen ble grundigere drøftet i Fattigdomsrapporten for 2013 (Langeland m.fl. 2014).

⁹ De ulike lavinntektskategoriene ikke gjensidig utelukkende. Minstepensjonistene inngår også i alderspensjonistene, men det er noen flere alderspensjonister med lavinntekt sammenliknet med minstepensjonistene.

¹⁰ Inntektsgrunnlaget omfatter ikke evt. underholdningsbidrag basert på private avtaler mellom foreldrene.

Figur 16. Andel enslige forsørgere med årlig lavinntekt (EU-60). prosent



Kilde: SSB

3.10 Risiko for fattigdom og sosial ekskludering

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

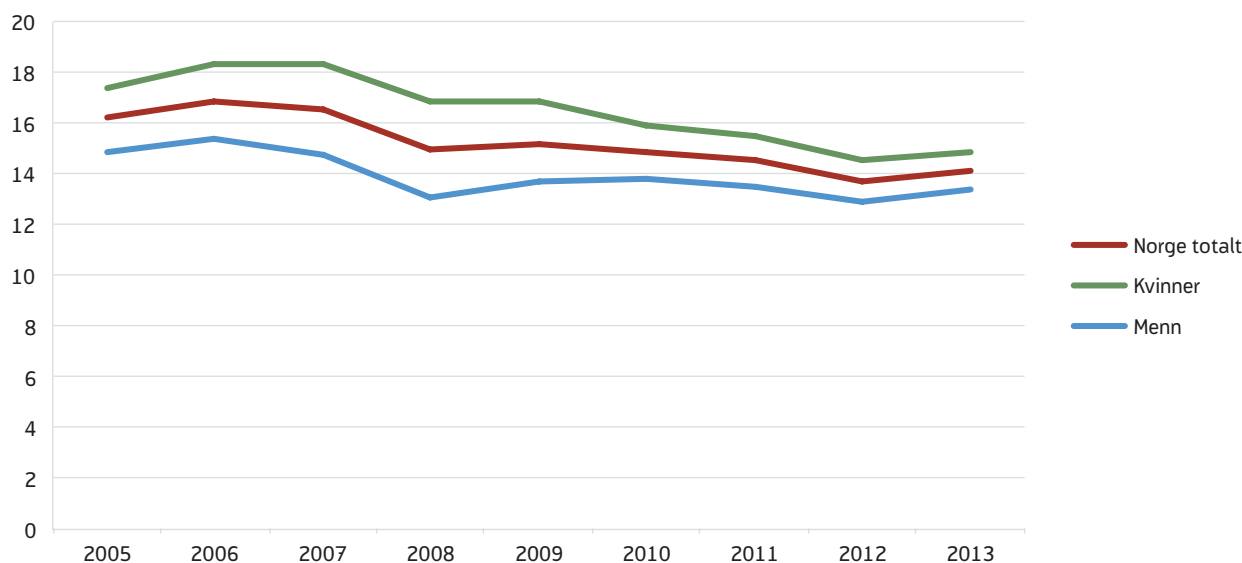
Eurostat har utviklet en indikator som fanger opp flere levekårsfaktorer. Denne kalles AROPE¹¹ og måler risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Indikatoren består av tre ulike delindikatorer, og ser på andelen av befolkningen som tilhører en husholdning med i) lavinntekt, målt med EU-60, ii) lav arbeidsintensitet (voksne i husholdningen har arbeidet mindre enn 20 prosent av sitt totale arbeidspotensial i løpet av det siste året), og/eller iii) materielle mangler (ni ulike elementer).

Utviklingen over tid ser annerledes ut sammenliknet med lavinntektsmålet alene. Risiko for fattigdom og sosial ekskludering er redusert sammenliknet med 2005, men etter en lengre periode med nedgang ser vi nå en økning (figur 17). Fra 2012 til 2013 økte andelen med 0,4 prosent. Kvinner, unge voksne, arbeidsledige og personer med lav utdanning har høyere risiko for fattigdom og sosial ekskludering sammenliknet med resten av befolkningen i Europa. Forskjellen mellom kvinner og menn ser vi også i Norge, men forskjellen har blitt mindre i perioden 2005 til 2013. Mens forskjellen i 2008 var på 3,7 prosent er forskjellen nå redusert til 1,5 prosent.

Sammenliknet med resten av Europa har den norske befolkningen mindre økonomiske utfordringer. Andelen under lavinntektsgrensen er liten i Norge og tilknytningen til arbeidslivet er høy. Samtidig mangler nordmenn i liten grad materielle goder på grunn av dårlig råd (Sandvik 2015). De andre nordiske landene har også lave andeler av befolkningen med risiko for fattigdom og sosial eksklusjon sammenliknet med andre Europeiske land. Landene med høyest andel i 2013 var Hellas, Romania, Serbia og Bulgaria.

¹¹ «At-risk-of-poverty or social exclusion»

Figur 17. Risiko for fattigdom og sosial ekskludering, prosent



Kilde: EUROSTAT

4. SOSIALE TJENESTER

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

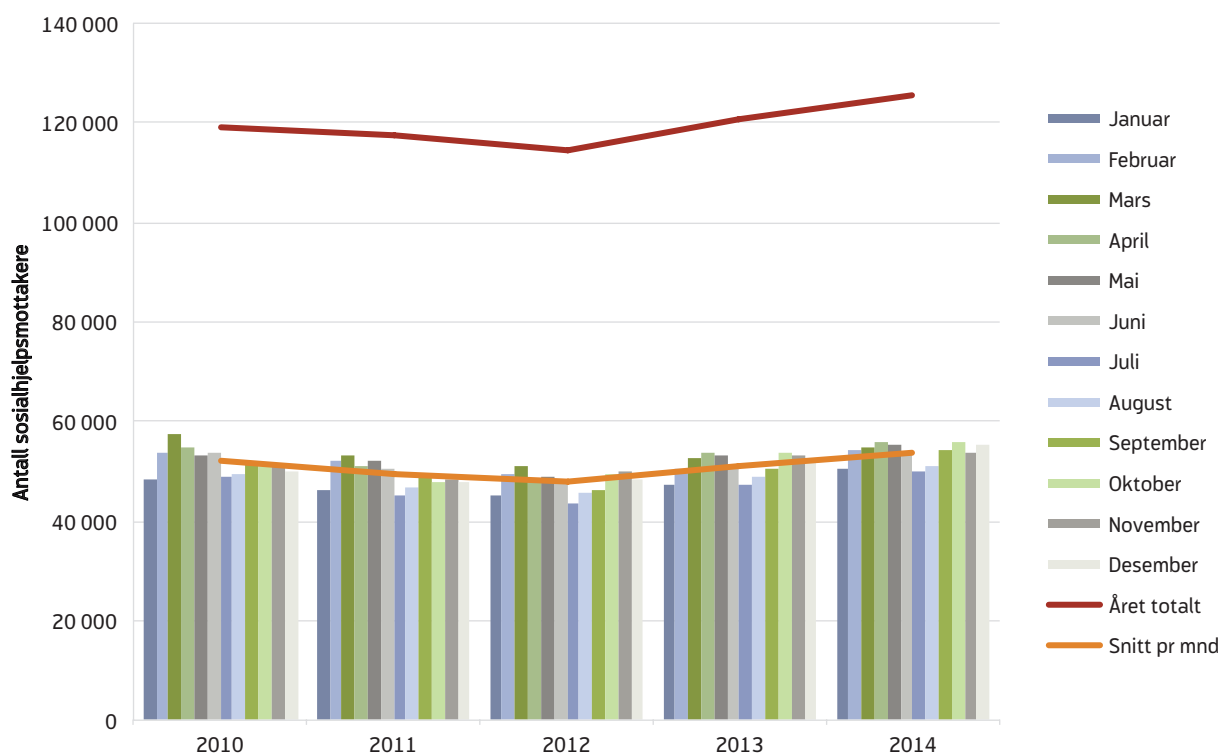
NAV-kontoret, som for eksempel opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning.

4.1 Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp

Antall sosialhjelpsmottakere øker etter en nedadgående trend fra 2010 til 2012 (figur 18). I gjennomsnitt var det til en gitt tid 53 700 personer som mottok sosialhjelp i 2014. Dette er en økning på nærmere 2 600 personer sammenliknet med gjennomsnittet for 2013.

Det er stor utskiftning i personene som mottar sosialhjelp fra måned til måned. Dette blir tydelig dersom vi ser på hvor mange som mottar sosialhjelp i løpet av året. Dette tallet er betraktelig høyere. I løpet av 2014 mottok 125 400 personer økonomisk sosialhjelp i

Figur 18. Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. Månedlig og per år



Kilde: SSB

minst en måned, en økning på 4 600 sammenliknet med antallet i 2013.

Gjennomsnittlig stønadstid gikk noe ned i begynnelsen av perioden, men de siste årene ser vi igjen en liten økning. I 2011 var gjennomsnittlig stønadstid 5 måneder per år, ned fra 5,2 i 2010. Siden har den økt litt hvert år og i 2014 var gjennomsnittlig stønadstid 5,1 måned.

De fleste mottar sosialhjelp i en kort periode. Over halvparten som mottar sosialhjelp mottar stønaden i 4 måneder eller kortere, og det aller vanligste er å motta stønaden i bare 1 måned. Selv om sosialhjelp er ment å være en midlertidig stønad, er det noen som er avhengige av sosialhjelp hele året. Hvert år i perioden 2010–2014 gjaldt dette mellom 11 og 12 prosent av mottakerne.

For å se på hvor stor andel av befolkningen som mottar sosialhjelp beregner vi sosialhjelpsprosenten¹² for

befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år). Andelen sosialhjelpsmottakere gikk ned fra 2010 til 2012, for så å øke igjen i slutten av perioden (figur 19).

I 2014 mottok 1,6 prosent av befolkningen i arbeidsfør alder økonomisk sosialhjelp. Andelen mottakere er høyest blant de unge mellom 18 og 24 år med 2,1 prosent. Sosialhjelpsbehovet blant unge varierer også i større grad med svingningene på arbeidsmarkedet. Det har sammenheng med at unge i mindre grad har tjent opp rettigheter til arbeidsledighetstrygd, og at de derfor ikke har annen inntektssikring dersom de står utenfor arbeidslivet.

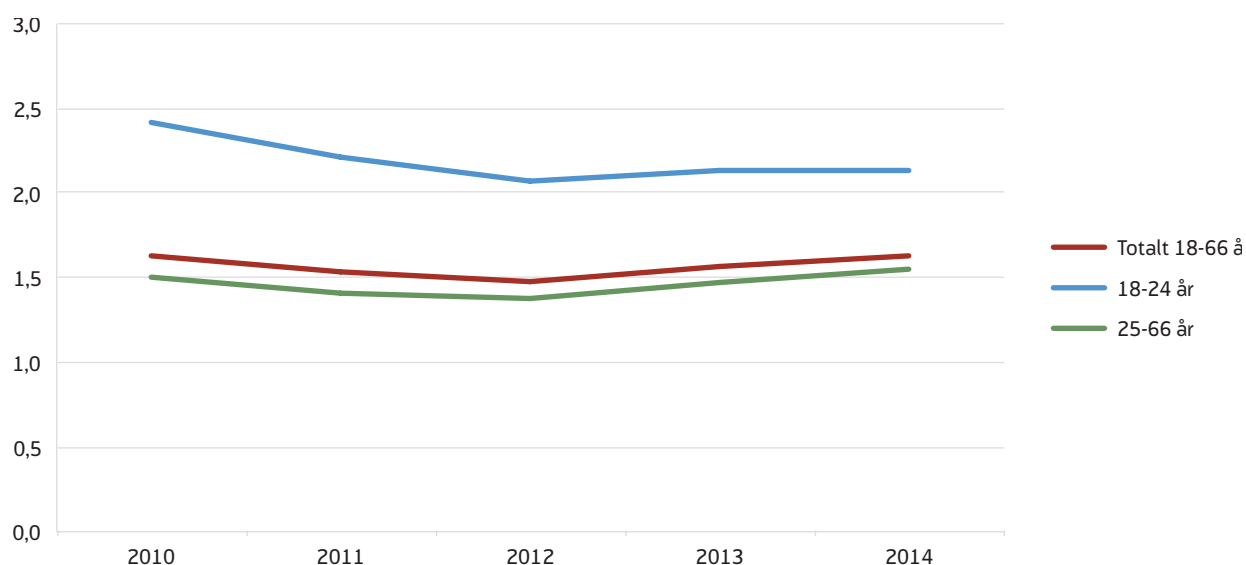
Det ble utbetalt i overkant av 5,6 mrd. kroner i økonomisk sosialhjelp i løpet av 2014. I faste 2010-priser er dette om lag 5,3 mrd. kroner og utgjør en økning på 7 prosent fra 2013 til 2014 (figur 20). Økningen kan ikke forklares av økte veiledende satser, da disse ikke ble økt utover forventet vekst i konsumprisindeksen¹³.

¹² Sosialhjelpsprosenten representerer hvor stor andel av befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år) som på et gitt tidspunkt mottar økonomisk sosialhjelp. For å beregne sosialhjelpsprosenten bruker vi gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere per måned som teller og middelbefolkningen i arbeidsfør alder per år som nevner. Vi beregner også sosialhjelpsprosenten for ulike grupper. Tidligere

har vi rapportert hvor stor andel av befolkningen som mottar sosialhjelp minst én måned i løpet av året, uten å ta hensyn til hvor lenge personen mottar sosialhjelp. Andelen vi rapporterer nå er mer sammenliknbar med arbeidsledighetsraten, som også tar utgangspunkt i hvor mange ledige det er per måned.

