
Lavinntekt og levekår i Norge

Tilstand og utviklingstrekk – 2018

Av Jorunn Furuberg, Tommy Grav, Ivar Andreas Åsland Lima og
Elisabeth Munch-Ellingsen

SAMMENDRAG

Levekår og lavinntekt

Økonomisk vekst har gjennom de siste ti-årene gitt en betydelig økning i realinntekten for de fleste innbyggerne, og det store flertallet av befolkningen har høy levestandard og gode levekår. Flere internasjonale sammenligninger viser at Norge er et av landene med minst ulikheter i verden. Siden 2009 har inntektsforskjellene i Norge økt, selv om denne utviklingen ikke har vært kontinuerlig. En viktig forklaring til de økte ulikhetene er at inntektsveksten har vært sterkest for de med høyest inntekter, mens veksten har vært mer beskjeden for de nederst i inntektsfordelingen. Økt innvandring har bidratt til økte inntektsforskjeller, men også økte kapitalinntekter for de som ligger øverst i inntektsfordelingen.

Andelen med lavinntekt har økt de siste årene, selv om økningen har vært mer beskjeden det siste året. Når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt, det vil si gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode, har andelen med lavinntekt økt fra 7,7 prosent i 2011 til 9,4 prosent i 2016, når vi benytter EUs lavinntektsgrense, (EU-60).

Mange innvandrergupper har lavere yrkesdeltakelse enn den øvrige befolkningen, og økningen i andelen med lavinntekt har sammenheng med økt innvandring. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrereforeldre med vedvarende lavinntekt var på 28,3 prosent i 2016, dette er tre ganger høyere enn gjennomsnittet i befolkningen.

Ulik utvikling mellom gruppene

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men dette har endret seg. I Norge har andelen med lavinntekt for de over 67 år falt de siste årene. I 2016 var andelen med lavinntekt i denne aldersgruppa for første gang lavere enn gjennomsnittet i befolkningen. I alle aldersgrupper under 67 år har det vært en svak økning de siste fem årene. Økningen har vært størst blant unge voksne i alderen 18–34 år. Ser vi bare på året, 2016, har økningen vært størst blant barn under 18 år.

Nedgangen i andelen med lavinntekt blant eldre skyldes flere forhold. Nye alderspensjonister har de senere årene et høyere pensjonsgrunnlag enn tidligere årskull. Samtidig ser vi at andelen med lavinntekt blant aleneboende minstepensjonister har økt de siste årene.

Lavinntekt i aldersgruppen 18–34 år knyttes ofte til manglende videregående utdanning. De siste årene har det vært en tendens til at mange unge under 30 år står utenfor arbeidslivet og utdanningssystemet. Over tid har andelen arbeidssøkere gått ned i denne aldersgruppen, mens det har vært en økning i antallet som mottar helserelaterte ytelser.

Andelen med lavinntekt har økt blant enslige forsørgere og blant mottakere av arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp fra NAV. Også blant uføretrygdede har andelen med lavinntekt økt det siste året. Blant personer som mottar ytelser fra NAV er andelen med lavinntekt høyest blant aleneboende minstepensjonister med alderstrygd. Mottakere av økonomisk sosialhjelp, enslige forsørgere og husholdninger med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant lavinntektsgruppene.

101 000 barn bodde i husholdninger med vedvarende lavinntekt i 2016. Av disse kom 54,5 prosent fra innvandrerfamilier. Økt innvandring står for mye av denne økningen, men det har også vært en økning i antall barn i lavinntektsfamilier uten innvandrerbakgrunn. Det er store regionale forskjeller i forekomsten av lavinntekt i barnefamilier. Andelen er høyest i Oslo og lavest i Rogaland og Troms.

Arbeid og lavinntekt

Utviklingen i lavinntekt har nær sammenheng med den økonomiske utviklingen og situasjonen på arbeidsmarkedet. Risikoen for vedvarende lavinntekt er fem ganger så høy i husholdninger uten en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, sammenlignet med befolkningen for øvrig. Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsmarkedet

utvikler den enkeltes kompetanse og muligheter for høyere lønn. Samtidig er barn og ungdoms oppvekst og utdanning helt avgjørende for den humankapital de skal ha med seg inn i arbeidsmarkedet. Høy sysselsetting og lav ledighet er derfor viktig for å sikre små forskjeller i levekår.

Lavinntektsgrupper har dårligere helse og opplever materielle og sosiale mangler

Norge har et godt utbygd velferdssystem som gjør at folk med små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel viser levekårsundersøkelsene at lav husholdningsinntekt bidrar til materielle og sosiale mangler. Personer med lavinntekt har oftere dårlig helse, bor oftere alene og har mindre sosial kontakt enn de som ligger over lavinntektsgrensen. Barn i lavinntektsfamilier opplever først og fremst at de ikke har de samme sosiale godene som andre barn. Fritidsaktiviteter, skoleaktiviteter og ferie skiller seg ut. Å ikke kunne delta på samme arenaer som andre barn svekker mulighetene for utvikling av språkforståelse og sosiale ferdigheter, noe som er viktig for å kunne delta i utdanning og arbeid når de blir eldre.

Økningen i det kommunale boligtilbudet har bidratt til økt dekning av boligbehovet blant de mest vanskeligstilte på boligmarkedet

Sammenlignet med andre land eier flere boligen sin i Norge, langt flere i befolkningen har eneboliger, og i gjennomsnitt har vi større boareal. Over 80 prosent bor i egen eid bolig. Denne andelen har holdt seg relativt stabil siden 1980-tallet. Sannsynligheten for å bo i eid bolig øker med alderen og henger sammen med om man inngår i en parhusholdning eller ikke. Selv om stadig flere har trygge og stabile boforhold, ble likevel 122 000 personer, eller 45 000 husstander, regnet som vanskeligstilte på boligmarkedet i 2011. Dette er personer som bor trangt, har høy gjeldsbelastning eller inntekt under lavinntektsgrensen. Selv om behovet for hjelp til bolig fortsatt er stort, har økningen i det kommunale boligtilbudet medført at boligtilbudet til personer og familier med

det mest kritiske hjelpebehovet er blitt bedre de siste årene.

Sosiale tjenester og mottak av sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold. I 2017 mottok 1,7 prosent av befolkningen økonomisk sosialhjelp, en økning på 0,1 prosentpoeng fra 2016. Innvandrere utgjorde nesten 52 prosent av alle sosialhjelpsmottakere i yrkesaktiv alder. Denne andelen har økt betydelig de siste årene, dels som følge av økt innvandring.

Det ble utbetalt nesten 6,6 mrd. kroner i sosialhjelp i 2017, en økning på 3,8 prosent sammenliknet med 2016. Økningen i utbetalingene skyldes først og fremst at det er blitt flere mottakere men også samlet stønadstid og andelen langtidsmottakere har økt. Det har samtidig vært en nedgang i andelen som har hatt sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Personøkonomi – økonomisk råd og veiledning i NAV

Økonomisk rådgivning er en lovpålagt og sentral oppgave i NAV. Hovedregelen er at NAV skal yte tjenesten selv, men den spesialiserte rådgivning kan gis utenfor kontoret så lenge NAV har ansvaret for tjenesten.

Det kan være mange årsaker til at privatpersoner kommer i økonomiske vanskeligheter. I noen tilfeller er det uheldige enkelthendelser, i andre kan flere negative forhold virke sammen og årsaksforholdene er mer sammensatte. Årsaken til problemene kan ha sammenheng med den enkeltes livssituasjon, eller det kan være samfunnsmessige forhold som ligger bak. I mange tilfeller er det en kombinasjon av dette.

Den økonomiske utviklingen i Norge i de seneste år har gjort at samfunnsskapte årsaker til økonomiske problemer hos privatpersoner ikke er like fremtredende som før. Problemer knyttet til for høyt forbruk og forbrukskreditt synes derimot å være på fremmarsj.

Omlag 145.000 personer (2017) bor i hushold hvor håndtering av gjeld er et tilbakevendende problem.

Det er forbrukslån og kredittkortgjeld som gir høyest risiko for gjeldsproblemer.

Økonomiske problemer har kostnader både for den enkelte som rammes og for samfunnet. Det er bl.a. anslått at bare forvaltningen av gjeldsordningsinstituttet koster over 100 millioner kroner per år. I tillegg kommer den økonomiske rådgivningen i NAV, inndrivningsapparatet, kostnader i helsevesenet, fravær fra arbeidslivet, uteblitte skatter og avgifter osv.

Det er grunn til å anta at både inntektsuttryktheten og opptak av lån vil øke fremover. Basert på målingene var det i 2017 370 000 personer over 20 år som opplevde å ikke ha økonomisk trygghet. Tar en med nære familiemedlemmer, snakker vi trolig om mer enn 500 000 personer som til daglig lever med økonomiske utfordringer. 32 258 personer mottok økonomisk rådgivning i NAV i 2016. Grunnet store utfordringer for NAV fremover bør det satses på å utvikle en praksis i NAV at økonomi på et tidlig stadie er et tema i dialog med brukerne uansett hvor i systemet de befinner seg.

Ulike virkemidler for å bekjempe fattigdom

Ungdom, unge voksne, enslige forsørgere og barnefamilier med innvandrerbakgrunn vil fortsatt være de som har de største levekårsutfordringene. I gruppene er det mange med mangelfulle norskferdigheter, svake kvalifikasjoner og med helseutfordringer. Levekårsutfordringene i befolkningen har sammensatte årsaker. I følge lov om sosiale tjenester skal NAV bidra til at utsatte barn og unge får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud fra hele hjelpeapparatet.

På bakgrunn av utviklingen på arbeidsmarkedet, inntektsutviklingen og levekårssituasjonen de siste årene, presenterer vi ulike virkemidler for å styrke overgangen til arbeid, sikre bolig og sikre inkludering av grupper som er særlig utsatt for lavinntekt.

Inkluderingsdugnaden fra 2017 videreføres med økte bevilgninger for 2018. Målsettingen er å få flere med nedsatt arbeidsevne eller hull i cv inn i arbeidslivet, og det er et ønske om å bruke mer lønnstilskudd

i ordinært arbeidsliv og gi bedre opplæringstilbud for de med svake kvalifikasjoner.

Opplysning, råd og veiledning er en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret. Kommunen ved NAV skal ved denne tjenesten bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Dette er en av de fem obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret. Tjenesten omfatter alt fra enklere veiledning for å kunne håndtere hverdagen, til faglig kvalifiserte råd og familieoppfølging. Denne tjenesten er viktig i NAV-kontorets daglige arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter **tilskuddsordninger** rettet mot kommunene for å avhjelpe og/eller bekjempe fattigdom. Målsettingen er å utvikle kunnskap og nye løsninger i arbeidet på NAV-kontorene. Direktoratet forvalter også tilskuddsordninger rettet mot sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner. Disse er et viktig supplement til det offentlige tilbudet, og kan bidra med nye metoder og løsninger i arbeidet mot fattigdom.

Arbeidsrettede tjenester og tiltak er sentrale virkemidler for å bistå brukere i å få og beholde en jobb. Å være i arbeid bidrar til å bekjempe fattigdom og sikre sosial inkludering for den enkelte. For at den enkelte skal lykkes i å få og beholde en vanlig jobb, må innholdet i tiltakene være tilpasset arbeidsmarkedssituasjonen og i størst mulig grad foregå i ordinært arbeidsliv. Bruk av lønnstilskudd, tettere oppfølging fra NAV, og kvalifiserende tiltak som gir formell kompetanse, er viktige virkemidler. NAV ønsker å vektlegge tiltak som øker kompetansen hos de arbeidssøkerne som har behov for dette.

For at NAVs arbeidsrettede tjenester på lang sikt skal kunne innrettes systematisk for å bekjempe fattigdom, må både de statlige tiltakene, utdanningssystemet og kommunenes innsats for integrering av flyktninger samordnes. Tiltak som bidrar til at foreldrene kommer i arbeid, bidrar til å styrke foreldrenes rolle som forbilder og forsørgere. NAVs ungdomsinnsats skal bidra til å hindre at unge under 30 år blir stående varig utenfor skole og arbeidsliv.

Kvalifiseringsprogrammet er et viktig virkemiddel for å bistå personer med behov for ekstra oppfølging

til å komme i arbeid. Programmet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Det må i tillegg foreligge et behov for tett og koordinert bistand. Dette kan gjelde personer som har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet, mangler grunnleggende skolegang og utdanning, har fysiske eller psykiske plager eller sliter med rusproblemer. I de siste årene har programmet hatt økende overgang til arbeid. Mange av deltakerne forsørger barn, og KVP er også viktig for å redusere barnefattigdom.

Aktivitetskrav ved innvilgelse av økonomisk stønad til brukere under 30 år er et virkemiddel for å få unge mennesker i arbeid og aktivitet. Man har grunn til å tro at dette virkemiddelet har en positiv effekt.

En viktig målgruppe for NAVs fattigdomsbekjempelse er personer som står utenfor arbeidslivet på grunn av **psykiske lidelser**. Det er et behov for et tettere samarbeid mellom helse- og arbeidstjenester for å gi et bedre tilbud til denne målgruppen. Arbeidsmarkedstiltak som støtter opp under dette arbeidet er Individuell jobbstøtte (IPS), Jobbspesialistteam i NAV-kontor og Oppfølgingstiltaket.

Mange i lavinntektsgruppen har sammensatte utfordringer som krever bistand fra ulike deler av hjelpeapparatet. Individuell plan (IP) er et hjelpemiddel for samordning av tjenester som skal bidra til å løfte brukere ut av en fattigdomssituasjon.

Helhetlig oppfølging for å hindre frafall fra skole og sosiale arenaer

Fra forskningen vet vi at det gjelder å tenke helhetlig og ikke begrense seg til utdanningssystemet eller arbeidsmarkedet alene når man jobber med barn og ungdom. For en del grupper vil det være behov for å samordne de offentlige tjenestetilbudene over flere år.

For å hindre negative konsekvenser av sosial arv, er det avgjørende å sikre at barn og ungdom får en best mulig oppvekst og utdanning. En viktig forutsetning er at hjelpeapparatet er koordinert og sikrer tiltak mot læringssvikt og frafall fra skolen. NAV prioriterer ungdomsgruppen gjennom egne ungdomsteam på NAV-kontorene og har iverksatt regjeringens innsats overfor unge uten arbeid, utdanning eller annen aktivitet.

Prosjekt «**Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier**» (HOLF) pågår i 29 NAV-kontor, og er ett av tiltakene i Regjeringens satsing «Barn som lever i fattigdom» (2015–2017).

Hovedformålet med prosjektet er å forebygge fremtidig lavinntekt for barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Familiene som deltar i prosjektet blir fulgt opp av NAV-kontoret på fire målområder: arbeid, økonomi, bolig og ivaretagelse av barnas behov. Koordinering og samordning av tjenester på tvers av kommunens tjenesteområder utgjør en del av innsatsen som er underlagt forskning.

Ungdomssatsningen i NAV innebærer at NAV skal prioritere tidlig innsats for unge ved oppfølging og bruk av arbeidsrettede tiltak. Unge under 30 år, arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, som etter åtte ukers ledighet fremdeles ikke er i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet, skal tilbys en forsterket og individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging fra NAV. Målet er å motivere unge til å søke arbeid og raskt komme over i arbeid, utdanning eller annen aktivitet og at færre i denne aldersgruppen skal motta helserelaterte ytelser. Satsingen, med oppstart i 2017, er videreført med ekstra midler til jobbspesialiser og ungdomsteam i 2018.

En effektiv integreringspolitikk

Arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn har oftere større utfordringer på arbeidsmarkedet enn den øvrige befolkningen på grunn av mangelfull utdanning, lite relevant arbeidserfaring og mangelfulle norskerferdigheter. Det viktigste tiltaket for integrering av nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn er kommunenes introduksjonsprogram. Arbeids- og velferds-etaten har en viktig oppgave for å arbeidsrette introduksjonsprogrammet. Staten skal tidlig inn med informasjon om arbeidsmarkedet og arbeidslivets krav og muligheter. NAV-kontoret skal også bistå med å utarbeide individuell plan, tilrettelegge for et hurtigspor for deltakere som har kompetanse som er etterspurt på arbeidsmarkedet, samt vurdere bruk av arbeidsmarkedstiltak på ethvert tidspunkt i løpet av programperioden. Det er av stor betydning for NAV at flest mulig av introduksjonsprogrammets deltakere avslutter sitt program med overgang til arbeid eller

utdanning. Samarbeidet om introduksjonsprogrammet er et viktig element i partnerskapet i NAV-kontoret.

Arbeidslivet er i rivende utvikling, med stadig økende kompetansekrav. Det er minst like stor etterspørsel etter arbeidstakere med fagutdanning som med høyere utdanning. For å kunne etablere tilpassede kvalifiseringsløp for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, med sikte på å kvalifisere så mange som mulig til et fagbrev, må NAV utvikle sitt samarbeid med utdanningssektoren. Samarbeidsavtaler forankret i alle ledd, samt samkjørte styringssignaler for alle aktuelle sektorer, er forutsetninger for å overkomme det som kan oppleves som systembarrierer og regelverkskollisjoner.

Barneperspektivet i NAV

Det å etablere et barneperspektiv i hele NAV-kontoret er viktig, både for å hjelpe barna, forebygge og forhindre negativ sosial arv, og for å bistå bruker til å komme i arbeid og aktivitet.

En god kartlegging, som inkluderer barnas situasjon, er grunnlaget for å kunne gi gode, tilpassede tjenester. Skal brukere komme i arbeid og klare å stå i et arbeidsforhold over tid, er det viktig at NAV har kartlagt brukers livssituasjon. Herunder om bruker har barn med særlige behov, og om dette medfører at det er nødvendig med tilrettelegging for at bruker skal kunne jobbe.

Bolig og boligsosial innsats mot lavinntektsfamilier

Det er vanskelig å etablere seg i det ordinære arbeidslivet uten en relativt stabil livssituasjon, på samme måte som det kan være vanskelig å skaffe seg et stabilt boforhold uten en forutsigbar inntekt. Å jobbe arbeidsrettet med personer som ikke har bosted stiller krav til NAV om samordning internt og med andre aktører. Utviklingen viser at hjelpeapparatet har lyktes med å øke boligtilbudet til personer og familier med de mest kritiske hjelpebehovene.

NAV bidrar inn i en rekke tiltak under Bolig for velferd, Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020), bl.a. gjennom videreutvikling av Veiviseren.no, etablering av nasjonalt læringsprosjekt om midler-

tidig botilbud fra NAV med virkemidler fra Husbanken med mer.

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. Et mål er blant annet å styrke kunnskapen om NAVs prioriterte brukergrupper og virkemidler for å få mennesker ut av fattigdom.

Innenfor de sosiale tjenestene har Arbeids- og velferdsdirektoratet iverksatt flere prosjekter for å sikre fag- og kunnskapsutvikling gjennom utvikling av tjenestene i praksisfeltet.

Utpøring av arbeidsformer og metoder skal bidra til en mer kunnskapsbasert praksis i NAV-kontorene, der man anvender etablert metodekunnskap og tilgjengelig forskning som utgangspunkt for utvikling og forbedring av tjenesten til brukerne.

NAV-kontoret er kommunens viktigste velferdsaktør og det er et stort potensiale for å utvikle denne rollen lokalt. NAV-kontoret skal blant annet være kjent med innbyggernes levekår og følge med på faktorer som kan skape eller opprettholde sosiale problemer i kommunen. Som et ledd i det forebyggende arbeidet, skal NAV-kontoret informere både lokalbefolkning, politikere og andre om utfordringene i lokalmiljøet.

Kriminalomsorgen og NAV

Innsatte har betydelig lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn befolkningen for øvrig. En stor andel har rusmiddelproblemer, psykiske, men også fysiske helseplager og utfordringer knyttet til økonomi, bolig og sosialt nettverk. NAVs tilstedeværelse i fengslene er et bidrag som kan styrke det samlede tilbakeføringsarbeidet mot større overgang til arbeid og aktivitet. Gjennom Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff vil samordning i forvaltningen være det sentrale arbeidet i strategien.

Det er i dag svært ulik tilgang, forankring og finansiering av NAV-ressurser i fengslene. Det er behov for å regulere tilstedeværelse av NAV-veileder i fengsel og hvordan disse skal finansieres i fremtiden.