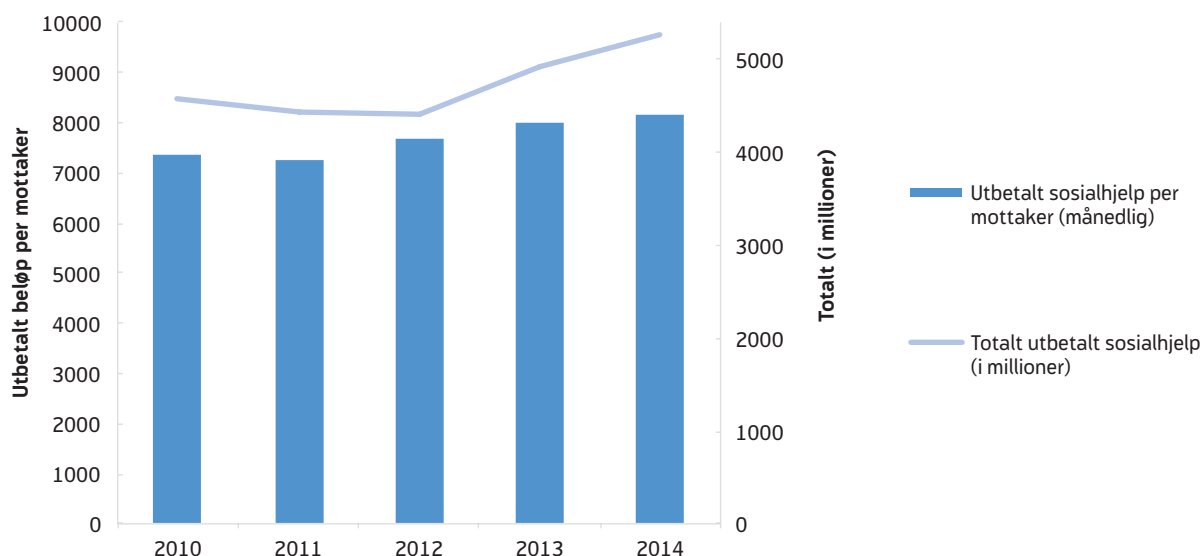
¹³ Arbeids- og sosialdepartementet. Rundskriv A-1/2013. Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad til livsopphold 2014.

Figur 19. Sosialhjelpsprosenten i ulike aldersgrupper



Kilde: SSB

Figur 20. Utbetalt sosialhjelp i faste 2010-priser. Månedlig per mottaker og totalt for Norge per år



Kilde: SSB

Det er tre faktorer som bestemmer størrelsen på de totale sosialhjelpsutbetalingene. Det er antall mottakere, antall måneder sosialhjelpen utbetales per mottaker og månedlig utbetalt beløp. Alle disse tre faktorene er med å forklare økningen. Antallet som mottok sosialhjelp i løpet av året økte med 3,3 prosent i forhold til året før. Samtidig økte det gjennomsnittlige månedlige utbetalte beløpet med 3,6 prosent. Også gjennomsnittlig antall måneder mottakerne fikk sosialhjelp økte noe i forhold til året før.

Disse faktorene påvirkes av blant annet utviklingen i arbeidsmarkedet, endringer i andre stønader og befolkningssammensetningen. Blant annet vet vi at innvandringen har økt, og at andelen innvandrere som mottar økonomisk sosialhjelp også har økt noe etter 2012 (Dokken 2015). Innvandrere mottar økonomisk sosialhjelp i flere måneder per år sammenliknet med befolkningen generelt, og en høyere andel av innvandrer-mottakerne har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde. Innvandrere som mottar økonomisk sosialhjelp har også forsørgeransvar for flere barn, og antall barn har betydning for hvor mye øko-

nomisk stønad som utbetales¹⁴. Alle disse faktorene bidrar til at utbetalt beløp per måned er høyere blant innvandrerne enn andre.

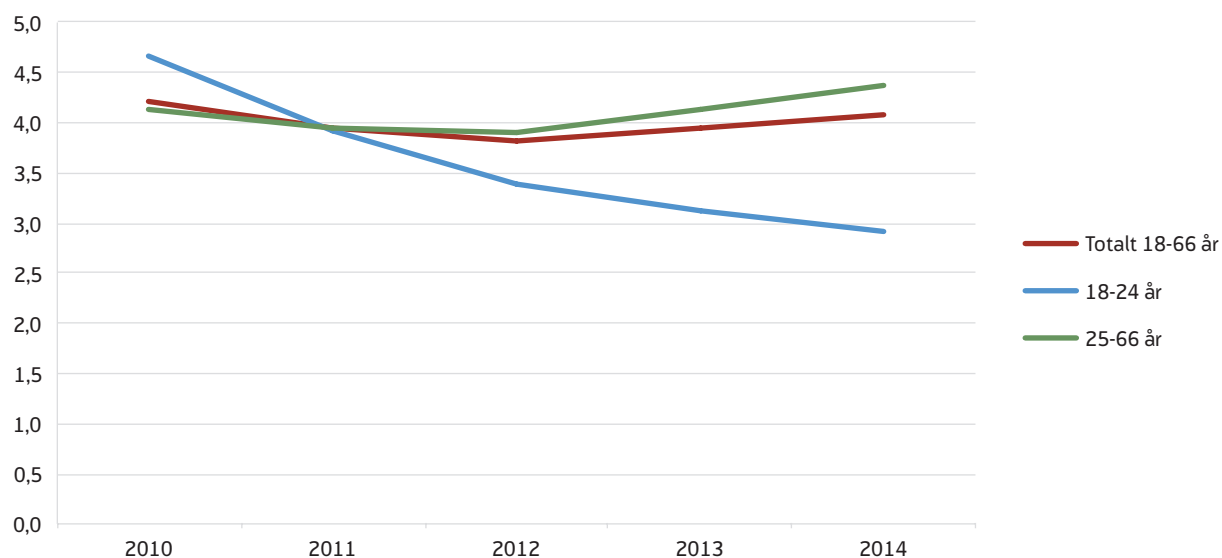
4.2 En høyere andel av innvandrerne mottar sosialhjelp

Sammenliknet med norskfødte, er det en høyere andel av innvandrerbefolkningen som mottar sosialhjelp. I 2014 mottok 4,1 prosent av innvandrerbefolkningen i alderen 18–66 år sosialhjelp (figur 21). Aldersfordelingen er annerledes enn i befolkningen generelt. Blant innvandrerbefolkningen er det mindre vanlig at unge mellom 18 og 24 år mottar sosialhjelp. Absolutt antall mottakere med innvandrerbakgrunn i denne aldersgruppen har økt noe fra år til år, men samtidig har totalt antall innvandrere i aldersgruppen økt mer. Andelen mottakere i denne gruppen har derfor falt kraftig over perioden.

Innvandrerne er en heterogen gruppe, bestående av både arbeidsinnvandrere, flyktinger og familieinnvandrere tilknyttet begge disse gruppene. De ulike

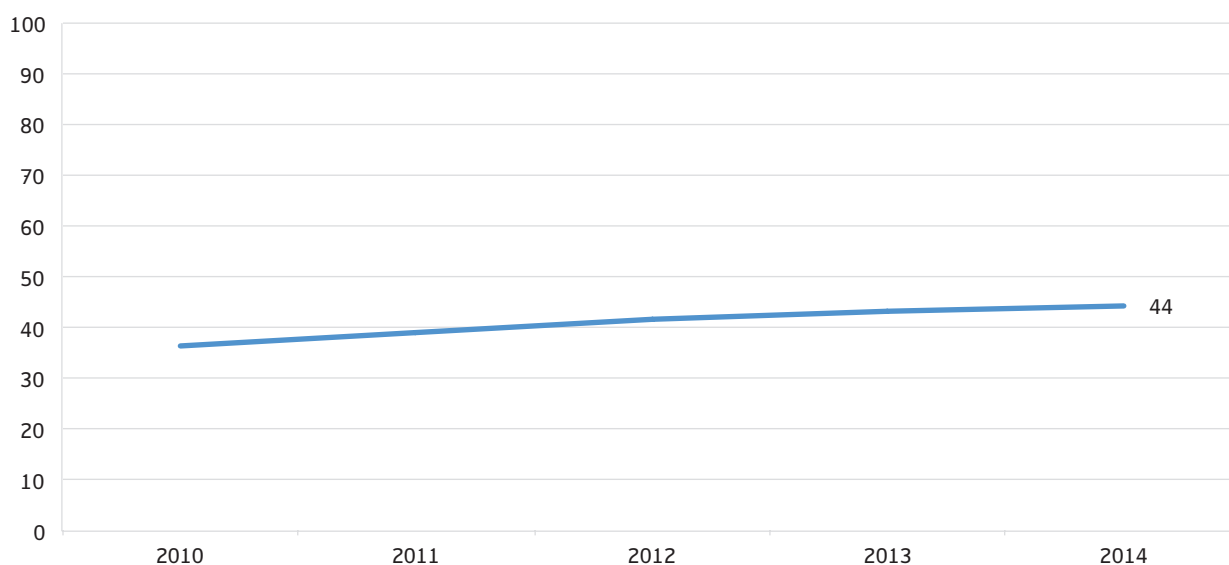
¹⁴ Veiledende sats for pr barn er satt fra kr 2150,- til 3600,- avhengig av barnets alder.

Figur 21. Sosialhjelpsprosenten blant innvandrerbefolkningen i ulike grupper



Kilde: SSB

Figur 22. Andelen innvandrere blant sosialhjelpsmottakere i alderen 18-66 år



Kilde: SSB

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

og Asia større innslag av flyktninger med kortere botid i Norge og lavere utdanning. Dette er grupper med store utfordringer på arbeidsmarkedet, og få har opparbeidet seg trygderettigheter i Norge.

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

mottakerne. Denne trenden fortsatte i 2014 da antallet innvandrere blant sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 18–66 år økte med 1800 personer. Det utgjør 71 prosent av den totale økningen på 2500 personer i denne aldersgruppen. Andelen innvandrere av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år økte til 44,4 prosent fra 43,0 prosent året før (figur 22)¹⁵.

4.3 Størst økning i utbetalt beløp til par uten barn

Det har vært en økning i månedsbeløp for alle grupper fra 2013 til 2014. I gjennomsnitt økte utbetalt beløp med 4 prosent (figur 23). Dette er mindre enn økningen vi så fra 2012 til 2013, da økningen var i overkant av 6 prosent.

¹⁵ Dette er en høyere andel enn SSB beregner (37 %). Dette kommer av at SSB beregner andelen ved å se på alle som har mottatt sosialhjelp i minst én måned i løpet av året. Innvandrere mottar sosialhjelp i flere måneder i løpet av året sammenliknet med norskfødte, og SSB undervurderer derfor andelen innvandrere blant de som på et gitt tidspunkt mottar sosialhjelp. Dersom vi beregner andelen på samme måte som SSB, altså med årlige tall, får vi en andel på 39 prosent i 2014. Forskjellen skyldes antakelig at SSB bruker en «strengere» definisjon på innvandrere, hvilket fører til at færre blir kategorisert som innvandrere i deres analyser. I våre analyser defineres en innvandrere som en person som er født utenfor Norge.

Gjennomsnittlig utbetalt beløp per måned var 8 700 kroner i 2014, men det er store forskjeller avhengig av familiefase og forsørgeransvar. Fra 2013 til 2014 ser vi størst økning blant par uten barn under 18 år. For denne gruppen økte gjennomsnittlig utbetalt beløp per måned fra 7 900 kroner i 2013 til 8 300 kroner i 2014. Par med barn under 18 år økte minst av alle gruppene, fra 11 800 i 2013 til 12 100 i 2014.

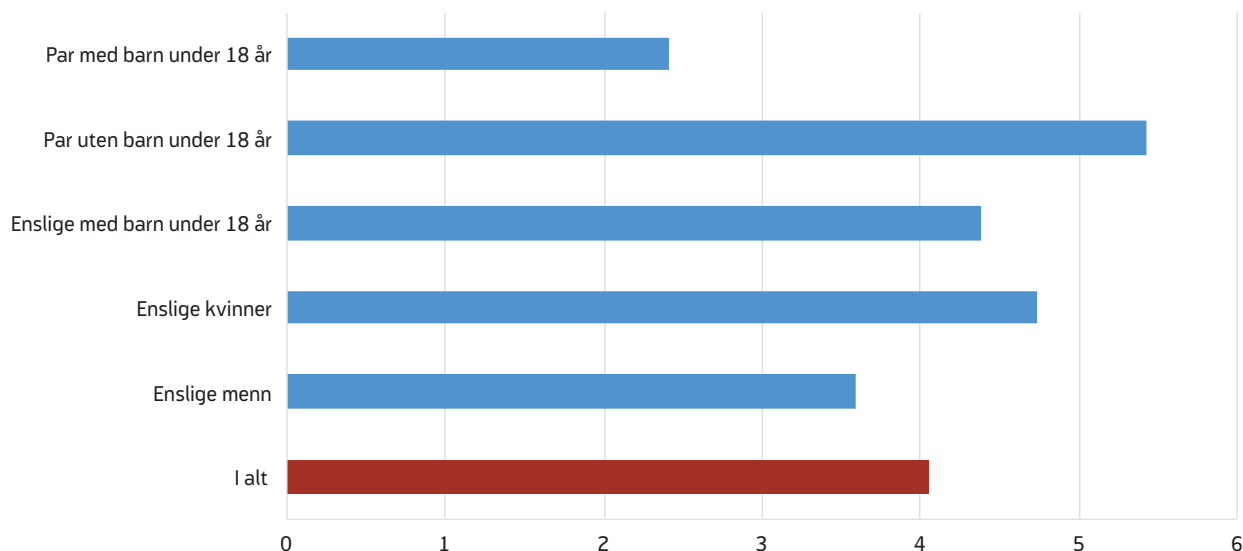
4.4 Økende grad av sosialhjelpsavhengighet

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

Økonomisk sosialhjelp er ment å være en kortvarig ytelse. Det er derfor en målsetting å få redusert antallet langtidsmottakere. Langtidsmottakere er her definert som de som mottar sosialhjelp i minst 6 måneder i løpet av et kalenderår.¹⁶ I perioden 2005–2011 var det en nedgang i andelen mottakere med sosialhjelp

¹⁶ Mottaket var ikke nødvendigvis sammenhengende.