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	13
3.1	Årlig og vedvarende lavinntekt	14
3.2	Økt andel med lavinntekt med «fast» inntektsgrense	16
3.3	Lavinntekt etter aldersgrupper	17
3.4	Innvandrerbakgrunn	18
3.5	Barn i husholdninger med lavinntekt	19
3.6	Arbeid og lavinntekt	22
3.7	Utdanning og lavinntekt	23
3.8	Lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV	24
3.9	Enslige forsørgere	26
3.10	Risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge	27
4.	Levekår	29
4.1	Levekårsundersøkelser	29
4.2	Helse og sosial kontakt	29
4.3	Boforhold og boligmiljø	32
4.4	Mat og fattigdom	35
4.5	Psykososiale konsekvenser av fattigdom	36
5.	Sosiale tjenester	37
5.1	Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp	37
5.2	Utvikling i andelen mottakere- sosialhjelpsprosenten	38
5.3	Over halvparten av sosialhjelpsmottakerne er innvandrere ..	40
5.4	Lavere utbetalt beløp for de fleste	41
5.5	Sosialhjelpsavhengighet	42

5.6	Forhold til arbeidsmarkedet	42
5.7	Økonomisk sosialhjelp og sambruk med andre ytelser	43
6.	Kvalifiseringsprogrammet	45
6.1.	Kvalifiseringsprogrammet	45
6.2	Hvem starter i kvalifiseringsprogrammet.....	46
6.3	Fra 2010–2016 er det blitt flere i jobb og færre med stønad etter deltakelse i KVP.....	48
7.	Personøkonomi – økonomisk råd og veiledning i NAV ...	52
7.1	Årsaker til økonomiske problemer	52
7.2	Konsekvenser av økonomiske problemer	54
8.	Tilstanden på levekårsområdet – Oppsummering	56
8.1	Forskjeller i inntekt og formue	56
8.2	Liten økning i andel sosialhjelpsmottakere	57
8.3	Lavinntektsgrupper har dårligere helse og opplever materielle og sosiale mangler.....	58
8.4	Unge voksne og familier med små barn er særlig utsatt på boligmarkedet	58
9.	Ulike virkemidler for å redusere risikoen for fattigdom... 	59
9.1	Opplysning råd og veiledning.....	59
9.2	Ulike tilskuddsordninger.....	59
9.3	Bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak	60
9.4	Helhetlig oppfølging for å hindre frafall fra skole og sosiale arenaer.....	61
9.5	Helhetlig oppfølging, og samordnede tjenestetilbud for lavinntektsfamilier	62
9.6	Ungdomssatsingen i NAV	63
9.7	En effektiv integreringspolitikk	63
9.8	Barneperspektivet i NAV.....	64
9.9	Behov for bolig og boligsosial innsats mot lavinntektsfamilier .	65
9.10	Styrking av NAVs rolle som kunnskapsaktør i kommunene ...	65
9.11	NAV-kontoret som kunnskapsaktør.....	66
9.12	Kriminalomsorgen og NAV	66
	Referanser	68

1. INNLEDNING

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 en rapport om tilstanden på fattigdoms- og levekårsområdet i Norge. Årets utgave har endret tittel i forhold til tidligere års utgaver. Endringen i tittel er gjort for bedre å beskrive innholdet i rapporten.

I årets rapport har vi oppdatert analysen av utviklingen i inntektsfordeling og lavinntekt basert på utvalgte oppdateringer av SSBs inntektsstatistikk etter skatteoppgjøret for 2016. Materialet til dette arbeidet er hentet fra SSBs statistikkbank og utvalgte statistikkjøringer fra SSB. I tillegg presenterer vi en oppdatering av utviklingen i levekårsutfordringene knyttet til helsesituasjonen i befolkningen og befolkningens boforhold og bomiljø. Dette kapitlet er i hovedsak basert på levekårsundersøkelsene som er utarbeidet og publisert av SSB. Som i tidligere år har vi også gjennomført analyser av sosialstatistikken basert på

de nye KOSTRA-dataene fra 2017. Vi har også gjort egne bearbeidinger av sosialhjelpsdata mottatt fra SSB. Ved siden av levekårsdataene bygger rapporten i stor grad på litteraturoversikter og forskningsresultater som løpende publiseres fra ulike forskningsmiljøer.

I årets utgave har vi et eget temakapittel som omhandler Kvalifiseringsprogrammet, der vi har tatt med en oppsummering av en nylig publisert artikkel om utviklingen i programmet de siste årene. I tillegg har vi et eget kapittel som omhandler personøkonomi og økonomisk råd og veiledning i NAV.

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. I beskrivelsen av utfordringsbildet har vi lagt vekt på å gi en overordnet framstilling av hvordan fattigdom kan bekjempes både gjennom det daglige møtet med brukerne og ved å fremme et forbyggende perspektiv for barn og unges oppvekst og utdanning.

2. UTVIKLING I INNTEKT OG INNTEKTSFORDELING I NORGE¹

Den økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i landet, og det store flertallet i den norske befolkning har høy levestandard og gode levekår. Flere internasjonale sammenligninger viser at Norge er blant de landene i verden med minst forskjeller i levekår. Norge kommer godt ut på EUs indikatorer for risiko for fattigdom eller sosial eksklusjon². Også tall fra OECD viser at forskjellene er små i Norge sammenliknet med mange andre land.

I følge OECD har inntektsforskjellene i de fleste OECD-land økt de siste 30 årene. Spesielt bekymringsfullt er det at store deler av befolkningen i OECD-landene opplever en forverring sin økonomiske situasjon. De siste tiårene har så mange som de 40 prosentene av befolkningen som befinner seg nederst på inntektsskalaen ikke tatt del i den økonomiske veksten. Mens mange land har opplevd økonomisk vekst, har avstanden mellom de med høyest inntekt og de med lavest inntekt økt. (OECD 2015). Norge er et land med små forskjeller i inntekt sammenliknet med andre land i OECD. Ulikhetene i inntekt har likevel økt noe også i Norge de siste årene. OECDs kartlegging av den såkalte Gini-koeffisienten mellom landene viser at Norge i 2015 ligger på en 8. plass av 42 land, mot en 3. plass i 2010 (OECD 2018a).

Fra 2009 har inntektsforskjellene i Norge økt, selv om denne utviklingen ikke har vært kontinuerlig (SSB 2018a). En viktig forklaring på de økte forskjellene er at husholdningene med høyest inntekt drar i fra resten av befolkningen. Inntekstulikheten mellom husholdningene viste en liten nedgang i 2016, etter en betydelig vekst i 2015. Kapitalinntekter som følge av mottatt aksjeutbytte økte ekstraordinært i 2015, noe som kan forklares med tilpasning til endrede regler for beskat-

ning av aksjeutbytte fra 2016. Aksjeutbytte er imidlertid en svært skjevfordelt inntekt der nesten alt tilfaller husholdningene med de høyeste inntektene. Ulikheten i 2016, målt ved Gini-koeffisienten, var likevel relativt stor, og med unntak av 2015, den største siden 2005.

I perioden 2011–2016, har medianinntekten til husholdningene hatt en realvekst på 3,9 prosent, men det er klare forskjeller i inntektsutvikling mellom husholdningene. Inntektene har økt mest for eldre husholdninger og par uten barn. Gruppene med svakest realvekst i inntektene i denne perioden er yngre par uten barn og enslige forsørgere.

Formue er en annen indikator på økonomisk sårbarhet, fordi de økonomiske ressursene til en husholdning også påvirkes av oppsparte midler. Formuesfordelingen har blitt skjevare de siste årene. I 2016 eide tidelen av befolkningen med høyest nettoformuer 50,7 prosent av all nettoformue i Norge. Denne andelen har økt hvert år siden 2013 da tilsvarende tall var 49,5 prosent (SSB 2018a). Det er en nær sammenheng mellom inntekt og formue. Konsentrasjonen av formue henger sammen med en økning i verdien av aksjer og verdipapirer, som i stor grad eies av husholdninger på toppen av formuesfordelingen. I 2016 eide tidelen med høyest inntekt 27,5 prosent av all nettoformue, mens tidelen med lavest inntekt eide 7,5 prosent.

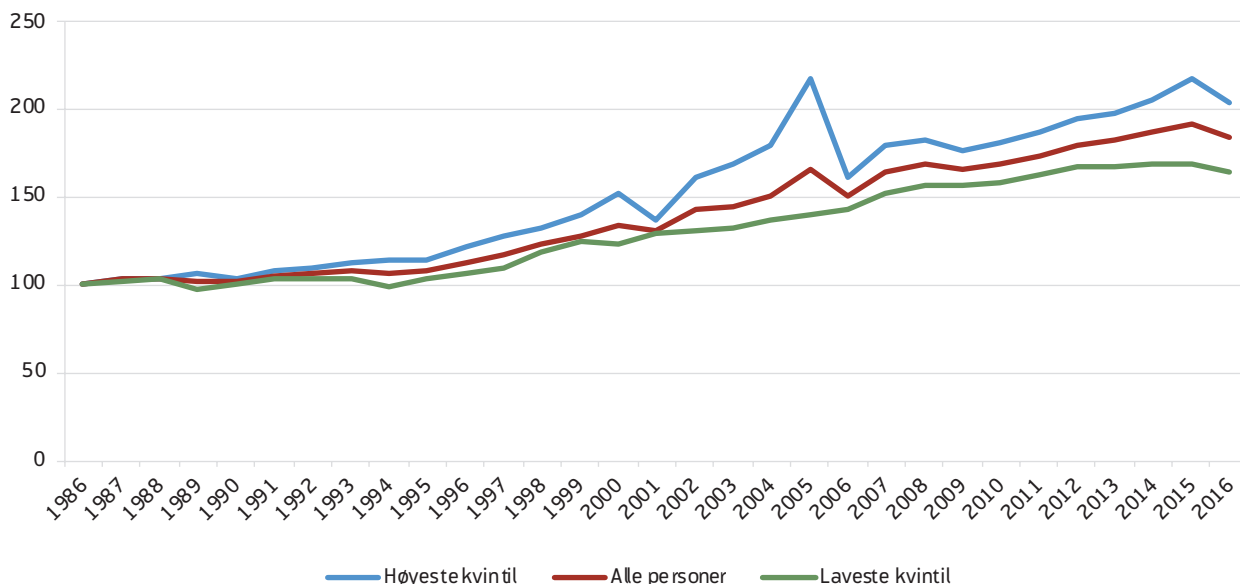
2.1 Inntektsfordelingen

Figur 1 viser utviklingen i inntekt etter skatt for gjennomsnittet av alle personer og for gjennomsnittet blant de 20 prosentene (kvintilene) med høyest og lavest inntekt. I perioden 1986–2016 har gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i befolkningen økt med 84 prosent, omregnet i faste priser. Veksten for femdelen med høyest inntekt var i samme periode 104 prosent, mens femdelen med lavest inntekt økte gjennomsnittsinntekten med

¹ I dette kapitlet bygger vi på inntekts- og formuesstatistikken til SSB.

² Se avsnitt 3.10 under.

Figur 1. Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala)¹. Gjennomsnitt. Indeks i faste 2016-kroner. 1986=100. Kvintiler²



¹ Personer i studenthusholdninger utelatt

² Se faktaboks side 13 for definisjon av begrepene inntekt etter skatt, EU-skala og forbruksenhet.

Kilde: SSB

64 prosent. På tross av at ulikhetene har økt, har alle inntektsklasser høyere realinntekt i 2016 enn for 10–15 år siden. I 2016 var det et betydelig fall i realinntektene både for de med høye inntekter og de med lave inntekter. De 20 prosentene med høyest inntekt hadde likevel en realinntekt på nivå med 2014, mens de 20 prosentene med lavest inntekt ikke hadde særlig høyere inntekt enn i 2011 (figur 1).

Norske husholdninger hadde generelt en negativ inntektsutvikling fra 2015 til 2016. Median inntekt etter skatt for alle husholdninger falt med 2,2 prosent målt i faste priser. Realverdien av medianinntekten til husholdningene var dermed på nivå med 2013. Nedgangen i realinntekt det siste året skyldes sterk prisstiging, svak nominell økning av lønningene og uendrede barnetrygdsatser (SSB 2018a).

Nettoformuen i befolkningen har økt hvert år i perioden 2011–2017, hovedsakelig som følge av pris- og kursstigning på finansielle eiendeler og boligformuen. Også i 2017 bidrar økte boligpriser til økning i formue, selv om denne veksten har avtatt noe (SSB 2018a). Dette bidrar til å forsterke ulikheter, siden det

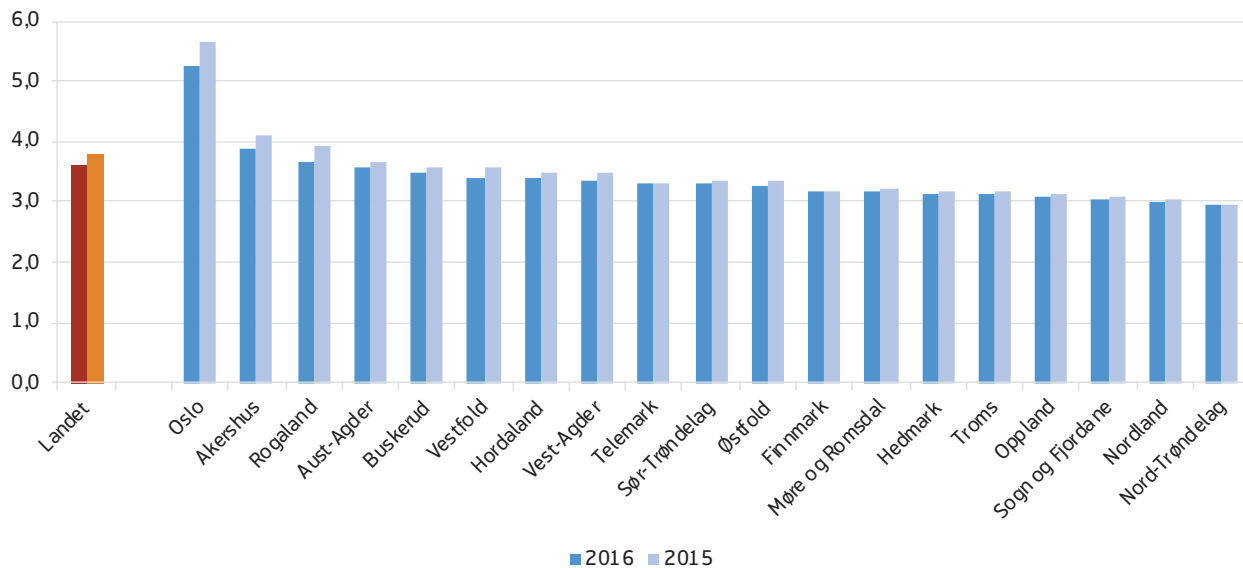
er de eldste og de med høyest inntekt som har høyest formue. De høye boligprisene bidrar også til økt gjeldsandel i husholdningene, særlig blant de yngre.

2.2 Regionale forskjeller

I figur 2 ser vi fordelingen av husholdningens inntekt³ i ulike fylker. På samme måte som for landet totalt, har ulikheten gått noe ned i et flertall av fylkene i 2016. Oslo skiller seg ut fra alle andre fylker ved å ha de klart største inntektsforskjellene. Mens forholdet mellom femdelen av befolkningen med høyest og lavest inntekt var på 5,3 i Oslo, var tilsvarende forholdstall for landet totalt 3,6. Utenom Oslo er det også store inntektsforskjeller i Akershus og Rogaland. Inntektsfordelingen er jevnest i Nordland og Nord-Trøndelag. Fra 2015 til 2016 har det vært størst nedgang i inntektsulikheten i Oslo og i Akershus, Rogaland og Vestfold. I Hedmark, Telemark og Oppland, samt i fylkene fra Nord-Trøndelag og nordover har det ikke vært noen endring i inntektsulikheten fra 2015 til 2016.

³ Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala), for personer.

Figur 2. Forholdet mellom gjennomsnittsinntektene til de 20 prosent i befolkningen med høyest inntekt og de 20 prosent med lavest inntekt (2015 og 2016). Fylkesvis



Kilde: SSB

3. UTVIKLING I LAVINNTEKT OG LEVEKÅR⁶

Det finnes ikke et offisielt fastsatt fattigdomsmål i Norge. Dermed vil antall og andel fattige avhenge av hvilket fattigdomsmål vi bruker. Ved sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land legges det gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn (OECD 2018b, Verdensbanken 2018). Lavinntekt er ofte brukt som en indikator på fattigdom. Antall og andel i befolkningen med lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på hvordan risikoen for fattigdom utvikler seg. Ved å se på utviklingen i lavinntekt fordelt på demografiske kjennetegn, sysselsetting, trygdemottak og andre bakgrunnsvariabler kan en si noe om hvordan risikoen for fattigdom varierer mellom grupper. Selv om lavinntekt gir økt risiko for fattigdom, tilhører rundt halvparten av de som oppgir at de mangler materielle eller sosiale goder ikke en lavinntektsgruppe. I denne rapporten fokuserer vi først og fremst på lavinntekt, men vi vil også se på en indikator for å måle risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Denne supplerer inntektsmålet med indikatorer som viser befolkningens tilgang på materielle goder og deltakelse på sosiale arenaer. Vi bruker denne indikatoren for å sammenlikne levekår i Norge og resten av Europa (avsnitt 3.10).

Det er vanlig å definere lavinntekt som «en inntekt som er mindre enn x prosent av medianinntekten» i det aktuelle landet i et gitt år, og vurdere lavinntekt ut ifra et slikt relativt inntektsmål. Medianinntekten i befolkningen er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store halvdel, etter at de er rangert etter inntektsstørrelse. Det vil altså være like mange personer med inntekt over medianen som under. EU opererer med to ulike lavinntektsmål, 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt. Ved å måle husholdningsstørrelse i forbruksenheter tar man hensyn til stordriftsfordelene husholdningene oppnår ved at flere bor sammen (se faktaboks). For eksempel vil ikke en husholdning på

Definisjoner

Inntekt etter skatt:

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

EU-60 og EU-50

EU har to ulike mål, og bruker 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt. En egen ekvivalensskala benyttes for å beregne hvor mange forbruksenheter det er i en husholdning.

EU-skala og forbruksenhet

I EUs skala vektet første voksne som 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på 2 voksne og 2 barn beregnes da til 2,1 forbruksenhet. Dette betyr at husholdningen i følge EUs skala trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn det en enslig har for å ha samme levestandard. På denne måten tar man hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger. I 2016 var lavinntektsgrensene på 179 000 og 215 000 kroner per forbruksenhet for henholdsvis EU-50 og EU-60 i følge SSBs inntektsstatistikk for husholdninger. Dette betyr at lavinntektsgrensen for en husholdning med to voksne og to barn under EU-50 målet var på 377 000 kroner mens den under EU-60 målet var på 452 000 kroner.

Årlig lavinntekt vs. vedvarende lavinntekt

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

Studenthusholdninger holdes utenfor, både fordi studier er en forbigående fase og fordi studielån ikke regnes som inntekt i inntektsundersøkelsen.

⁴ Dette kapitlet bygger på SSB's inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, samt statistikk utarbeidet av SSB på oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet.

to personer ha dobbelt så høye kostnader som en husholdning med én person. Dette prøver man å ta høyde for ved å bruke ekvivalensskalaer. EU-60 målet er mest brukt i EU og i Norge (Omholt 2016), og vi vil derfor fokusere mest på dette målet i rapporten. Ved å bruke EU-60 som lavinntektsmål inkluderer vi også grupper som ligger i grenselandet for lavinntekt og som derfor kan antas å ha en forhøyet risiko for fattigdom.

Det vil være viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av et inntektsmål. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad disse faktorene påvirkes av inntekt vil variere mellom land, da offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike. I noen land vil for eksempel tilgang på helsehjelp være avhengig av inntekt i større grad enn i Norge, med offentlig finansiert helsetilbud. Vi viser til fjorårets rapport for en mer inngående drøftet vi fattigdomsbegrepet og hvilke utfordringer det innebærer å bruke lavinntektsmål som indikator på fattigdom i Norge (Langeland m.fl. 2017). Selv om det er problematisk å knytte fattigdom så sterkt opp mot lavinntekt alene, kan utvikling i lavinntekt være en nyttig indikator som for å beskrive utviklingen over tid, samt å se på utviklingen for ulike grupper av befolkningen.

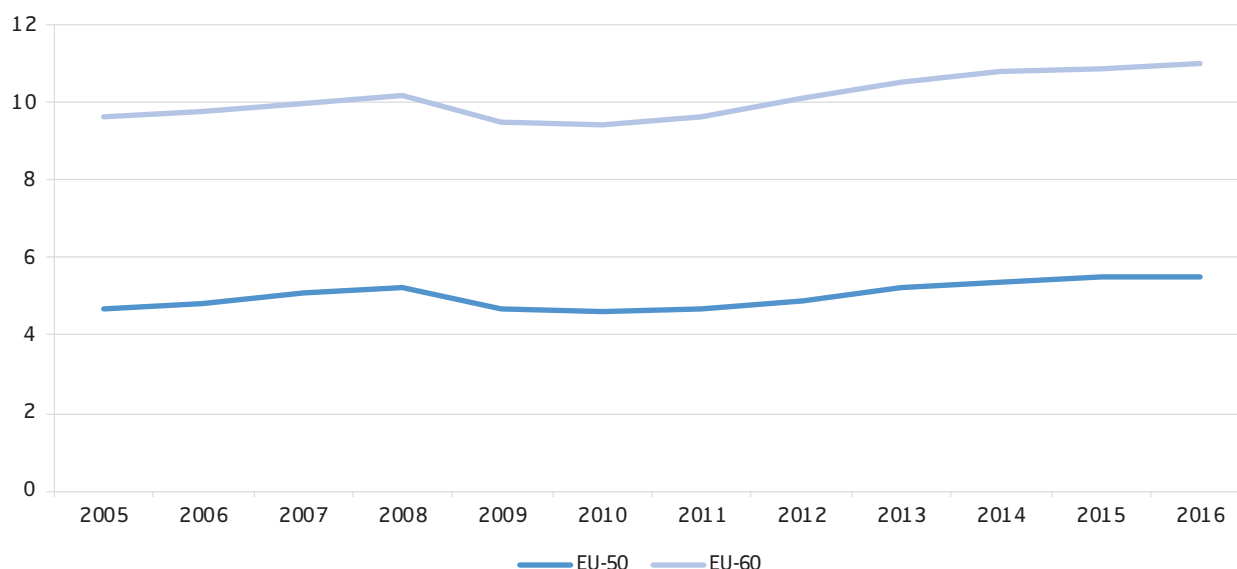
3.1 Årlig og vedvarende lavinntekt

Utviklingen i årlig lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på og vurdere hvordan løpende endringer i demografi og sysselsetting bidrar til utviklingen i risiko for fattigdom. Vi benytter også årlig lavinntekt framfor varig lavinntekt for å belyse utviklingen i lavinntekt for NAV-brukere etter stønadsordninger, siden mange stønader er kortvarige, jf. avsnitt 3.8 under.