Figur 23. prosentvis endring fra 2013 til 2014 i gjennomsnittlig beløp per måned etter familiefase



Kilde: SSB

som hovedinntektskilde og også i andelen langtidsmottakere (Kann og Ohrem Naper, 2012). Denne trenden ser ut til å ha snudd, og i årene etter 2011 har det vært en økning på to prosentpoeng i andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde (Dokken 2015). Andelen langtidsmottakere har også økt, og på bakgrunn av dette ser det ut til at sosialhjelpshengigheten har økt blant sosialhjelpsmottakerne i perioden etter 2011. Dette kan ha sammenheng med at antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet¹⁷ har gått ned i denne perioden (se avsnitt 4.8 for utviklingen i antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet).

4.5 Forhold til arbeidsmarkedet

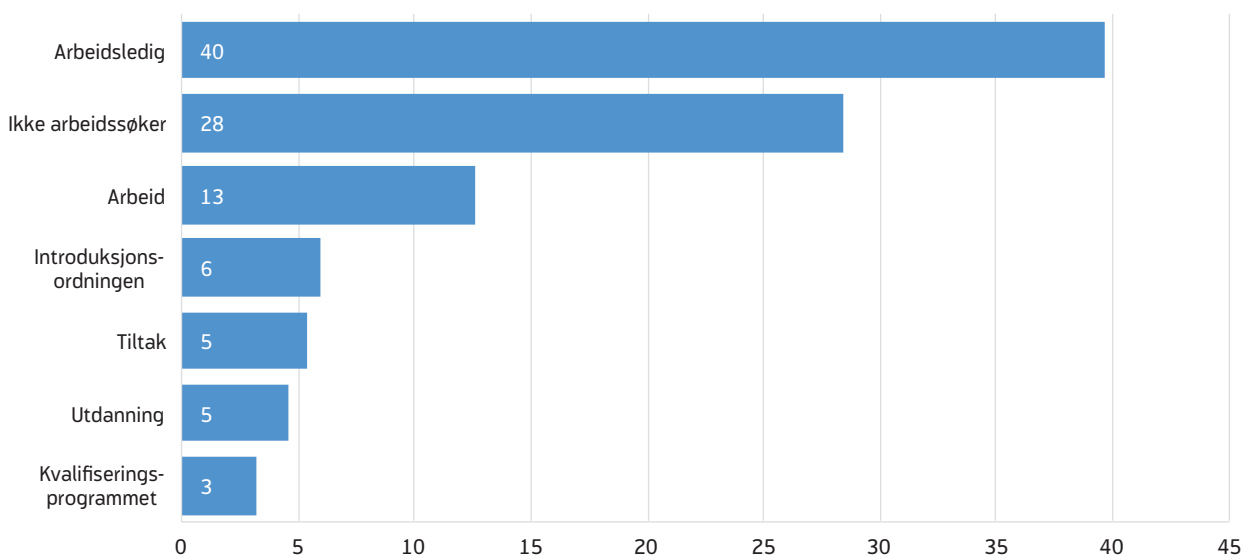
Arbeidstilknytningen er lav blant personer som mottar økonomisk sosialhjelp. Kun 13 prosent arbeidet heltid eller deltid ved siste kontakt (figur 24).

¹⁷ Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp, eller personer som står i fare for å bli det. Gjennom tett oppfølging og individuelt tilpassede tiltak, skal personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold, motiveres og kvalifiseres til arbeid. Mange av deltakerne har i utgangspunktet svak tilknytning til arbeidsmarkedet, med liten eller ingen yrkeserfaring fra før. Stønaden som tilsvarer 2G skal sikre deltakerne en forutsigbar og stabil økonomi.

Omtrent en av fem som mottar økonomisk sosialhjelp gjør det samtidig som de er i ferd med å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. Kvalifisering til arbeidsmarkedet skjer enten i form av utdanning, tiltak i kommunal eller statlig regi, eller deltakelse i introduksjonsordningen og kvalifiseringsprogrammet. De arbeidsledige utgjør 40 prosent av mottakerne. Arbeidsledige er personer som står helt uten inntektsgivende arbeid, men som ønsker og er disponibel for arbeid. 28 prosent av sosialhjelpsmottakerne har trukket seg ut av arbeidsmarkedet og er verken i arbeid eller arbeidssøkere. Det er små endringer fra 2013, men ser vi på en lengre periode ser vi at det de siste årene har vært en nedgang i mottakere som ikke er arbeidssøkere, fra 44 prosent i 2007 til 28 prosent i 2014 (figur 25). Samtidig har det vært en tilsvarende økning i andelen som er registrert som arbeidsledige, fra 28 prosent i 2009 til 40 prosent i 2014.

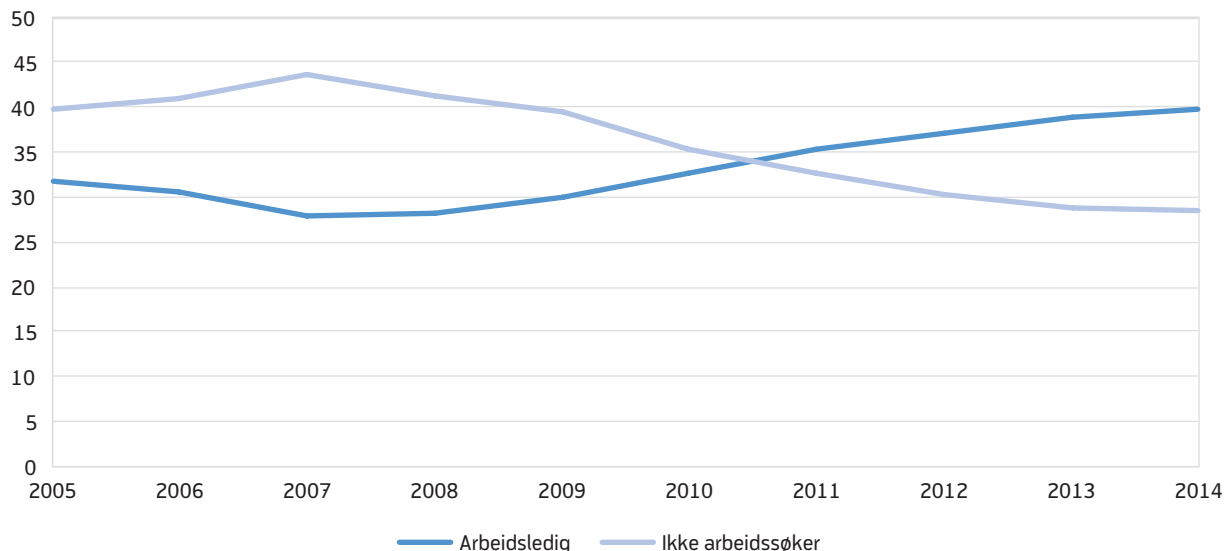
Dette kan ha sammenheng med at NAV-kontorene i økende grad stiller vilkår ved mottak av økonomisk sosialhjelp. I en rapport basert på en spørreundersøkelse besvart av veiledere i NAV, svarer et flertall at det har vært en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår på kontoret de siste årene (PROBA 2013).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

Figur 24. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet (2014). prosent



Kilde: SSB

Figur 25. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet, som andel av alle mottakere 2005–2014, prosent



Kilde: SSB

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

Det har til nå vært adgang for kommuner til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av sosialhjelp. Stortinget vedtok en endring i sosialtjenesteloven (Prop.39 L (2014–2015)) i april 2015 som pålegger kommunene å stille vilkår om arbeidsrettet aktivitet for mottakere av økonomisk stønad. Formålet med lovendringen er å styrke stønadsmottakernes muligheter for å komme i jobb og bli selvforsørget. Lovendringen er foreløpig ikke trådt i kraft.¹⁸

4.6 Kvalifiseringsprogrammet

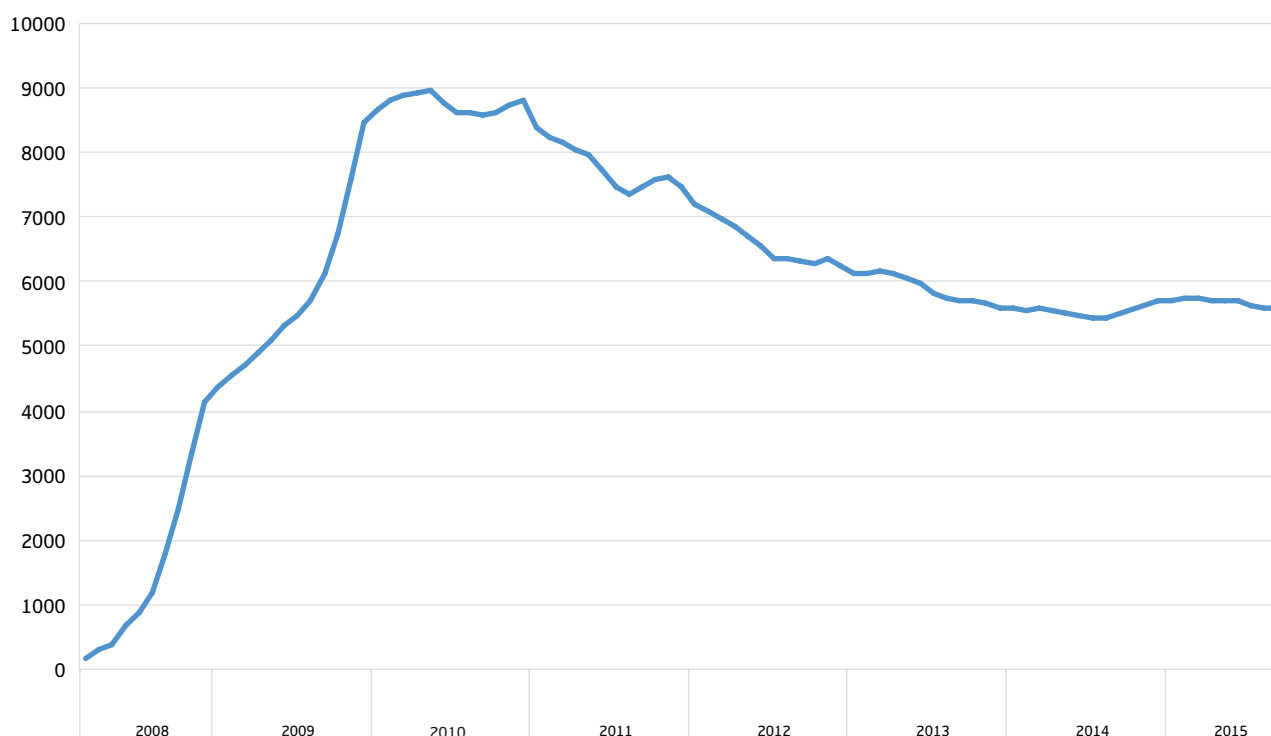
Kvalifiseringsprogrammet ble ved innføring fremmet som et av daværende regjeringens «viktigste tiltak mot

fattigdom» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009:9). Personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold, kan ha rett til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Programmet skal være arbeidsrettet, individuelt tilrettelagt og medføre tett oppfølging. Suksesskriterier er blant annet deltakerens motivasjon og den tette oppfølgingen. Deltakerne mottar kvalifiseringsstønad og eventuelt barnetillegg, og stønadens skattepliktige og pensjonsgivende.

Mange av deltakerne har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, med liten eller ingen yrkeserfaring. Noen har hatt et aktivt yrkesliv, men har fått helseproblemer som har ført dem over på rehabiliterings- eller attføringspenger før de begynte i kvalifiseringsprogrammet (Lima og Ohrem Naper 2013). Ifølge veilederne er det mange av deltakerne som sliter med sosiale, psykiske og/eller rusrelaterte problemer (Legard m.fl. 2009, Djuve m.fl. 2012). En stor andel av deltakerne er utenlandsfødte. Ifølge veilederne i kvalifiseringsprogrammet er dårlige norskkunnskaper et hinder for yrkesdeltakelse blant nærmere 30 prosent av deltakerne (Lima 2013). Mangelfulle norskkunnskaper er en utfordring som ofte gjør det vanskelig å nyttiggjøre seg de arbeidsrettede tiltakene.

¹⁸ Pr. januar 2016.

Figur 26. Utviklingen i antall deltakere på kvalifiseringsprogrammet fra mars 2008- august 2015



Kilde: NAV

4.6.1 Utviklingen i antall deltakere

Utviklingen i antall deltakere er vist i figur 26. I august 2015 var det 5 600 deltakere i programmet.

Ved oppstarten i 2008 ble det gitt øremerkede midler til kommunene, og det var stor oppmerksomhet på måltall for antall deltakere i programmet. Fra oppstart og frem til 2010 kom det stadig flere deltakere i programmet, mens fra januar 2011 og frem til utgangen av 2012 gikk antall deltakere betydelig ned. Dette kan ha sammenheng med at kvalifiseringsprogrammet gikk fra å være et prosjekt med øremerket tilskudd til kommunene, til å bli et program i ordinær drift med rammefinansiering fra 1.januar 2011. Nedgangen fortsatte, men med en betydelig utflating fra 2013. Fra august 2014 til august 2015 var det en liten økning i antall deltakere i programmet, fra 5 400 til 5 600 personer.