Ulike lavinntektsmål vil gi ulikt antall med lavinntekt. Vi presenterer utviklingen i både årlig og vedvarende lavinntekt. Eksempelvis ser vi at dersom vi bruker EU-60, og ser på inntekten ett enkelt år, var 11,0 prosent av befolkningen i lavinntektsgruppen i 2016 (se figur 3). Dette tilsvarer 560 000 personer sammenliknet med antallet i 2015. Benytter vi isteden EU-50 finner vi at andelen med lavinntekt er det halve, på 5,5 prosent. Samlet har det vært en marginal økning i andelen med lavinntekt etter EU-60, mens andelen med lavinntekt etter EU-50 er konstant.

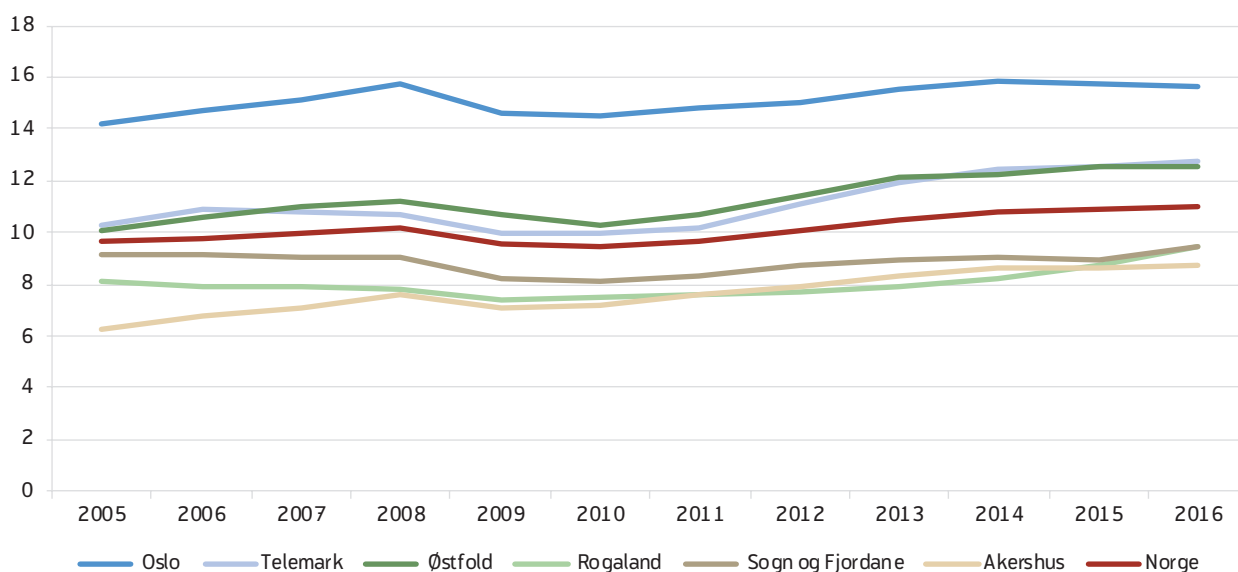
Utviklingen av andelen med lavinntekt er forskjellig ved de ulike inntektsmålene. Felles er at vi ser en økning frem til 2008, og en nedgang fra 2008 til 2009. Nedgangen skyldes at finanskrisen førte til en

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

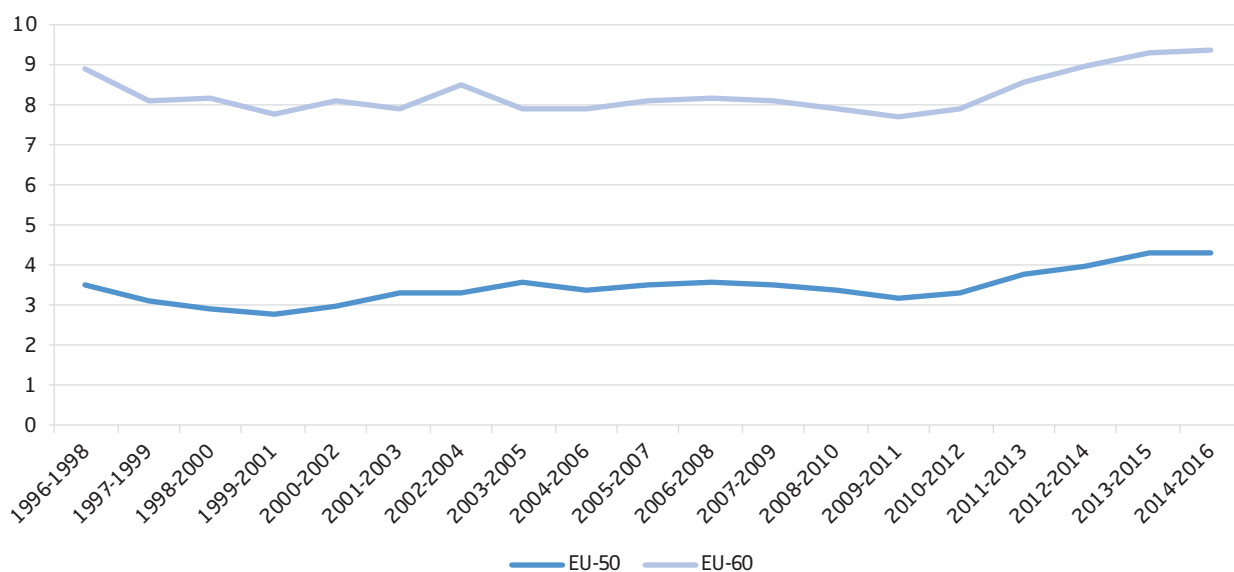


Kilde: SSB

liten nedgang i medianinntekten i befolkningen. Etter 2010 har det vært en økning i andel og antall personer med lavinntekt, men økningen har flatet ut de siste årene og for lavinntekt under EU-50 har økningen stoppet opp. Sammenlignet med 2015 økte andelen med årlig lavinntekt etter EU-60 med 0,1 prosentpoeng.

Andel personer med lavinntekt varierer mye mellom ulike fylker (figur 4). Oslo, Telemark og Østfold var fylkene med høyest andel personer med lavinntekt i 2016, med henholdsvis 15,6 prosent i Oslo, 12,7 prosent i Telemark og 12,5 prosent i Østfold. Oslo har hatt høyest andel med lavinntekt hele perioden. Akershus har lavest andel personer med lavinntekt med 8,7 pro-

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



Kilde: SSB

sent deretter følger Sogn og Fjordane og Rogaland, begge med 9,4 prosent. Fra 2005 til 2016 har andelen med lavinntekt økt i alle fylker. Økningen har vært størst Aust-Agder med 2,6 prosentpoeng etterfulgt av Telemark, Østfold og Akershus alle med 2,4 prosentpoeng. Veksten var minst i Nordland med 0,2 prosentpoeng etterfulgt av Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag, begge med 0,3 prosentpoeng.

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.

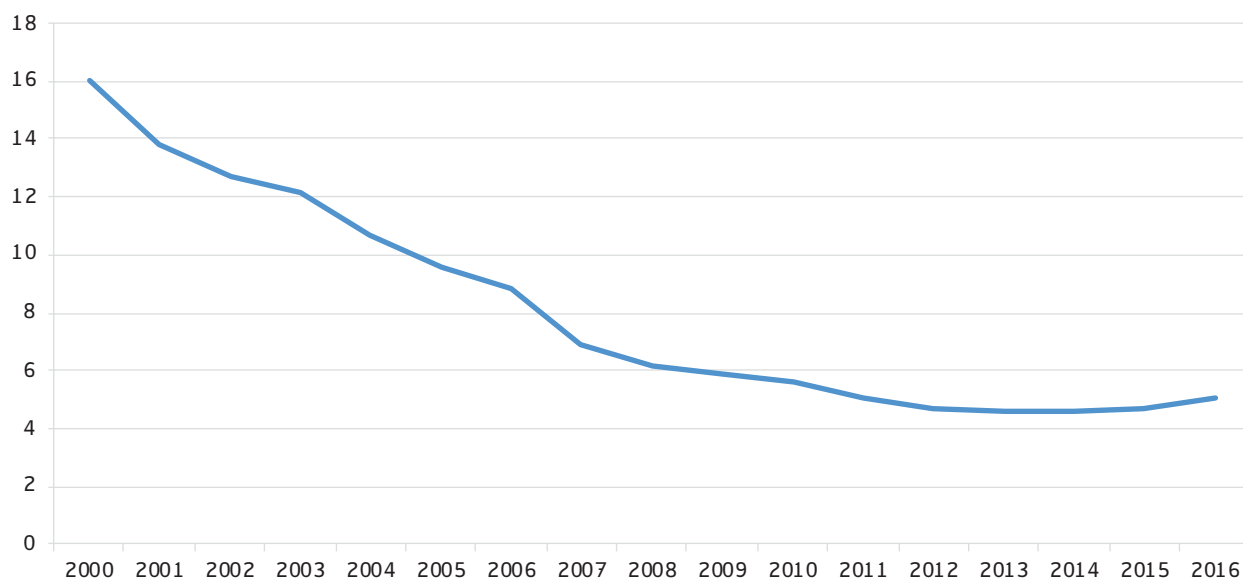
Som med årlig lavinntekt, ser vi at også økningen i andelen med vedvarende lavinntekt har avtatt i siste treårsperiode, etter en økning de fire foregående årene (figur 5). I treårsperioden 2014–2016 hadde 9,4 prosent av befolkningen, eller i underkant av 456 000 personer, en vedvarende lavinntekt (EU-60). Dette er en økning fra 9,3 prosent i den foregående treårsperioden, og innebærer at det var i overkant av 9 000 flere personer med vedvarende lavinntekt i 2015 sammenliknet med 2014. Måler vi lavinntekt ved å bruke EU-50 indikatoren er tallene lavere. Da finner vi at

4,3 prosent av befolkningen, eller 208 000 personer, hadde en inntekt under 50 prosent av mediangjennomsnittet i perioden. Andelen er uendret fra forrige treårsperiode.

3.2 Økt andel med lavinntekt med «fast» inntektsgrense

Når en benytter en såkalt «fast» lavinntektsgrense basert på ett enkelt år, får en fram om også de nederst i fordelingen har hatt en økning i realinntektene over tid. SSB har produsert statistikk som viser utviklingen i andelen med lavinntekt når en bruker inntektsgrensene for 2005 (figur 6). 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 5,0 prosent av befolkningen en inntekt lavere enn andelen på 9,6 prosent i 2005. Basert på en slik «fast» lavinntektsgrense har altså andelen med lavinntekt nesten blitt halvert mellom 2005 og 2016. Imidlertid har denne utviklingen gått stadig saktere, og de siste to årene har det vært en økning. Dette betyr at de som lå under 2005-års lavinntektsgrensen, har hatt en nedgang i realinntekt i perioden 2013 til 2016.

Figur 6. Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt (EU-60). Inntektsgrenser for 2005. Prosent



Kilde: SSB

3.3 Lavinntekt etter aldersgrupper

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men dette har nå endret seg. I Norge har andelen med lavinntekt for de over 67 år falt i hele perioden vist i figur 7, samtidig som det har vært en økning i de yngre aldersgruppene. I 2016 er for første gang andelen med lavinntekt blant de over 67 år lavere enn for gjennomsnittet i befolkningen. Siden andelen med vedvarende lavinntekt i befolkningen startet å øke fra 2011, har økningen vært størst i aldersgruppene 18–34 år.

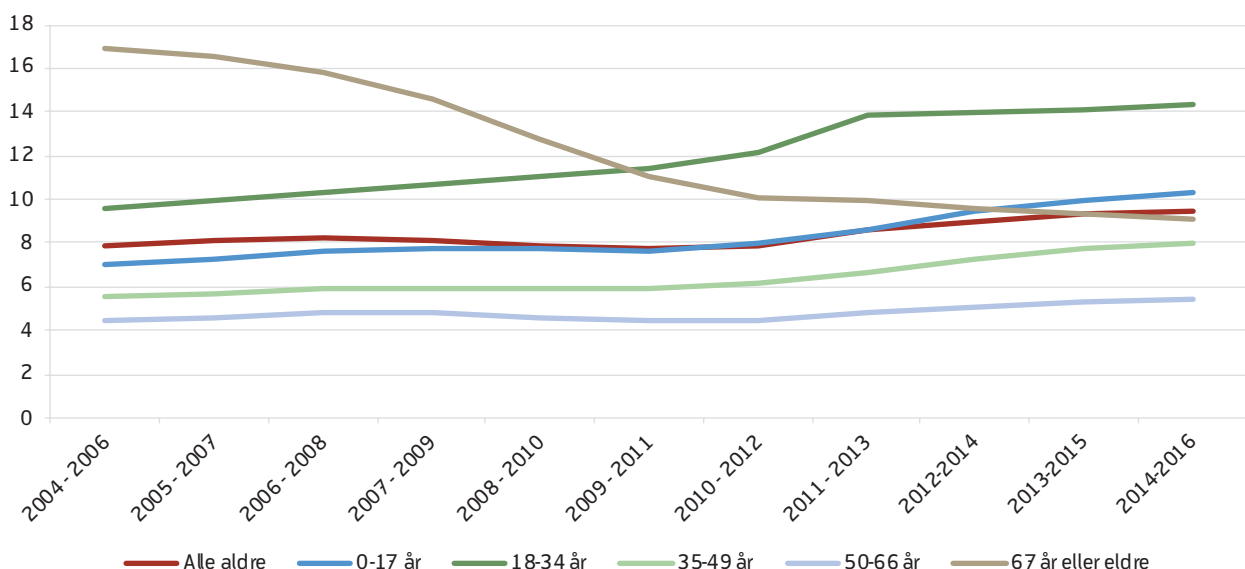
Det har også vært en sterk vekst i andelen barn med vedvarende lavinntekt. Økningen blant de yngste og nedgangen blant de eldste har imidlertid flatet noe ut de siste årene. Reduksjonen i andelen eldre med lavinntekt har vært mindre i perioden etter 2010, og andelen i aldersgruppen 18–34 år med vedvarende lavinntekt har økt med 0,2 prosentpoeng fra 2015 til 2016. Fra 2014 til 2015 har økningen vært sterkest for barn under 18 år.

Yngre husholdninger hadde en svakere inntektsutvikling enn eldre (SSB 2018a). Utviklingen med lavere inntekstvekst blant unge kan skyldes flere forhold, blant annet at andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer øker,

samtidig som frafallet fra videregående opplæring holder seg på et stabilt høyt nivå (se kapittel 5 i Langeland m.fl. 2016). Økt innvandring kan også bidra til utviklingen, fordi det endrer alderssammensetningen av befolkningen. Andelen med lavinntekt er høyere blant innvandrerne enn norskfødte (se avsnitt 3.4). Innvandrerbefolkningen er i gjennomsnitt yngre enn befolkningen ellers, og innvandring vil derfor gi større utslag i de yngre aldersgruppene enn de eldre. At andelen med lavinntekt blant de eldre reduseres, må ses i sammenheng med at de store etterkrigskullene som har blitt pensjonister de siste årene har hatt høyere yrkesdeltakelse enn tidligere årskull, og dermed høyere inntektstrinn for pensjon. I etterkant av pensjonsreformen i 2011 økte yrkesdeltakelsen blant personer som da var 62 og 63 år, og disse har hatt økt yrkesdeltakelse enn tidligere årskull også utover i 60-årene (Nordby og Næsheim 2017).

Siste rapport fra faggruppen om et inkluderende arbeidsliv peker på flere faktorer som har bidratt til den positive sysselsettingsutviklingen blant seniorene (Arbeids- og sosialdepartementet 2018). Økningen skyldes blant annet bedre helse og økt levealder, høyere utdanningsnivå og ytterligere vekst i yrkesaktivitet blant kvinner i denne gruppen. Samtidig har seniorene

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



Kilde: SSB

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.

Imidlertid viser tall fra SSBs arbeidskraftsundersøkelse at veksten i yrkesdeltakelsen blant de eldste har stoppet opp (SSB 2018b). Blant menn over 60 år var det en nedgang i yrkesdeltakelsen i 2016 og 2017, mens yrkesdeltakelsen økte blant kvinner i alderen 60–64 år til og med 2016. Blant kvinner 65–74 år økte yrkesdeltakelsen igjen i 2017, etter en nedgang i 2016.

Fram til 2013 var det en stor økning i andelen unge (18–34 år) med lavinntekt. Fra 2013 har veksten flatet ut, men andelen med lavinntekt er vesentlig høyere i denne aldersgruppen enn i de eldre aldersgruppene. Lavinntekt 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 opplæringssystemet som gjør at mange ikke finner seg til rette i skolen.

Innenfor denne gruppen har vi også sett en tendens til at mange unge, særlig menn, i aldersgruppene mellom 20 og 30 år til enhver tid er blitt stående utenfor både arbeidsliv og utdanningssystem (Barstad 2016a). De fleste av disse ser på seg selv som arbeidsledige, men mange av dem søker ikke arbeid og mottar ofte helserelevante 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. Imidlertid foreligger det lite empiri som har gjort det mulig å avdekke klare årsaker til denne utviklingen.

3.4 Innvandrerbakgrunn

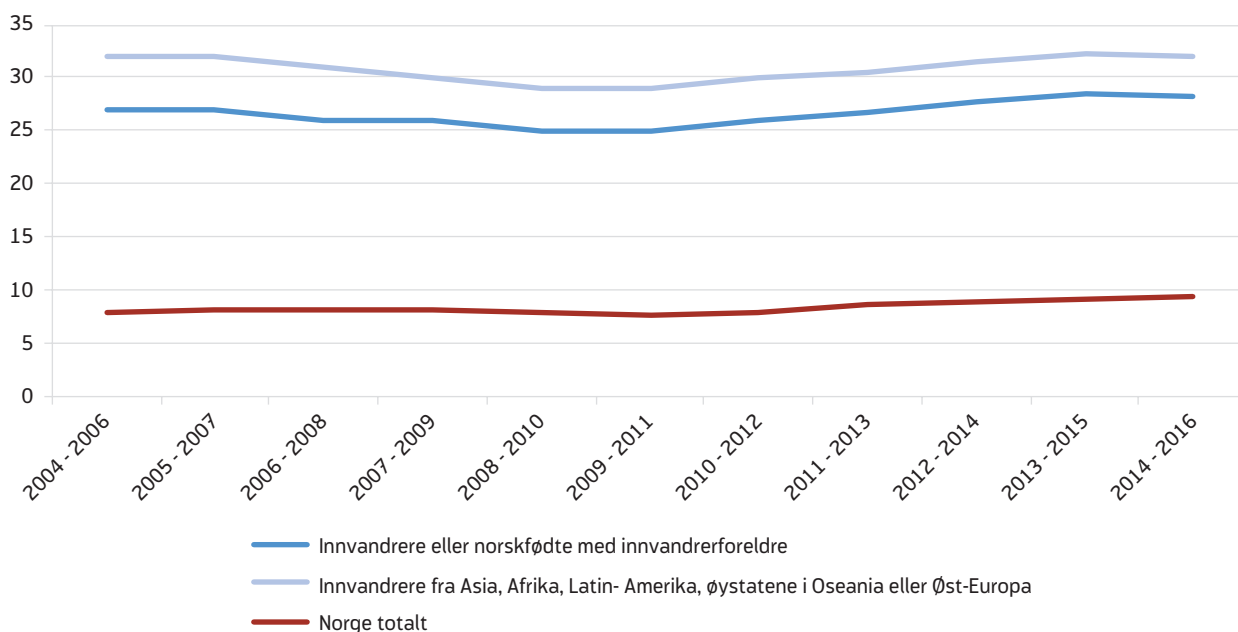
Som følge av den høye arbeidsinnvandringen og bedringen på arbeidsmarkedet etter finanskrisen hadde vi flere år med nedgang i andelen med lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn (figur 8). Fra 2012 økte andelen med vedvarende lavinntekt igjen. Denne utviklingen har nå stoppet opp, og fra 2015 til 2016 er det bare små endringer. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 28,3 prosent i 2015. Dette utgjør en marginal nedgang på 0,2 prosentpoeng fra 2015, men er 2,3 prosentpoeng høyere enn i 2012. Andelen med lavinntekt varierer mye avhengig av landbakgrunn. I følge SSB viser utviklingen de siste årene at andelen med lavinntekt faller blant dem med bakgrunn fra EØS området, men øker blant dem med bakgrunn fra land i Afrika, Asia og Latin Amerika.

Samlet var forekomsten av vedvarende lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og øystatene i Oseania samt Øst-Europa 32,0 prosent i perioden 2014–2016.

Personer med innvandrerbakgrunn utgjør en økende andel av alle personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt. I 2016 utgjorde denne gruppen 44 prosent av alle med vedvarende lavinntekt. Tilsvarende andel var 25 prosent i 2006.