I beregningsgrunnlaget for programmet ble det anslått at den årlige tilgangen av nye deltakere ville ligge mellom 5 000 og 6 000 deltakere. Dette tyder på at vi

nå ligger omtrent på beregnet normalnivå for antall deltakere i programmet.

4.6.2 Overgang til arbeid

Et av hovedmålene med kvalifiseringsprogrammet er å fremme overgang til arbeid. I hvilken grad begynner deltakerne i jobb etter deltakelse i kvalifiseringsprogrammet? Kommunenes direkte rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet gir oss oppdaterte tall om overgangen til arbeid blant deltakerne som har fullført programmet. Andelen deltakere som gikk over til arbeid økte til 40 prosent i de første åtte månedene av 2015 fra 38 prosent i samme periode i 2014. Ved å utnytte det faktum at kvalifiseringsprogrammet ble faset inn gradvis over en tre-årsperiode forsøker Markussen og Røed (2014) å lage et statistisk design som etterlikner eksperimentelle data. De undersøker om kvalifiseringsprogrammet har en positiv effekt på sannsynligheten for å komme i arbeid, og finner at kvalifiseringsprogrammet øker sjansen for å jobbe noe med omtrent 18 prosent fire år etter sannsynlig start på programdeltagelsen.

Evalueringen av fagutviklingsprogrammet «Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming» (HPMT) for oppfølging av deltakere i kvalifiseringsprogrammet (Malmberg – Heimonen m.fl. 2014) viser også at programmet har gitt en positiv sysselsettingseffekt. I noen av prosjektene i dette programmet gikk man inn med en utvidet innsats for å sikre en helhetlig og systematisk bruk av bestemte metodiske verktøy for å gjøre et kvalitativt godt oppfølgingsarbeid. Evalueringen, som er basert på en randomisert studie, viste klart høyere overgang til arbeid enn ved sammenligningskontorene. Dette viser at når det jobbes faglig systematisk med kunnskapsbasert utvikling av oppføl-

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

Det er gjennom de siste årene også gjennomført landsomfattende tilsyn som viser forholdsvis omfattende avvik i forhold til retningslinjene for gjennomføringen av programmet. Også dette tyder på at det fortsatt er et klart potensiale for å styrke kvaliteten og bedre resultatene i programmet. For en mer utfyllende gjennomgang av i hvilken grad kvalifiseringsprogrammet har en positiv effekt på arbeidsdeltakelse, se Langeland m.fl. (2014).

5. UNGDOM OG UNGE VOKSNE

Som tidligere vist i denne rapporten har ungdoms inntekter sakkert akterut sammenliknet med befolkningen for øvrig, og arbeidsledigheten for gruppen har økt mye i det siste. Hvilke konsekvenser har dette? Hvordan ser levekårene blant ungdom ut, når vi tar for oss andre levekårskomponenter enn inntekt og arbeid?¹⁹

Ungdomstida er en periode av livet som innebærer store omstillinger og krav, ikke minst av fysisk og psykologisk art. Det er også en fase som betyr mye for hvordan det går seinere i livsløpet. Erfaringer og opplevelser i ungdommen vil på mange måter prege tilværelsen som voksen (Øia og Fauske 2010: 47–49). Det er i denne livsfasen en som regel fullfører grunnutdanningen og gjør de første erfaringene på arbeidsmarkedet. Det er likevel uklare skillelinjer mellom ungdomstida og «ung voksen»-fasen. «Ung voksen» er perioden da «..den enkelte forlater foreldrehjemmet, etablerer seg med egen familie og forsørger seg selv» (Hammer og Hyggen 2013: 15). Heller ikke denne fasen kan avgrenses helt presist på grunnlag av alder, men omfatter som regel perioden fra slutten av tenårene til slutten av 20-årene. Slik vi bruker ungdomsbegrepet her omfatter det både ungdom i «snever» forstand (tenårene) og perioden som ung voksen.

5.1 Utdanning

Moderne samfunnsutvikling innebærer større krav til utdanning og kvalifikasjoner i arbeidslivet. Stadig flere unge har utdanning som hovedaktivitet. Vel 90 prosent av 16–18-åringene er nå i videregående utdanning, mens andelen var 65 prosent i 1980 (SSB 2015c). I aldersgruppen 19–24 år tar hver tredje høyere utdanning, 27 prosent av mennene og hele 41 prosent av kvinnene. Tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning har blitt forsterket over tid, framfor alt blant kvinner. 1985 var det første året det ble registrert flere kvinnelige enn mannlige studenter.

Fordi utdanning framtrer som stadig mer nødvendig i

dagens kunnskapssamfunn, har frafallet i videregående skole vakt stor bekymring. 16 prosent av elevene som begynte på videregående opplæring høsten 2009 sluttet i løpet av de neste fem årene. Tilsvarende tall for kullet som begynte i 2004 var 18 prosent. I alt var det 29 prosent av 2009-kullet som ikke hadde fullført videregående opplæring etter fem år. Over halvparten av disse hadde sluttet, mens de øvrige enten fortsatt var i videregående utdanning eller hadde gjennomført uten å oppnå vitnemål eller fag-/svennebrev. Sammenliknet med kullene som startet i videregående opplæring på midten av 1990-tallet har det blitt litt flere gutter som fullfører innen 5 år, mens det ikke har vært noen endringer blant jentene. Selv om guttene har nærmet seg jentene, er det fremdeles slik at guttene har lavest gjennomstrømning. Særlig lav er gjennomføringen i løpet av en fem-årsperiode blant gutter på yrkesfag (56 prosent). Det er likevel verdt å merke seg at det er i den sistnevnte gruppen at forbedringene over tid også har vært størst²⁰.

Gjennomstrømningen i videregående utdanning er lavere i Norge enn i de fleste andre OECD-land, også sammenliknet med landene i Norden (Island er unntaket). På den annen side er kandidatproduksjonen, det vil si den beregnede andelen av de unge som før eller seinere vil gjennomføre videregående opplæring, så vidt over OECD-gjennomsnittet (Nygård 2013). Beregninger fra OECD (basert på tall fra 2010) tilsier at 84 prosent av dagens unge vil oppnå en kvalifikasjon på videregående nivå i løpet av livet. I Norden er det bare Finland som ligger vesentlig høyere. Gode muligheter til å vende tilbake og fullføre utdanningen som voksne, for eksempel gjennom praksiskandidatordningen, kan bidra til dette i Norge (Nygård 2013: 159).

Mange klarer seg rimelig bra selv om de ikke gjennomfører videregående skole. Konsekvensene vil blant annet avhenge av konjunktorene på arbeidsmar-

¹⁹ Dette kapitlet er skrevet av Anders Barstad, Statistisk sentralbyrå.

²⁰ Blant gutter på yrkesfag var andelen som fullførte i løpet av fem år bare 42 prosent i 1994-kullet, og 56 prosent i 2009-kullet (SSB 2015d).

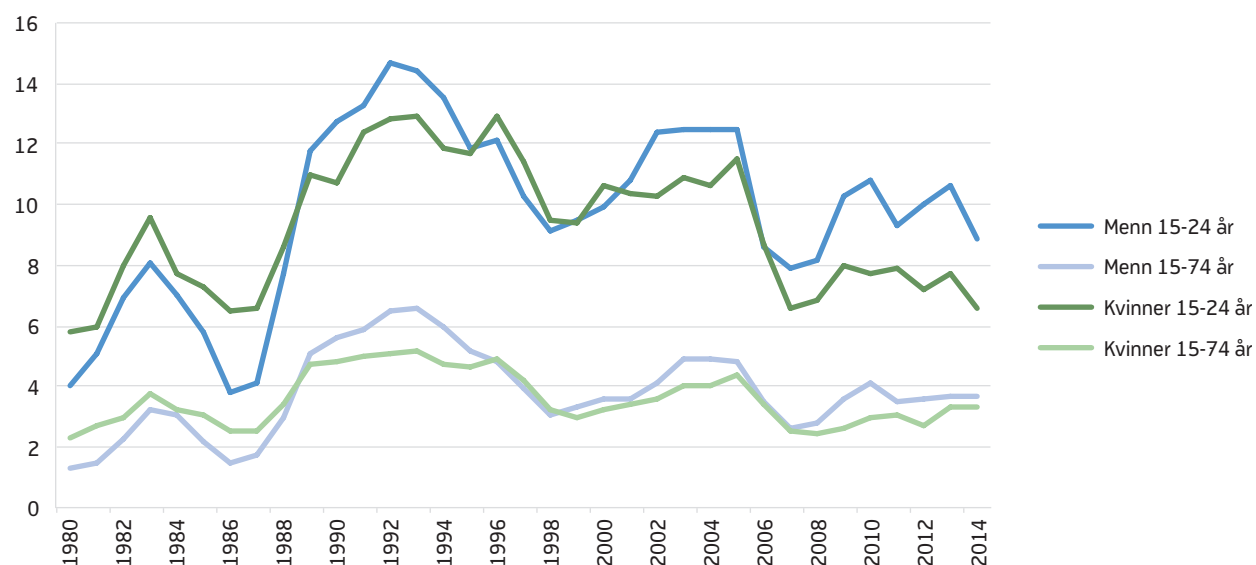
kedet. Det viser seg likevel at frafallet er forbundet med økt risiko for seinere marginalisering, blant annet mottak av uførepensjon og sykepenger. En studie fra Nord-Trøndelag (Ung-HUNT) sammenliknet personer som hadde fullført videregående seinest i det året de fylte 24 år, og de som ikke hadde slik utdanning. Den sistnevnte gruppen mottok i større grad uførepensjon eller andre ytelser knyttet til langvarig sykdom i løpet av oppfølgingsperioden på 6 år. Denne sammenhengen bestod selv ved kontroll for familiebakgrunn, helseproblemer og ulike psykososiale vansker i ungdomstida (De Ridder m.fl. 2013). Det er vanskelig å trekke sikre konklusjoner om årsak og virkning, men studien er en indikasjon på at frafallet ikke bare gjenspeiler en vanskelig oppvekst, men også kan ha en selvstendig betydning for utviklingen i «ung voksen»-fasen. En nordisk undersøkelse av tre kohorter av ungdom, fulgt fra de er 16 år, tyder også på at de tidlige veivalgene, slik som tidlige erfaringer med å stå utenfor både arbeidsliv og utdanningssystem, er forbundet med økt risiko for utenforskap seinere i voksenlivet. Dette gjelder selv når en kontrollerer for ulikheter i familiebakgrunn (Albæk m.fl. 2015).

5.2 Sysselsetting

Ungdom er en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet, og rammes mer enn andre av økonomiske nedgangstider. Under lavkonjunkturer er det gjerne de som kom sist inn – som har lavest ansiennitet og minst erfaring – som går først ut. Ungdom, særlig unge menn, er også overrepresentert i de mest konjunkturutsatte delene av arbeidsmarkedet. De unge arbeidstakerne arbeider langt oftere enn de eldre på usikre vilkår; de er midlertidig ansatt og/eller uten skriftlig ansettelseskontrakt.

Sysselsettingen blant ungdom (15–24 år) har svingt mye opp og ned i takt med konjunkturerne de siste 30 årene, rundt et forholdsvis stabilt gjennomsnitt. Men siden 2008 har det vært en klar nedgang i sysselsettingen, framfor alt blant unge menn. Sysselsettingen blant menn i alderen 20–24 år gikk ned fra 75 prosent i 2008 til 67 prosent i 2014 (SSB 2015e). Unge arbeidstakere er sysselsatt i yrker med lavere krav til utdanning, der arbeidstakerne gjennomgående har et mer belastende arbeidsmiljø enn gjennomsnittet (STAMI 2015). Høyest andel unge er det i yrker som butikkmedarbeider, servitøryrker, politi/vaktpersonell, kundeserviceyrker, håndverkeryrker og pleie- og omsorgsyrker. Tre av fire er ikke fagorganisert. Blant arbeidstakere som arbeider minst 20 timer i uka eller

Figur 27. Andel arbeidsledige etter kjønn og alder. prosent



Kilde: SSB

mer, er det enkelte psykososiale og mange fysiske risikofaktorer som er mer vanlige blant de unge enn ellers i arbeidslivet. De unge har høyere risiko for å oppleve lav kontroll (selvbestemmelse) samt den uheldige kombinasjonen av høye jobbkraav og lav kontroll. Forskjellene etter alder er særlig tydelige for kjemisk og mekanisk eksponering. Flere unge enn eldre arbeidstakere er for eksempel utsatt for støy, må arbeide på huk/knær og foreta ubekvemme løft. Flere blant de unge rammes også av jobbrelaterte ulykker, mens de har et lavere legemeldt sykefravær.

Arbeidsledigheten blant ungdom økte noe etter finans-krisen i 2008 (figur 27). Så langt i 2015 har det vært en kraftig økning av ledighetsnivået. Fra 2. kvartal 2014 til 2. kvartal 2015 økte ledigheten blant ungdom fra 8 til 11,3 prosent (SSB 2015f). I vurderingen av denne høye arbeidsledigheten, må en ta i betraktning at den også omfatter dem som er under utdanning, og som samtidig etterspør deltidsarbeid ved siden av skolegangen. Hvis en holder studenter og elever utenfor, blir ungdomsledigheten vesentlig lavere, selv om den fremdeles ligger over ledigheten blant eldre aldersgrupper (Barth og von Simson 2012). Arbeidsledigheten blant ungdom er blant de aller laveste i Europa, godt under gjennomsnittet for EU-landene i 2013 (Eurostat 2015).