Botid er en annen faktor som påvirker sannsynligheten for å ha lavinntekt. Statistikk fra SSB viser at andelen med vedvarende lavinntekt synker med botid i Norge. Dette synes å gjelde de fleste innvandrergrupper uansett landbakgrunn. Mens 52 prosent av innvandrere med kort botid (tre år) hadde lavinntekt i 2015, var det tilsvarende tallet for de med lang botid (10 år eller mer) 21 prosent, i følge statistikk fra SSB. For noen befolkningsgrupper er det en relativt høy andel med lavinntekt også etter lang botid i Norge. Dette gjelder særlig for personer med bakgrunn fra land som Somalia, Irak, Syria og Afghanistan. Tidligere analyser har imidlertid vist at etter de første fem årene stabiliserer andelen med vedvarende lavinntekt

Figur 8. Andelen med vedvarende lavinntekt (EU-60) blant ulike innvandrergupper. Treårsperioder. Prosent



Kilde: SSB

seg, og lengre botid påvirker ikke dette (Bhuller og Brandsås 2013).

Mange norskfødte med innvandrerforeldre har mer utdanning og har derfor gjerne også høyere inntekter enn foreldrene (Epland og Kirkeberg 2018a). De samlede inntektene til norskfødte med innvandrerforeldre er likevel gjennomgående noe lavere enn inntektene til dem som ikke har innvandrerbakgrunn. I 2016 hadde norskfødte med innvandrerforeldre i aldersgruppen 30–39 år en gjennomsnittsinntekt som var 7 prosent lavere enn blant personer uten innvandrerbakgrunn i samme aldersgruppe (Epland og Kirkeberg 2018b). Andelen med (årlig) lavinntekt blant husholdninger for norskfødte med innvandrerforeldre i denne aldersgruppen var i 2016 på 14 prosent, mot 6 prosent blant personer uten innvandrerbakgrunn i samme aldersgruppe. Det er likevel store variasjoner avhengig av landbakgrunnen til foreldrene. Svak yrkestilknytning og store familier er forklaringen på den høye andelen med lavinntekt blant norskfødte fra de landene som er mest utsatt for lavinntekt.

Arbeidsinnvandrerne som kom til Norge i perioden 2004–2006, og som ble værende, hadde høyere andel med vedvarende lavinntekt enn befolkningen for

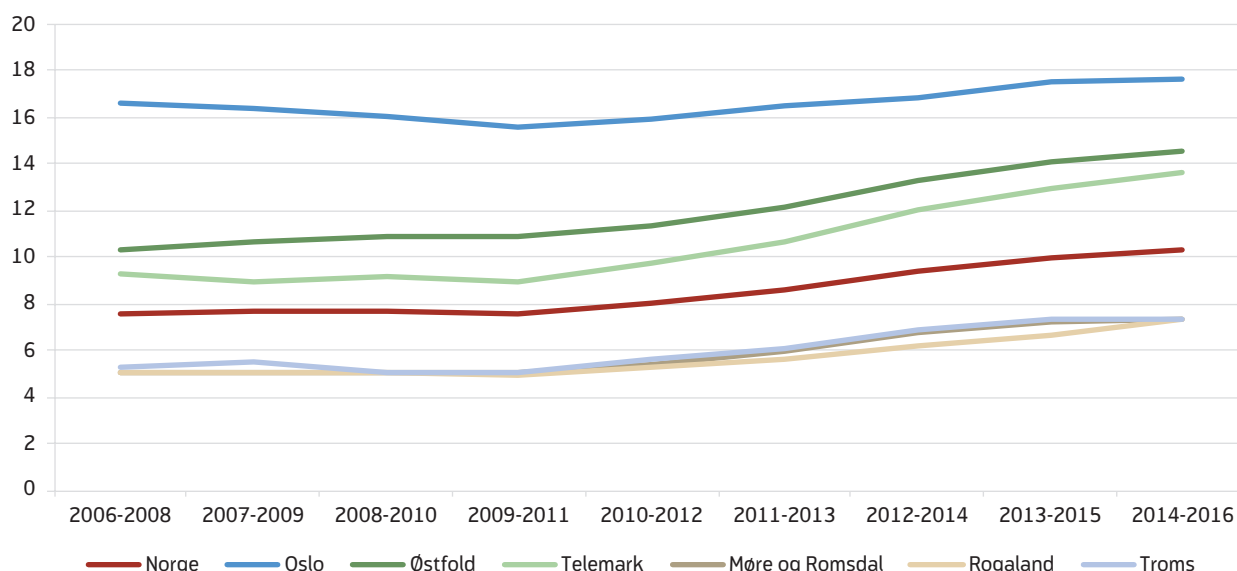
øvrig i 2012 (Epland og Kirkeberg 2014). Mens arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa ofte har et høyere inntektsnivå enn befolkningen ellers, har arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa lavere inntektsnivå, selv etter lang botid i Norge (Epland og Kirkeberg 2014). Arbeidsinnvandrerne fra øst-europeiske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

3.5 Barn i husholdninger med lavinntekt

Husholdninger med barn⁵ har hatt en svakere inntektsutvikling enn husholdninger uten barn på 2000-tallet. Mens barn og unge til sammen utgjorde om lag en tredel av alle nederst i inntektsfordelingen i 2000, utgjorde de nær halvparten i 2014. (Epland og Kirke-

⁵ 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

berg 2016). Andelen barn i lavinntektshushold holdt seg stabil i perioden 2008–2011, men har økt hvert år siden (figur 9).

I 2016 tilhørte 101 000 barn en husholdning med vedvarende lavinntekt (Epland 2018). Dette utgjør 10,3 prosent av alle barn, og er en økning på 0,3 prosentpoeng i forhold til i 2015. Økningen skyldes først og fremst økt innslag av barn med innvandrerbakgrunn. I 2016 utgjorde innvandrerbarn over halvparten (54,5 prosent) av alle barn som tilhører familier med vedvarende lavinntekt. Selv om økningen har vært sterkest for innvandrerbarn, har det også vært en økning i antall barn uten innvandrerbakgrunn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Fra 2011 til 2016 har barn i denne gruppen økt fra i underkant av 40 000 til vel 46 000. Nesten halvparten av barna uten innvandrerbakgrunn som bodde i husholdninger med lavinntekt i 2016, bodde sammen med enslig mor eller far.

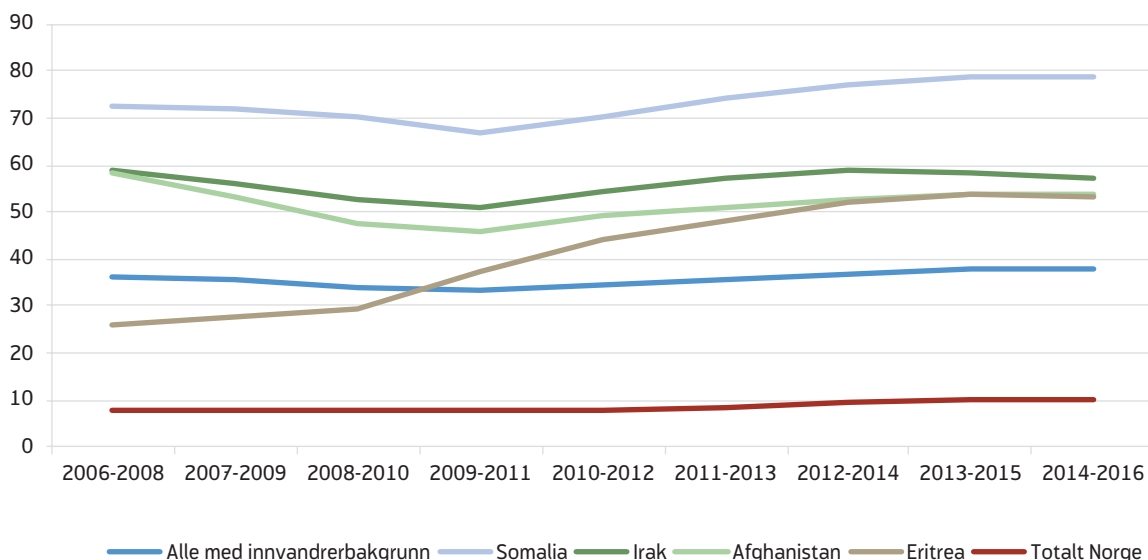
Når vi ser på andelen barn i lavinntektshusholdninger i ulike fylker, ser vi at det er store geografiske forskjeller. Lavest andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt finner vi i Troms og Rogaland, begge med 7,3 prosent i 2016. Andelen er klart høyest i Oslo med 17,6 prosent. Også i Østfold og Telemark

er andelen barn i lavinntektshusholdninger høy. Den store andelen i Oslo skyldes at mange innvandrere med lavinntekt bor i hovedstaden. Nærmere 8 av 10 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i Oslo har innvandrerbakgrunn.

Det har vært en økning i andelen barn i lavinntektshusholdninger i alle fylker fra 2008 til 2016. Økningen har vært størst i Østfold og Telemark med 4,3 prosentpoeng, mens Oslo og Sør-Trøndelag har hatt minst økning med henholdsvis 1 og 1,2 prosentpoeng.

Blant alle barn med innvandrerbakgrunn bodde nær 38 prosent i en familie med vedvarende lavinntekt i 2016, en marginal nedgang fra året før. Barn med innvandrerbakgrunn har nærmere fire ganger høyere risiko for å bo i en husholdning med vedvarende lavinntekt sammenliknet med gjennomsnittet av alle barn som bor i Norge. Imidlertid er det store forskjeller ut i fra landbakgrunn. Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er høyest blant barn fra Somalia med 79 prosent (figur 10). Også blant barn med bakgrunn fra Irak, Afghanistan og Eritrea er denne andelen høy. Over halvparten av barn med bakgrunn fra disse landene lever i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Andelen barnefamilier med

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

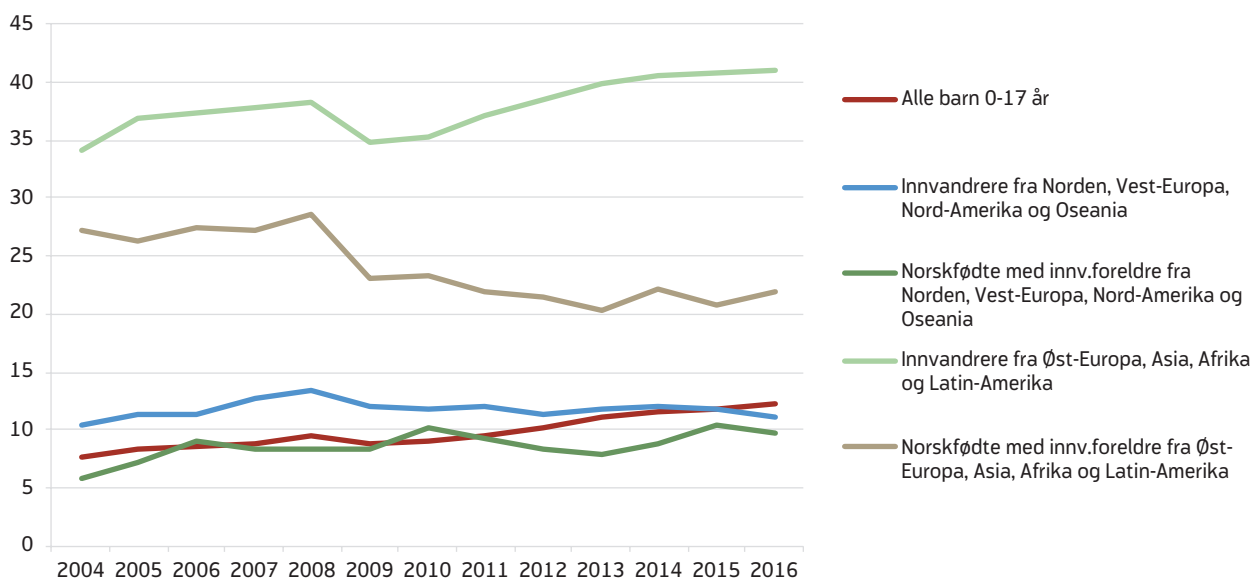


Kilde: SSB

lavinntekt blant husholdninger med innvandrerbakgrunn avtar med botid, men enkelte land har høy lavinntektsandel også etter relativt lang botid. Spesielt gjelder dette barn med bakgrunn fra Somalia og Irak. Dette er ofte barnerike husholdninger med lav yrkes-tilknytning (Epland 2018).