5.3 Mål på marginalisering: NEET

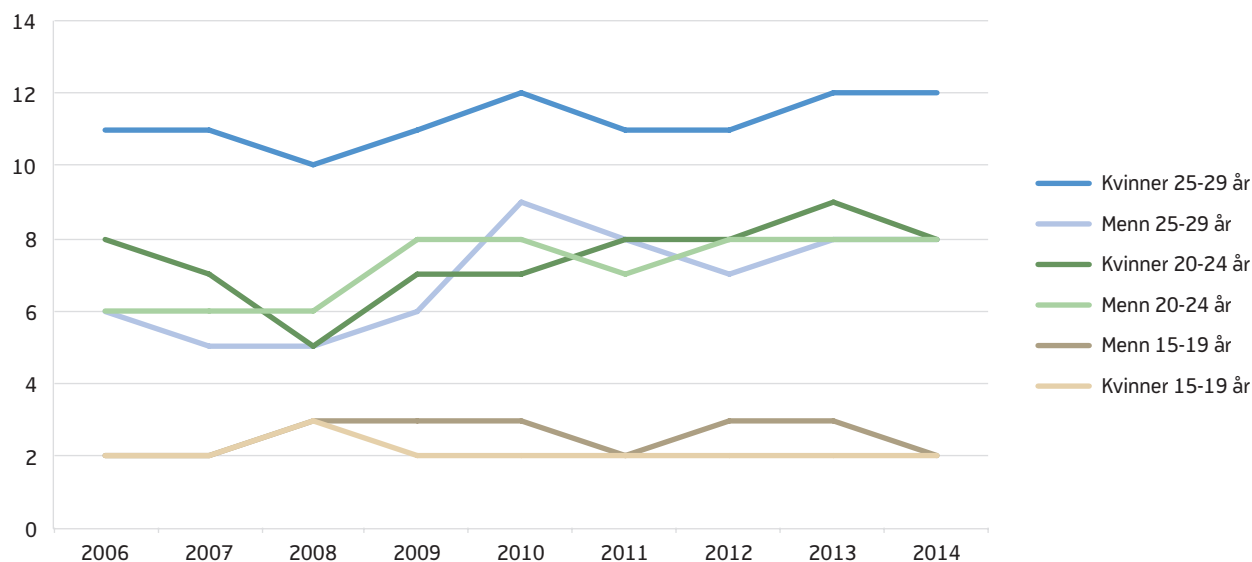
Hvilke konsekvenser får det når sysselsettingen går ned? En økende andel unge er som nevnt under utdanning. Spørsmålet er om sysselsettingsnedgangen også innebærer at flere enn før verken er i arbeid eller utdanning. Det er først i det sistnevnte tilfellet det virker rimelig å snakke om marginalisering av ungdom, en prosess der ungdom skyves ut mot samfunnets randsoner. Et mye brukt mål på marginalisering blant unge er andelen som verken er i arbeid, utdanning eller opplæring, såkalte NEETs («Not in Employment, Education or Training»). I 2014 var det ifølge AKU 71 000 personer i alderen 15–29 år som tilhørte denne gruppen (Bø og Vigran 2015). Det utgjorde 7 prosent av de unge, en svak økning fra 6 prosent i 2006. Andelen stiger med alderen, og var 10 prosent blant 25–29-åringene. Utviklingen over tid varierer noe, avhengig av kjønn og alder (figur 28). Mens det

har vært små eller ingen økninger av NEET-andelen blant de yngste og blant kvinner fra 2006 til 2014, har det vært en viss vekst (2 prosentpoeng) blant menn i aldersgruppene 20–24 og 25–29 år. For begge disse gruppene kom økningen etter 2008, som gjør det rimelig å se den i sammenheng med finanskrisen. NEET-andelen er likevel totalt sett høyest blant kvinner 25–29 år. Nesten halvparten av disse kvinnene ønsker ikke arbeid. Det er grunn til å tro at mange i denne gruppen vier seg til barn og familieomsorg; snaut en av tre definerer seg selv som hjemmearbeidende. I tilsvarende aldersgruppe blant menn er det hele 85 prosent som ønsker seg arbeid, og over halvparten er arbeidsledige.

Noen beregninger av NEET har et lengre tidsperspektiv. Basert på OECD-statistikk for perioden 1997–2010 viser Sletten og Hyggen (2013) at andelen unge som stod utenfor utdanning, arbeid eller kvalifisering hadde et svingende forløp, i takt med konjunktorene, men at den totale andelen som stod utenfor disse kjerneinstitusjonene var om lag den samme i 2010 som i 1997. I en Fafo-rapport (Grødem m.fl. 2014) gjøres en beregning av NEET-andelen i alderen 18–30 år, basert på registerdata, som igjen viser et svingende forløp for årene 2000–2009, men stabilitet på lang sikt. Svingningene var særlig store for menn, og blant menn var det også tegn til en underliggende økning over tid.

Et viktig spørsmål er hvor varig «medlemskapet» i denne gruppen er. Blant de 84 300 personene som var registrert som NEET i 2008 (på grunnlag av registerdata), var det en av fem som tilhørte NEET både i 2008 og i 2012, og i samtlige mellomliggende år. Legger vi til dem som tilhørte NEET i to-fire år, var det i alt 37 prosent som hadde tilhørt gruppen sammenhengende over minst to år. 28 prosent tilhørte NEET-gruppen bare i 2008. De resterende hadde enten vært ut og inn av NEET flere ganger i løpet av årene eller flyttet fra Norge (Bø og Vigran 2015). Det er med andre ord en betydelig andel unge som bare er inntatt NEET-gruppen en forholdsvis kort periode, men det også en god del som ser ut til å befinne seg i denne situasjonen sammenhengende over flere år. Blant de varig marginaliserte (i NEET-gruppen hvert år over en 5-årsperiode) er det mange som mottar hel-

Figur 28. Andel personer i alderen 15–29 år som verken er sysselsatt eller under utdanning, etter alder og kjønn, prosent



Kilde: SSB

serelaterte ytelser, snaut 40 prosent i 2008. Nesten alle disse (94 prosent) mottok fortsatt slike ytelser fem år etterpå.

NEET-andelen i Norge var under halvparten av gjennomsnittet for EU-landene i 2013. Nederland, Sverige, Sveits og Danmark var omtrent på samme nivå som Norge. I land som Hellas, Spania og Italia er andelen mellom 20 og 30 prosent (Bø og Vigran 2014). Den nylig utgitte OECD-rapporten *OECD Skills Outlook 2015* bekrefter at Norge har en lavere andel ungdom som står utenfor arbeid, utdanning eller annen opplæring enn de fleste andre land (OECD 2015).

Det er ikke entydig hva marginalisering skal innebære, og det finnes andre beregningsmåter. I en analyse Hans Henrik Scheel fra SSB presenterte på NHOs årskonferanse i 2014, var kriteriet for å bli definert som yrkesaktiv at årsinntekten skulle være minst to ganger grunnbeløpet i Folketrygden, og at en ikke skulle motta trygd eller studere. Scheel viste at andelen som verken er yrkesaktiv eller under utdanning blant 25-årige menn økte noe i perioden 1992–2010, fra i underkant av 10 prosent i første halvdel av 1990-tallet til 13 prosent i 2010. Blant kvinner ble

derimot denne andelen redusert i løpet av det samme tidsrommet, slik at kjønnsforskjellene ble langt mindre enn før (Scheel 2014).

Noen kjennetegn ved dem som tilhører NEET-gruppen er at de har lav utdanning og er overrepresentert blant innvandrere. 25 prosent av innvandrerungdom tilhørte gruppen i 4. kvartal 2013, sammenliknet med snaut 12 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre og nær 8 prosent i befolkningen for øvrig. Seks av ti NEETs ser på seg selv som arbeidsledige, 76 prosent av mennene og 47 prosent av kvinnene (Bø og Vigran 2015). Men bare en av tre tilfredsstilte de offisielle kravene til å bli definert som arbeidsledige.

5.4 Uføretrygd og andre helserelaterte ytelser

Blant varig marginaliserte er det som nevnt mange som mottar helserelaterte ytelser. Andelen unge 18–29 år som mottar en midlertidig eller varig helserelatert ytelse har økt fra om lag 3 prosent i 1992 til snaut 5 prosent i 2012 (Grødem m.fl. 2014). Blant de helserelaterte ytelsene er det uførepensjonen som har lavest gjennomstrømning. En oversikt over utviklingen blant unge mellom 18 og 29 år, for perioden 1977–2013,

viser en betydelig økning av antallet nye mottakere per 100 000 innbyggere (Brage og Thune 2015). Det er først og fremst veksten blant 18–19-åringene som forklarer dette. Blant eldre ungdom har tilgangen på nye uføretrygdede vist et mer svingende forløp, som delvis kan forklares med endringer i regelverket. De siste ti årene har tilgangsratene økt både blant yngre og eldre ungdom. Fra 2005 til 2014 økte andelen som mottok uføretrygd ved utgangen av året fra 0.6 til 0.9 prosent blant 18–19-åringer, og fra 1.2 til 1.5 prosent blant 20–29-åringer (Kalstø og Galaasen 2015).

Blant 18–19-åringene er det særlig diagnosegruppen «psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik» som har økt i hyppighet siden slutten av 1970-årene. Noe av bakgrunnen for dette er bedret medisinsk behandling av barn med kromosomavvik. Blant 20–24-åringene har det vært en særlig sterk vekst i uføretrygd på grunn av organiske lidelser, schizofreni og atferds- og personlighetsforstyrrelser. I aldersgruppen 25–29 år har det vært mer enn en tredobling av uførepensjonering grunnet psykiske lidelser i løpet av perioden 1977–2013 (psykisk utviklingshemming er holdt utenfor). Økt oppmerksomhet rundt, og bedret diagnostikk av, psykiske lidelser som ADHD og personlighetsforstyrrelser kan ha bidratt til denne veksten (Brage og Thune 2015).

5.5 Årsaker til marginalisering

Hva er årsakene til at en del ungdom verken får fotfeste i arbeidsmarked eller skole, og i verste fall ender opp som uføretrygdet? De samfunnsmessige årsakene til marginalisering må søkes i det komplekse spillet over livsløpet mellom familieforhold, skole, venner og fritid, arbeidsmarked og offentlig hjelpeapparat. De marginaliserte har ofte en historie med svake skoleresultater. Blant dem som går ut av ungdomsskolen med snittkarakter under 3, mottar så mange som 20 prosent trygd som 24-åringer (Scheel 2014). Frafall i videregående skole har nær sammenheng med karakterene fra grunnskolen. Grunnskolekarakterene er på sin side forbundet med foreldrenes utdanningsnivå, jo høyere utdanning foreldrene har, jo bedre er prestasjonene (Ekren 2014). Oppvekst i sosioøkonomisk vanskeligstilte familier har sammenheng med større risiko for varig marginalisering. For

eksempel var det i 2011 flere marginaliserte blant dem som hadde vokst opp i fattige husholdninger og i husholdninger uten yrkestilknyttede (Epland m.fl. 2013).

Intervjuer der de unge selv forteller, gir et sammensatt bilde av bakgrunnen for frafall og marginalisering – det handler om en ustabil hjemmesituasjon, faglige og sosiale problemer på skolen samt dårlig helse, ikke minst psykisk. Unge utenfor ser ut til å ha en livshistorie som har ført til «...at de har fått liten tro på seg selv og hva de kan utrette i livet» (Hyggen 2015: 36). En kvalitativ undersøkelse basert på intervjuer med unge uføre og ansatte i hjelpeapparatet tyder på at problemer i familien skaper problemer i skolen, som igjen forplanter seg videre og fører til problemer med rus, selvskading, angst o.l. (Olsen og Jentoft 2010). Utvalgsundersøkelser viser en klar overrepresentasjon av personer med dårlig fysisk og psykisk helse, i form av smerter, depresjon, angst og fobier, blant marginaliserte unge (Lunde 2013). De unges relasjoner til jevnaldrende kan også ha betydning. Å være populær i ungdomsskolealder reduserer sjansen for marginalisering som ung voksen, selv ved kontroll for mental helse (Sletten 2013). Dette kan både skyldes at gode relasjoner til skolekamerater gir større motivasjon for å fortsette på skolen, og at populariteten beskytter selvfølelsen.

Strukturelle årsaker, ikke minst utviklingen på arbeidsmarkedet, har blitt trukket fram av andre forskere. Arbeidsmarkedet har i den seinere tid blitt preget av sterkere konkurranse som følge av arbeidsinnvandring. Ifølge Bratsberg og Raaum (2013) fører 10 flere svenske innvandrere i jobb til at 3–4 færre norske ungdommer er sysselsatt. Det moderne arbeidslivets krav til omstillingsevne og sosial/emosjonell kompetanse er et annet utviklingstrekk som noen har pekt på som uheldig for sysselsettingsmulighetene til enkelte ungdomsgrupper. Det kan være at psykiske lidelser, i tillegg til tyngre og lettere former for psykisk utviklingshemming, i begrenset grad lar seg forene med slike krav (Berg og Thorbjørnsrud 2009).

At årsakene til at unge står utenfor er sammensatte og komplekse har konsekvenser for politikktutforming. Det gjelder å tenke helhetlig – tiltak som er begrenset til utdanningssystemet eller arbeidsmarkedet blir, i

hvert fall for noen grupper, for snevert, en må «...tenke livsløp og kontekst for den enkelte unge framfor innenfor sektorspesifikke ansvarsområder» (Hyggen 2015: 52). Det betyr likevel neppe at det er umulig å gjøre fornuftige tiltak innenfor eksempelvis utdanningssystemet. Som tidligere vist, er det mye som tyder på at frafall i videregående skole har en selvstendig effekt på utviklingen i «ung voksen»-fasen, uavhengig av oppvekstforholdene (De Ridder m.fl. 2013). Den nylig gjennomførte nordiske undersøkelsen viser også betydningen av tidlige erfaringer med å stå utenfor arbeidsliv og utdanningssystem, uavhengig av familiebakgrunn. Derfor er det grunn til å tro at «...empiriska resultat gällande ungdomars tidiga utbildnings- och arbetsmarknadserfarenheter kan bidra med värdefull information när det gäller att utforma åtgärder riktade mot unga» (Albæk m.fl. 2015: 291).

5.6 Inntekt og bolig

Som tidligere vist i denne rapporten har det blitt flere som tilhører lavinntektsusholdninger blant de unge mellom 18 og 34 år, mens det har blitt færre eldre. Det er de unge som i dag er mest utsatt for vedvarende lavinntekt. For få år siden var det eldre som hadde lavest inntekt. Studenter er utelatt i disse tallene. Det er store variasjoner mellom ulike ungdomsgrupper. Unge aleneboende (under 35 år) er blant dem som kommer dårligst ut. Unge aleneboende har riktignok, på linje med andre grupper i samfunnet, høyere realinntekt i dag enn midt på 1990-tallet, men de har sakkett akterut sammenliknet med gjennomsnittet i befolkningen. Det er flere grunner til denne utviklingen, ikke minst utviklingen på arbeidsmarkedet, at færre ungdommer er sysselsatt og flere har erfaring med arbeidsledighet.

Ungdom og yngre voksne er en gruppe som i allmennhet har dårligere boforhold enn resten av befolkningen. De bor oftere trangt, er mer utsatt for støy og har høyere boutgifter målt som andel av inntekten. Det er særlig 20–24-åringene som opplever at boutgiftene er tynkende (Normann 2013).

På tross av at de har sakkett akterut inntektsmessig, og at boligprisene har gått i været, ble det litt flere unge

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

5.7 Sosiale relasjoner og sosial kapital

Gode relasjoner til familie og venner fremmer selvfølelse og psykisk helse. Som nevnt tyder noe forskning på at popularitet blant jevnaldrende i ungdomstida beskytter mot seinere marginalisering (Sletten 2013). Å ha et mangfoldig kontaktnett kan også representere en ressurs når en leter etter et passende arbeid. Mange ansettelse skjer gjennom uformelle kanaler. En svensk undersøkelse fant at nettverk gjennom familie hadde vesentlig betydning for etableringen på arbeidsmarkedet, særlig for ungdom med lav utdanning og dårlige karakterer (gjengitt i Sletten og Hyggen 2013: 25).

De fleste unge oppgir at de har et godt forhold til foreldrene. Mer enn åtte av ti er fornøyd med sine foreldre, ifølge Ungdata (NOVA 2015). Ung i Norgeundersøkelsene tyder på at opplevd varme og omsorg fra foreldrene økte fra 1992 til 2002, mens det ikke var noen endring fra 2002 til 2010. Derimot ble det flere som opplevde foreldrene som overbeskyttende og kontrollerende i første del av perioden; på 2000-tallet var det ingen endring (Van Soest og Wichstrøm 2014a). Til bildet av gode foreldrerelasjoner hører også at ungdom har blitt mere hjemmekjære, og er mindre ute sammen med venner (Øia og Vestel 2014).

Det er flere årsaker til denne utviklingen. De voksnes organisering av barns hverdagsliv, gjennom skole, SFO og andre fritidsaktiviteter har etter hvert blitt svært omfattende. Med den nye informasjonsteknologien øker også foreldrenes muligheter for kontroll av hva barna til enhver tid holder på med, og den gir kanskje også større muligheter til samtaler og nærhet (Øia og Vestel 2014). Baksiden av medaljen er at for noen blir kontakten tettere enn godt er og kontrollen for omfattende, jfr. økningen av opplevd overbeskyttelse.

Om lag en av ti unge mangler en fortrolig venn, og det ser ikke ut til å ha skjedd store endringer over tid. Andelen som har en fortrolig venn blant ungdom i Oslo var noe høyere i 2015 enn i 1996 (Andersen og Bakken 2015).

5.8 Psykisk og fysisk helse

Dødsfall i ung alder er heldigvis et sjeldent fenomen, og dødeligheten blant de unge (16–29 år) har avtatt, også i de siste årene. Ifølge tall fra Eurostat var dødeligheten blant norsk ungdom omtrent som gjennomsnittet for EU-landene i 2012 (Eurostat 2015). Noe overraskende er den selvopplevde helsen blant ungdom ikke bedre enn EU-gjennomsnittet; det er for eksempel færre unge i Norge som oppgir at de har svært god eller god helse enn det som er vanlig i EU. Når en sammenlikner med andre nordiske land, kommer norsk ungdom langt bedre ut. Prosentandelen av de unge som oppgir aktivitetsbegrensninger på grunn av helseproblemer er den laveste i Norden, og omtrent på gjennomsnittet for EU (Eurostat 2015: 90).

Norsk ungdom har gjennomgående god helse, men ulike fysiske helseplager er utbredt, særlig blant jenter. En av fem jenter på videregående skole opplever daglig fysiske plager; mest utbredt er hodepine, nakke- og skuldersmerter og magevondt. Slike plager er mer vanlige blant dem som ikke har venner, er misfornøyd med utseendet sitt og har psykiske problemer (NOVA 2015).

Et av de mest påfallende, og bekymringsverdige, utviklingstrekkene blant ungdom i de seinere år, er det som ser ut til å være en økning av psykiske plager. Lignende utviklingstendenser er også påvist i andre

land, slik som Storbritannia, Tyskland og Sverige (Collishaw 2015). Ung i Norge-undersøkelsene tyder på en økning av depressive symptomer fra 1992 til 2002, både blant gutter og jenter, mens symptombelastningen var uendret fra 2002 til 2010 (Van Soest og Wichstrøm 2014b). Levekårsundersøkelsene viser en økning av psykiske plager blant unge kvinner (Barstad 2014). Andelen som har depressive symptomer blant Oslo-ungdom økte fra 12 prosent i 1996 til 19 prosent i 2015, framfor alt blant jentene (Andersen og Bakken 2015). Tall fra Ungdata tyder på en fortsatt negativ utvikling for jenter i perioden 2010–12 til 2012–14, mens det har vært en mer positiv trend blant gutter (NOVA 2015). Bruken av antidepressiva har økt kraftig på 2000-tallet, blant 15–19-åringer var økningen godt over 40 prosent fra 2004 til 2013, en langt sterkere økning enn i befolkningen for øvrig (Folkehelseinstituttet 2014).

Det er uklart hvordan disse utviklingstrekkene skal forklares. En kunne tenkt seg at dette hadde noe med selvbildet å gjøre, men andelen av de unge med et godt selvbilde (fornøyd med seg selv) var uendret i Oslo fra 1996 til 2015 (Andersen og Bakken 2015). Derimot har det blitt flere unge som er opptatt av vekt og som slanker seg (Von Soest og Wichstrøm 2014a). En analyse av økningen i depressive symptomer blant ungdom fra 1992 til 2002 fant at økningen hadde sammenheng med spiseproblemer og bruken av cannabis hos begge kjønn, samt mindre tilfredshet med utseendet blant jenter (Von Soest og Wichstrøm 2014b). Flere unge jenter ser ut til å føle press for å oppnå gode karakterer. Blant jenter i 1. videregående økte andelen som oppga at de var presset av skolearbeidet fra 33 prosent i 1993 til hele 58 prosent i 2005 (Samdal m.fl. 2009). Oslo-ungdom bruker mere tid på lekser i dag enn for 10 år siden, og jenter bruker mest tid. På den annen side har trivselen i skolen også blitt større over tid, og færre gruer seg for å gå på skolen. Skolen ser ut til å ha blitt et tryggere og varmere sted (Øia og Vestel 2014). Enkelte kulturelle utviklingstrekk kan også ha bidratt til et sterkere prestasjonspress. Dagens ungdom er oppdratt til at de kan «bli hva de vil», som skaper høye forventninger. Andre har anført at ungdom i dag kan ha en lavere toleranse enn før for det å ha problemer (Barstad 2014). Det er også mulig at dagens Facebook-generasjon i større grad enn tidli-

gere generasjoner underlegges et «perfeksjonstyranni», der ungdom hele tiden kommenterer hverandre og tildeler «liker». Ens eget liv blir «..konstant sammenliknet med andres» (Sjøvoll 2014). Hypoteser som dette er interessante, men forblir spekulative siden de (hittil) i liten grad har vært mulige å teste på grunnlag av empiriske undersøkelser.

5.9 Avslutning

Det er mye som tyder på at ungdom i de seinere årene har fått en mer marginal posisjon på arbeidsmarkedet, og den siste lavkonjunkturen ser ut til å gi høyere arbeidsledighet i denne gruppa. Alt i alt har det likevel bare vært en beskjeden økning av andelen unge som verken er i arbeid eller under utdanning. Vi ser imidlertid en tendens til at flere menn i aldersgruppene mellom 20 og 30 til enhver tid står utenfor både arbeidsliv og utdanningssystem. De fleste av disse

definerer seg selv som arbeidsledige, men ofte uten å tilfredsstille de offisielle kravene. I et lengre tidsperspektiv (de siste 20 år) har det også blitt en høyere andel unge som mottar helserelaterte ytelser.

Den kanskje mest bekymringsfulle endringen i ungdoms levkår de siste årene er tendensen til at flere er utsatt for psykiske plager. Blant de yngste er det en sterk økning i bruken av antidepressiva, og flere mottar uføretrygd med psykiske lidelser som diagnose. Den sistnevnte utviklingen er ikke nødvendigvis bare negativ, og har delvis sammenheng med forbedringer i medisinsk behandling og diagnostikk. Men det er også en mulighet for at det moderne arbeidslivet i mindre grad er åpent for dem som har psykiske lidelser og «avvik» enn tidligere, og at et økende prestasjonspress på forskjellige arenaer bidrar til stress og bekymringer blant mange unge.

6. TILSTANDEN PÅ LEVEKÅRSOMRÅDET – OPPSUMMERING

Norge har gjennom flere år hatt en jevn og stabil inntektsvekst. Den økonomiske veksten har vært sterkere enn i de fleste andre land. En mer usikker konjunktur-utvikling har imidlertid bidratt til at den økonomiske veksten er redusert. Dette har medført en svak økning i arbeidsledigheten, som har bidratt til at andelen innbyggere med lavinntekt har økt noe de siste tre årene. Selv om vi fikk en stabilisering på arbeidsmarkedet i 2014 vil lavkonjunkturen knyttet til svekkelsen innenfor oljerelaterte aktiviteter bidra til økt svekkelse på arbeidsmarkedet som vil gi ytterligere levekårsutfordringer for flere grupper. De første erfaringene fra konjunkturedgangen det siste året tyder på at ungdomsgruppen er særlig utsatt. I tillegg har vi hatt en mer markert vekst i antall sosialhjelpsmottakere de siste tre årene. Samtidig øker avhengigheten av sosialhjelp for mange mottakere ved at andelen langtidsmottakere og andelen som har sosialhjelp som hovedinntektskilde øker. Inntektsutviklingen etter inntektsklasser viser imidlertid at realinntekten har økt for de fleste grupper, men de som ligger nederst på inntektskalaen synes å ha sakkett ytterligere etter de øvrige grupper de siste årene. For mange av disse er inntekten så lav at dette begrenser deres muligheter for sosial deltakelse.

6.1 Lavinntekt og levekår

- **Klar økning i andelen med lavinntekt de siste årene**

Svekkelsen på arbeidsmarkedet fra 2012 har medført en klar økning i andelen med årlig lavinntekt for hele befolkningen de siste årene. Når vi benytter EUs definisjon for lavinntekt (personer som ligger under 60 prosent av medianinntekten), har andelen med lavinntekt økt fra 9,6 prosent i 2011 til 10,5 prosent i 2013.

Når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt, dvs. gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode, har andelen med lavinntekt økt fra 7,7 til 8,6 prosent fra 2011 til 2013.

På tross av økningen i andelen med lavinntekt viser utviklingen fortsatt nedgang i andelen fattige når vi ser på utviklingen i befolkningens realinntekt og fordelingen av denne.

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

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

Det er sannsynlig at tendensen til økte forskjeller mellom aldersgruppene vil øke, både som følge av langsiktige utviklingstrekk knyttet til demografiske forhold og internasjonale utviklingstrekk, men også fordi nedgangskonjunkturen vi nå er inne i vil ramme ungdom spesielt. Sysselsettingsveksten blant personer over 60 år vil gi høyere inntekt og inntektsgrunnlag for eldre i flere år framover. I tillegg bidrar globalisering av vare- og tjenestemarkedene og den høye arbeidsinnvandringen til økt konkurranse om de ufaglærte jobbene. Dette vil fortsatt gjøre det vanskeligere for ungdom og andre utsatte grupper å komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet.

- **Flere innvandrere i lavinntektsgruppen**

Forekomsten av lavinntekt blant innvandrerbefolkningen ligger på et høyt nivå. Etter flere år med relativ nedgang i andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt, har andelen innvandrere med lavinntekt økt med 2 prosentpoeng de siste to

årene. Forskjellene mellom innvandrergruppene og nordmenn kan i stor grad forklares ut fra forskjeller i yrkestilknytning og at det er betydelig flere en-inntektshusholdninger blant mange av innvandrergruppene.

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

- **Økt andel og antall barn med lavinntekt**
Etter at andelen barn i husholdninger med lavinntekt har holdt seg forholdsvis stabil de seinere år, har andelen begynt å øke igjen de siste par årene. Økningen har funnet sted blant grupper av barn som i utgangspunktet er utsatt for lavinntekt; barn av enslige forsørgere, barn i husholdninger med innvandrerbakgrunn og barn i husholdninger med svak yrkestilknytning. I perioden 2011–2013 levde 8,6 prosent av alle barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt målt med EU-skalaen.

Om lag halvparten av barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn. På grunn av den høye innvandringen over flere år har antallet fattige barn med innvandrerbakgrunn økt kraftig, fra 26 100 i perioden 2004–2006 til 42 300 i perioden 2011–2013. For familier med norsk bakgrunn har antallet barn i lavinntektsfamilier holdt seg konstant i mange år. Fra og med perioden 2011–2013 har antallet barn i norske familier med lavinntekt økt noe.

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

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

og personer som mottar sosialhjelp og kvalifiseringsstønad.

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

6.2 Sosiale tjenester

- **Svekkelsen på arbeidsmarkedet har bidratt til økt antall sosialhjelpsmottakere**
Antallet sosialhjelpsmottakere hadde en nedadgående trend i flere år, men har økt de siste to årene. I 2014 mottok til 1,6 prosent av befolkningen økonomiske sosialhjelp. Dette var en liten økning sammenliknet med året før.

Innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. Antall sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 18–66 år økte med 1800 personer det siste året. Andelen av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år som har innvandrerbakgrunn har økt fra 36 prosent i 2010 til 44 prosent i 2014. Veksten i antallet sosialhjelpsmottakere kan ses i sammenheng med økt innvandring og at arbeidsledigheten har økt mest for denne gruppen.

Det var også en betydelig økning i utbetalingene. Samlet utbetaling utgjorde 5,6 mrd. I økonomisk sosialhjelp i 2014. Regnet i faste priser utgjorde dette en økning på 7 prosent i forhold til året før. Dette skyldes både at antallet mottakere har økt og at både varighet og beløp per tilfelle har økt.

- **Stabilisering av aktiviteten på kvalifiseringsprogrammet**
Antall deltakere på programmet har gått ned siden 2011 og fram til 2013. I 2014 har antallet stabilisert seg på om lag 5 600 deltakere. En evalueringsrapport fra Frisch-senteret konkluderer med at sannsynligheten for å oppnå inntektsgivende arbeid øker noe etter deltakelse i programmet. Forventet inntektsøkning er imidlertid lav og

bekrefter NAVs egne analyser som konkluderer med at dette er en målgruppe som kun i liten grad kan forventes å bli helt uavhengige av stønader fra NAV. På bakgrunn av evalueringen av prosjektet «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming» (HPMT) er det grunn til å forvente mer positive resultater, dersom det settes inn ekstra innsats og de ansattes veiledningskompetanse styrkes.

Det landsomfattende tilsynet med kommunenes arbeid med kvalifiseringsprogrammet viser at det er et potensiale for å styrke kvaliteten og bedre resultatene i programmet.

7 KONSEKVENSER FOR NAV

Inntektsutviklingen de siste årene og den forventede utviklingen på arbeidsmarkedet forsterker inntrykket av at fattigdomsproblemene og levekårsutfordringene vil fortsette å øke i tiden framover. Både økt tilstrømming av flykninger og nedgangen i oljesektoren vil føre til at svekkelsen på arbeidsmarkedet vil forsterkes ytterligere. Situasjonen i oljesektoren, samt en tiltakende vekst i arbeidstilbudet på grunn av høy innvandring, vil trolig endre grunnlaget for samfunnsutviklingen og arbeidsmarkedet i årene framover og føre til økt press på ulike deler av velferdsapparatet.

Situasjonen tilsier at andelen med lavinntekt blant ungdom, unge voksne og innvandrere, vil øke ytterligere. Barn i innvandrerfamilier vil fortsatt utgjøre en stadig større andel av lavinnteksgruppen, men barnefattigdommen vil trolig også øke i familier med norsk bakgrunn. Blant ungdomsgruppene er det mange med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig på grunn av psykiske lidelser. Utfordringene vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad sikres arbeid gjennom egnede arbeidsrettede tjenester. Som følge av svekkelsen på arbeidsmarkedet har regjeringen varslet en ytterligere opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene for å motvirke konjunkturedgangen og sikre arbeid til utsatte grupper, herunder bidra til at innvandrere integreres i arbeidslivet. Samtidig bør NAV jobbe langsiktig for å sikre at barn og ungdom får best mulige oppvekstvilkår og utdanning. Dette vil kreve at enkeltpersoner og familier med levekårsutfordringer gis nødvendig samordnet bistand både fra NAV og andre hjelpeinstanser. Med utgangspunkt i et godt fungerende partnerskap mellom stat og kommune kan det enkelte NAV-kontor være en viktig aktør og initiativtaker for å utvikle gode samarbeidsløsninger mellom ulike deler av hjelpeapparatet.

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

7.1 Bekjempe fattigdom gjennom bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak

Dette har gjennom flere år vært et av de mest sentrale grepene i NAVs virksomhetsstrategi og er samtidig det viktigste virkemiddelet for å bekjempe fattigdom. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig den viktigste arenaen for sosial inkludering. En styrking av arbeidslinja kan kreve nye prioriteringer og endrede tiltak rettet mot de mest utsatte gruppene. Dette vil også bli fulgt opp i forbindelse med oppfølging av ekspertgruppas tilrådinger²¹ og den kommende stortingsmelding om arbeids- og velferdspolitikken:

- Det er behov for økt tiltaksbruk i det ordinære arbeidsmarkedet framfor i skjermet sektor. Det er gjennomført en rekke evalueringer som viser at dette gir mer effektiv overgang til arbeid (NOU 2012: 6). Det iverksettes nå endringer i rammerverket for de arbeidsrettede tiltakene, med sikte på at tiltaksaktiviteten hos ordinære arbeidsgivere styrkes. Samtidig må det gjennomføres tiltak for å sikre kvalitet og nødvendig kapasitet i oppfølgingsarbeidet fra NAV-kontorene. Det er utarbeidet en langsiktig plan for styrking av dette arbeidet som danner et viktig grunnlag for plan- og budsjettarbeidet i NAV i årene framover. Viktige tiltak de siste årene har vært å styrke NAV-medarbeidernes arbeidsmarkeds- og veiledningskompetanse. I etatens langtidsplan er det fastlagt tiltak for å øke ressursinnsatsen innenfor dette arbeidet.

²¹ Vångengutvalget (2015). «Et nav med bedre muligheter: Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet». Gjennomgang av NAV». Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015. Tilgjengelig her https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf

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

Både kvantitative og kvalitative studier rundt frafallet i skolen viser at årsakene må søkes i det komplekse samspillet gjennom livsløpet mellom familieforhold, skole, venner og fritid, arbeidsmarked og ulike deler av det offentlige hjelpeapparat. Det er særlig to dominerende årsaksperspektiver som legges til grunn:

- Det ene vektlegger at frafallet har sammenheng med individuelle og sosiale faktorer knyttet til oppvekstmiljø, helseproblemer og psykososiale forhold i ung alder. Forskingen viser at frafallet i skolen starter allerede i grunnskolen (Markussen m.fl. 2008, Falch m.fl. 2011). Dette finner også Statistisk sentralbyrå i sine analyser (blant annet Scheel 2014), som viser at karakterene fra grunnskolen har stor betydning for seinere frafall fra skole og arbeid.
- Det andre perspektivet knytter seg til forhold i selve skolesituasjonen eller opplæringssystemet som gjør at mange ikke finner seg til rette i skolen. Registeranalyser viser at frafallet i videregående skoler er forbundet med økt risiko for seinere marginalisering, blant annet mottak av uførepensjon eller andre sykdomsrelaterte ytelser. I De Ridder m.fl. (2013) og Albæk m.fl. (2015) vises det at denne effekten består selv om det kontrolleres for faktorer knyttet til oppvekstmiljø og helseproblemer i ung alder. I sistnevnte rapport finner vi også indikasjoner på at ulikheter i landenes opplæringsssystem kan ha betydning for integrering i arbeidslivet på sikt.

At frafallsårsakene er sammensatte og komplekse har konsekvenser for utforming av politikk og etatenes tjenestetilbud. Forskingen tar derfor til orde for å tenke helhetlig og ikke begrense oss til utdannings-systemet eller arbeidsmarkedet alene. For en del grupper vil det være behov for å samordne de offentlige tjenestetilbudene over flere år: En må «..tenke livsløp og kontekst for den enkelte unge framfor innenfor sektorspesifikke ansvarsområder» (Hyggen 2015:

52). I forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor» (2013 – 2016) gjennomføres det en systematisk og forskningsbasert kartlegging av erfaringene med oppfølging av ungdom som faller utenfor skole og arbeidsliv. Et viktig mål med prosjektet er å styrke kvaliteten på NAVs tjenestetilbud, herunder kompetansen til veilederne ved kontorene. Erfaringene fra forsøkskontorene så langt gir indikasjoner på at dette er en heterogen gruppe med sammensatte behov og frafallsårsaker. En rapport fra forsøket (Ose m.fl. 2014) peker på at det må jobbes bredt med tett oppfølging av hele livssituasjonen til den enkelte med særlig vekt på et forebyggende perspektiv. Dette innebærer tidligst mulig avklaring av den enkeltes behov og hvordan NAV og kommunene kan følge opp ungdomsgruppen i forhold til skole og arbeid. Mange unge som ikke er sterke i teoretiske fag bør få tilrettelagte undervisningsløp med vekt på læring gjennom praktisk arbeid som gir den enkelte mulighet for å oppleve skolemestring. Rapporten foreslår at NAV-kontorene sammen med skoleverket skal medvirke til at ungdom tilbys opplæringsløp slik at de ikke faller utenfor både skole og arbeid.

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

Prioritering av gode arenaer for barns og ungdoms læring og utvikling

Dette vil være en avgjørende strategi for å sikre at barn og ungdom får en best mulig oppvekst og utdanning. En viktig forutsetning for at et samlet hjelpeapparat skal sikre tiltak mot tidlig mistrivsel, læringssvikt og frafall fra skolen, er at den enkelte kommune skaffer seg oversikt over barn og ungdoms situasjon og oppvekstforhold i sin kommune. NAV bør som kunnskapsrik samfunnsaktør bidra til å støtte kommunene i en slik tilnærming.

Samtidig må NAV fortsatt prioritere ungdomsgruppen gjennom garantiordningene og egne ungdomsteam på NAV-kontorene. NAVs samarbeid med skoleverk og oppfølgingstjenesten skal gi et nødvendig

sikkerhetsnett for å unngå at ungdom blir stående uten arbeid og utdanning.

Andre viktige tiltak for å forebygge ungdoms frafall fra skole og arbeidsliv vil også være følgende:

- Kommunene må ha gode barnehage tilbud og relevante alternative undervisningsopplegg i skolen for å sikre barn og ungdoms mestring og læring fram til grunnskoleeksamen.
- Det bør være tilstrekkelig med barnehageplasser til alle grupper. For innvandrerbarn vil dette være avgjørende for å få nødvendig og tidlig språkførståelse og sosial integrering.
- Utprøving av en ordning med utplassering av NAV-veiledere på videregående skoler. En NAV-veileder jobber fire dager i uken på skolen og skal ved hjelp av NAVs tiltak og virkemidler bidra til at elevene gjennomfører skolen. Forsøket gjennomføres på skoler med høyt frafall og i områder med store levekårsutfordringer.
- Følge opp regjeringens arbeid med å utvikle arbeidsrettede tiltak som styrker ungdom og unge voksnes muligheter for å gjennomføre praksisnær utdanning som gir formalkompetanse, blant annet ved utprøving av arbeidstrening som del av et kompetansegivende utdanningsløp og innføring av 2-årig kompetansegivende opplæringstiltak med sikte på praksis-/fagbrev for personer med svake grunnleggende ferdigheter, jf. lansering av ungdomspakken i St. Prop. 1 for 2015–16.

I tillegg vil prosjektet «Praksis- og kunnskapsutvikling ved NAV- kontor» gi nye erfaringer om hvordan det kan jobbes for å sikre gode tjenestetilbud for ungdom utenfor skole og arbeid.

Forebygging mot lavinntekt gjennom samordnede tjenestetilbud mot familier

Vi vet fra forskning at fattigdom, sosialhjelpsmottak og uføretrygd overføres mellom generasjoner (blant annet Lorentzen og Nielsen 2009). Blant de som blir uføretrygdet er det en overrepresentasjon av personer som har opplevd familieproblemer, psykiske helse-

problemer og som mangler fullført videregående opplæring. Det er derfor viktig å bidra til å redusere overføring av sosiale problemer mellom generasjoner gjennom å fange opp familier som trenger hjelp tidlig. Målet er at foreldrene blir selvhjulpne, samtidig som barna kan fullføre skolegang og delta på sosiale arenaer. Viktige grep for å få til dette er:

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

Modellene og arbeidsmetodene skal utvikles i forsøket «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier». Målet er å samordne innsatsen fra det offentlige til lavinntektsfamilier, og samtidig følge opp familien som helhet med utgangspunkt i NAV-kontoret. Forsøket drives av Arbeids- og velferdsdirektoratet, i samarbeid med andre direktorater.²² Arbeidet er i startfasen og omfatter foreløpig tre pilotkontor.

Tjenestetilbudet følger en familieplan som er utviklet i samarbeid med den enkelte familie. Familien blir fulgt opp på sentrale levekårsområder som arbeidsrettede tjenester, økonomi, bolig og helse. Samtidig følges barna opp til deltakelse i barnehage, skole, skolefritidsordning, fritidsaktiviteter samt sommerjobb for ungdommer i familiene. Et eget evalueringsprosjekt skal kartlegge samordningseffekter mellom ulike deler av hjelpeapparatet og hvilke elementer som er virksomme i den direkte oppfølgingen av den enkelte familie. Effektberegningene vil bli gjennomført på grunnlag av et randomisert, kontrollert forsøk med tilsammen 15 forsøkskontor og et tilsvarende antall kontrollkontor.

.....
²² Husbanken, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.

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

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

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

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

- For mange kvinner og menn med innvandrerbakgrunn uten grunnleggende elementær skolegang fra hjemlandet og nødvendige norskkunnskaper vil det ikke være hensiktsmessig med arbeidsrettede tiltak fra NAV. Dette viser erfaringene fra NAV-kontorene i forbindelse med gjennomføring av ulike arbeidsrettede tiltak for denne gruppen. Vi har over lengre tid fått klare tilbakemeldinger om dette fra bydelskontorer i Oslo med høy innvandreretthet og med mange brukere fra denne gruppen. Problemstillingen ble belyst i Fafo-rapporten «Når aktivisering blir ydmykelse» (Friberg og Elgvin 2014). Rapporten beskriver møtet mellom somaliske innvandrere og NAV. De tilbys ofte arbeidsrettede tiltak som viser seg å fungere dårlig og som de finner liten mening i. Tiltakene oppleves ofte som ydmykende fordi de mangler nødvendige ferdigheter for å gjennomføre trenings- og kvalifiseringsaktivitetene. Disse gruppene vil ha behov for tilpassede undervisningstilbud innenfor grunnskolen kombinert med språkopplæring før arbeidsrettede tilbud i NAVs regi blir iverksatt. NAV bør i samarbeid med kommune/undervisningsmyndigheter etablere samarbeidsmodeller for å få belyst disse problemene og utforme egnede kvalifiseringsløp for disse gruppene.

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

7.4 Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene

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

legg er det iverksatt et målrettet samarbeid med universitets- og høyskolemiljøene om forskning og fagutvikling på alle NAVs ansvarsområder.

NAV-kontoret er kommunens viktigste velferdsaktør og det er et stort potensiale for å utvikle denne rollen lokalt. Lov om sosiale tjenester i NAV pålegger kommunen å utføre en rekke generelle oppgaver i lokalsamfunnet. Blant annet skal kontoret gjøre seg kjent med innbyggernes levekår og følge med på faktorer

som kan skape eller opprettholde sosiale problemer i sitt område. For å forebygge sosiale problemer er det behov for at NAV-kontoret tar rollen som samfunnsaktør ved å informere og orientere både lokalbefolkningen, politikerne og andre aktører om de aktuelle utfordringene i sitt lokalmiljø. Denne kunnskapen kan være et viktig grunnlag i den kommunale plan- og budsjettprosessen, og kan bidra til at det brede spekteret av statlige og kommunale virkemidler blir samordnet på en mest mulig hensiktsmessig måte.

REFERANSER

- Albæk, Karsten, Rita Asplund, Erling Barth, Lena Lindahl, Kristine von Simson og Pekka Vanhale (2015) *Youth employment and inactivity*. TemaNord 2015: 548. København: Nordisk ministerråd.
- Andersen, Patrick Lie og Anders Bakken (2015) *Ung i Oslo 2015*. NOVA Rapport 8/15. Oslo: Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009) *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009*. Vedlegg til St.prop. nr. 1 (2008–2009) – statsbudsjettet 2009. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*. Rapport 2015. Rapport fra faggruppen for IA-avtalen. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Omverdensanalyse 2014. Utvikling, trender og konsekvenser frem til 2015*. NAV-rapport 2014:2. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Barstad, Anders (2014) *Levekår og livskvalitet. Viten-skapen om hvordan vi har det*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Barth, Erling og Kristine von Simson (2012) «Ungdomsarbeidsledighet og konjunkturer». *Økonomiske analyser* 5, 38–45.
- Berg, Helene og Trude Thorbjørnsrud (2009) «Hvorfor blir det flere unge uføre?» *Søkelys på arbeidslivet*, 3, 389–399.
- Bhuller, Mandeep og Eirik Eylands Brandsås (2013) *Fattigdomsdynamikk blant innvandrere: en empirisk analyse for perioden 1993–2011*. Rapporter 40/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Brage, Søren og Ola Thune (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37–49.
- Bratsberg, Bernt og Oddbjørn Raaum (2013) «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår». *Samfunnsøkonomen* 3/2013, 18–29.
- Bø, Tor Petter og Åsne Vigran (2014) *Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning*. Rapporter 37/2014. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bø, Tor Petter og Åsne Vigran (2015) «Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning». *Samfunnsspeilet* 1, 9–14.
- Cingano, Federico (2014) «Trends in income inequality and its impact on economic growth». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163.
- Collishaw, Stephan (2015) «Annual research review: Secular trends in child and adolescent mental health». *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 56 (3), 370–393.
- De Ridder, Karin A. A., Kristine Pape, Koenraad Cuypers, Roar Johnsen, Turid Linga Holmen, Steinar Westin og Johan Håkon Bjørngaard (2013) «High school dropout and long-term sickness and disability in young adulthood: a prospective propensity score stratified cohort study». *BMC Public Health*, 13, 941.
- Djuve, Anne Britt, Roy Nilsen og Anne Hege Strand (2012) *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012:63. Oslo: Fafo.
- Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60.
- Ekren, Rachel (2014) «Sosial reproduksjon av utdanning?» *Samfunnsspeilet*, 28 (5), 20–24.

Epland, Jon, Erlend Sandø Kiel og Frøydis Strøm (2013) «Inntekt og marginalisering», i Sandnes, Toril (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 103–124.

Epland, Jon og Mads Kirkeberg (2014a) *Arbeidsinnvandrernes inntekter. Store forskjeller mellom innvandrere fra nye og gamle EU-land*. Artikkel publisert 18.november 2014. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/arbeidsinnvandrernes-inntekter> (lest 3.desember 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2014b) *Barn i lavinntektsusholdninger: Flere innvandrerbarnefamilier med lavinntekt*. Artikkel publisert 18.mars 2014. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnefamilier-med-lavinntekt> (lest 24.september 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Eurostat (2015) *Being young in Europe today*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Falch, Torberg, Ole Henning Nyhus og Bjarne Strøm (2011) *Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport 03/11. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

Folkehelseinstituttet (2014) *Folkehelse rapporten 2014: Psykisk helse hos barn og unge*. Rapport 2014:4. Oslo: Folkehelseinstituttet.

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

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

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

Hammer, Torhild og Christer Hyggen (2013) «Ung voksen – risiko for marginalisering», i Hammer, Torhild og Christer Hyggen (red.) *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenlivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk., 13–27.

Hyggen, Christer (2015) *Unge utenfor utdanning og arbeid i Norden. Utfordringer, innsatser og anbefalinger*. TemaNord 2015: 36. København: Nordisk Ministerråd.

Olsen, Torunn S. og Nina Jentoft (2010) «Et liv jeg ikke valgte». *Søkelys på arbeidslivet*, 27 (3), 206–216.

Kalstø, Åshild Male og Anders Mølster Galaasen (2015) «Helserelaterte ytelser – utviklingen frem til 2014». *Arbeid og velferd*, 2/2015, 16–34.

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

Kaur, Ranjit (2013) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapporter 32/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Langeland, Stein, Eva Herud og Silje Ohrem (2014) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013*. NAV-rapport 2014:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Legard, Sveinung, Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik (2009) *Evalueringsprogrammet. Underveisrapport*. Notat 7/2009. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Lima, Ivar (2013) *Kvalifiseringsprogrammet. Rapport fra en undersøkelse blant veiledere på Kvalifiseringsprogrammet*. Upublisert.

Lima, Ivar og Silje Ohrem Naper (2013) «Kommer deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i jobb». *Arbeid og velferd*, 2/2013, 43–59.

Lorentzen, Thomas og Roy A. Nielsen (2009) «Går fattigdom i arv?» i Fløtten, Tone (red.) *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

- Lunde, Elin Skretting (2013) «Ungdom og unge voksnes helse», i Sandnes, Toril (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 147–165.
- Malmberg-Heimonen, Ira, Sidsel Natland, Anne Grete Tøge, Simon Innvær og Helle C. Hansen (2013). *Helhetlig oppfølging av brukere i kvalifiseringsprogrammet. Evaluering av «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming (HPMT)»*. Januar 2014.
- Markussen, Eifred, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding og Nina Sandberg (2008) *Bortvalg og kompetanse*. Rapport 13/2008. Oslo: NIFU STEP.
- Markussen, Simen og Knut Røed (2014) «Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation». *IZA Discussion paper*, No. 8245.
- Normann, Tor Morten (2013) «Unge voksne på boligmarkedet», i Sandnes, Toril (red.) *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 136. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 189–216.
- NOU (2009:10) *Fordelingsutvalget*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- NOU (2012:6) *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- NOVA (2015) *Ungdata. Nasjonale resultater 2014*. NOVA rapport 7/15. Oslo: Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.
- Nygård, Geir (2013) «Utdanning i Norge i et internasjonalt perspektiv», i Holmseth, Silvia (red.) *Utdanning 2013- fra barnehage til doktorgrad*. Statistiske analyser 138. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 151–165.
- OECD (2015) *OECD Skills Outlook 2015. Youth, skills and employability*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011) «An overview of growing income inequalities in OECD countries: Main findings», i: *Divided we stand. Why inequalities keep rising*. Paris: OECD.
- Ose, Solveig Osborg, Roland Mandal og Siri Mordal (2014) *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Et system- og aktørperspektiv*. SINTEF-rapport nr. A26 225. Trondheim: SINTEF.
- PROBA (2013) *Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*. Rapport 2013–09. Oslo: PROBA samfunnsanalyse.
- Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidige ansettelser mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Regjeringsplattformen (2013) «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet», Sundvollen, 7.oktober 2013. Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b-604c5a82bd3b5_590_096f74/plattform.pdf (lest 30. november 2015).
- Samdal, Oddrun, Ingrid Iversen, Torbjørn Torsheim, Mari Skar Manger, Geir Scott Brunborg og Bente Wold (2009) *Trender i helse og livsstil blant barn og unge 1985–2005. Norske resultater fra studien «Helsevaner blant skoleelever. En WHO-undersøkelse fra flere land»*. HEMIL-rapport 3/2009, Bergen: HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen.
- Sandvik, Lene (2015) *Risiko for fattigdom og sosial eksklusjon – EU-SILC. Fortsatt få fattige og sosialt ekskluderte i Norge*. Artikkel publisert 8.april 2015. <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/fortsatt-fa-fattige-og-sosialt-ekskluderte-i-norge> (lest 7.mai 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Scheel, Hans Henrik (2014) *Fra skole til arbeid*. Innlegg på NHOs årskonferanse 2014. Tilgjengelig fra: <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/ak/ssbs-innlegg-nho-konferansen-08.01.14-web---powerpointpresentasjon-pdf.pdf> (lest 24. september 2015).

Sjøvoll, Andrea (2014, 7–13. februar) Plastisk generasjon. Kronikk. *Morgenbladet*.

Sletten, Mira Aaboen (2013) «Betydningen av å lykkes sosialt i ungdomstiden – er «dårlige venner» bedre enn ingen venner?» i Hammer, Torild og Christer Hyggen (red.) *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenlivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 129–149.

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

STAMI (2015) *Faktaboken om arbeidsmiljø og helse 2015 - status og utviklingstrekk*. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

SSB (2014) *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, 2013*. Nettartikkel publisert 17. desember 2014. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus> (lest 3. desember 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015a, b, e, f) *Statistikkbanken*. a: Tabell 10 503 (Personer i husholdninger med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet, under ulike avstander til medianinntekten – hentet 29. september Malmberg-Heimonen, Ira, Sidsel Natland, Anne Grete Tøge, Simon Innvær og Helle C. Hansen (2013). *Helhetlig oppfølging av brukere i kvalifiseringsprogrammet. Evaluering av «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming (HPMT)»*. Januar 2014.

2015), b: Tabell 09 679 (Personer med lavinntekt, etter gruppe og alder – hentet 29. september 2015), e: Tabell 03 781 (Sysselsatte, etter kjønn og alder – hentet 8. september 2015), f: Tabell 08 518 (Arbeidsledige, etter kjønn og alder – hentet 8. september 2015). Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken>. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015c) *Dette er Norge 2015 – hva tallene forteller*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015d) *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2009–2014*. Nettartikkel publisert 4. juni 2015. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/vgogjen> (lest 8. september 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Von Soest, Tilmann og Lars Wichstrøm (2014a) «Secular trends in eating problems among Norwegian adolescents from 1992 to 2010». *International Journal of Eating Disorders*, 47 (5), 448–457.

Von Soest, Tilmann. og Lars Wichstrøm (2014b) «Secular trends in depressive symptoms among Norwegian adolescents from 1992 to 2010». *Journal of Abnormal Child Psychology*, 42 (3), 403–415.

Øia, Tormod og Halvor Fauske (2010) *Oppvekst i Norge. Andre reviderte utgave*. Oslo: Abstrakt forlag.

Øia, Tormod og Viggo Vestel (2014) «Generasjonskløfta som forsvant. Et ungdomsbilde i endring». *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 14 (1), 99–133.

Tidligere publiserte rapporter fra NAV

NAVs rapportserie

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

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

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