Andelen med årlig lavinntekt er høyere blant barn med innvandrerbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika sammenliknet med andre barn, men det er stor forskjell mellom første- og annen-generasjon (figur 11). Mens 41 prosent av barna som har innvandret til Norge fra disse regionene bodde

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



Kilde: SSB

i husholdninger med lavinntekt i 2016, er andelen nær halvert blant de som er født i Norge, men har foreldre som har innvandret fra disse regionene.

3.6 Arbeid og lavinntekt

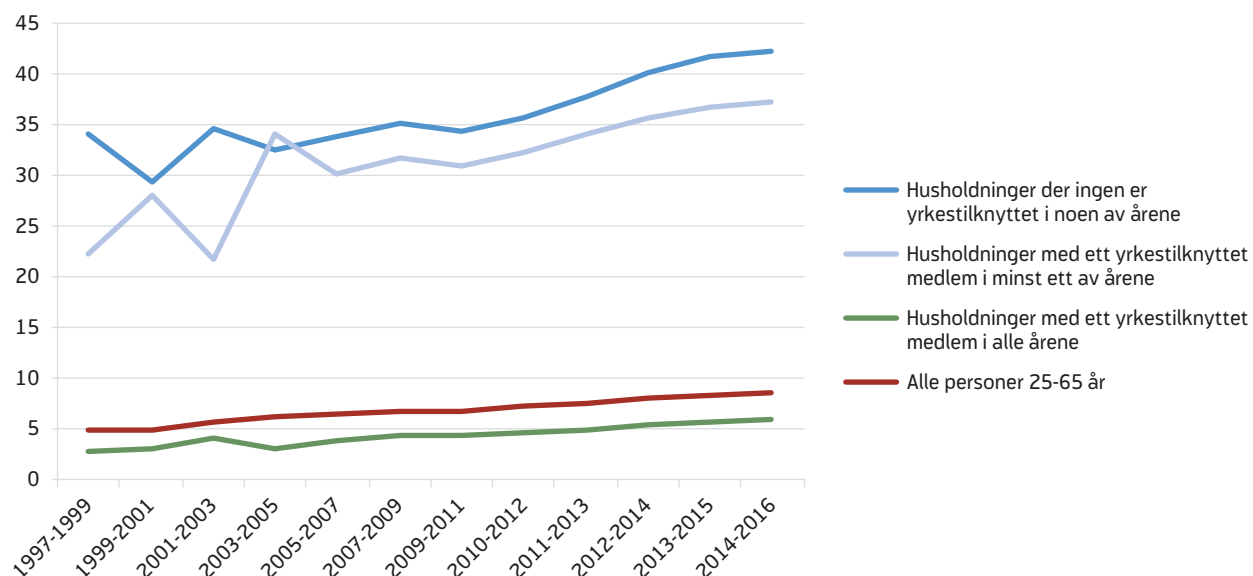
Sett over flere år har Norge hatt en relativt høy realinntektsvekst, samtidig som vi har klart å opprettholde relativt små inntektsforskjeller sammenliknet med andre land. Dette skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, velferdsordningene og det inntektspolitiske samarbeidet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

Den jevne inntektsfordelingen utfordres imidlertid av hvordan arbeidsmarkedet påvirkes av langsiktige strukturelle endringer knyttet til globalisering, demografiske utviklingstrekk, migrasjon og teknologisk utvikling. Globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og økt migrasjon har i OECD-landene og Norge spesielt ført til konkurransevridding mellom lavt og høyt utdannet arbeidskraft (OECD 2011). Økt internasjonal mobilitet av varer og tjenester, kapital og økt arbeidsinnvandring fra land med dårligere lønns- og

arbeidsvilkår har ført til høyere etterspørsel etter utdannet arbeidskraft, mens mange av de med lav utdanning kun har utsikter til arbeid i lavtlønnsyrker (OECD 2016). Dette kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, blant annet ungdom uten utdanning og arbeids erfaring, personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere. Dette kan sette lønns- og avtalesystemet under press og føre til økte inntektsforskjeller i årene framover (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016).

Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsdeltakelse utvikler den enkeltes kompetanse som kan gi mulighet for lønnsøkning (inntektsmobilitet). Samtidig er barns og ungdoms oppvekst og utdanning en viktig faktor i inntektsdannelsen gjennom tilførsel av den humankapital som gir den enkelte tilgang til arbeidsmarkedet (jf. Fordelingsutvalgets modell for inntektsdannelsen i Norge; NOU 2009: 10, s. 284). Sammenhengen mellom arbeidsdeltakelse og den enkeltes inntekt og levekår framgår av inntektsstatistikken som viser at blant personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet er det en betydelig lavere andel med lavinntekt enn blant personer som mangler stabil arbeidsmarkedstilknytning.

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



Kilde: SSB

Blant alle personer i alderen 25–65 år som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i løpet av en treårsperiode, hadde 42,3 prosent vedvarende lavinntekt (EU60) i perioden 2014–2016 (figur 11). For alle personer i samme aldersgruppe var andelen 8,6 prosent. De som tilhører en husholdning uten yrkestilknytning har dermed nesten fem ganger høyere risiko for å havne i en lavinntektsgruppe sammenliknet med befolkningen i denne aldersgruppen sett under ett. Andelen med lavinntekt er nesten like høy blant husholdninger som har kun ett yrkestilknyttet medlem i minst ett av årene, i 2016 var denne andelen 37,3 prosent. Dette indikerer at det er varig arbeid som først og fremst gir mobilitet oppover på inntektskalaen.

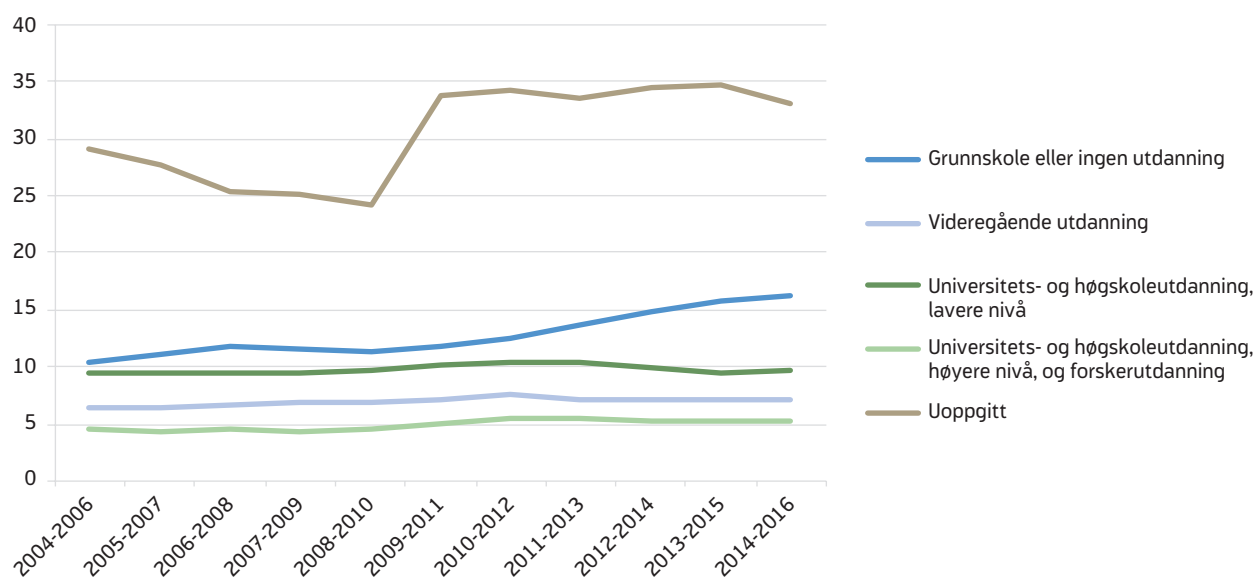
Den demografiske utviklingen har stor betydning for inntektsutviklingen. Særlig viktig har den høye arbeidsinnvandringen vært, kombinert med høyere arbeidsledighet og redusert sysselsettingsrate etter konjunkturedgangen og finanskrisen i 2008. Fra 2016 har arbeidsledigheten falt, og innvandringen har avtatt etter toppåret 2012. I et lengre tidsperspektiv kan også globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og den teknologiske utviklingen ha bidratt til større inntektsforskjeller (OECD 2011).

I tider med lav etterspørsel etter arbeidskraft vil utsatte grupper ha problem med å få innpass på arbeidsmarkedet. Unge med lite arbeidserfaring og svake kvalifikasjoner, innvandrere og personer med helseproblemer vil gjerne få større vansker med å skaffe seg en yrkesinntekt enn eldre og de som er mer etablerte på arbeidsmarkedet. Norsk økonomi har vært inne i en lavkonjunktur som følge av oljeprisfallet i 2014, med økt ledighet og lavere sysselsetting. Den registrerte ledigheten økte kraftig gjennom 2015 men stabiliserte seg i 2016. Arbeidsstyrken økte i 2016, men veksten var svak. Dette skyldes både lavere befolkningsvekst som følge av en noe lavere nettoinnvandring enn tidligere, men først og fremst en lavere yrkesaktivitet særlig blant de yngste i befolkningen. Den høye innvandringen har også bidratt til at vi har fått flere husholdninger og personer med vedvarende lavinntekt enn tidligere.

3.7 Utdanning og lavinntekt

Det er også en sammenheng mellom utdanningsnivået og sannsynligheten for å tilhøre en husholdning med vedvarende lavinntekt. Blant dem som SSB har opplysninger om utdanningen til, er det de med utdanning på grunnskolenivå eller lavere som hadde høyest andel med vedvarende lavinntekt i 2016, med

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



Kilde: SSB

16,2 prosent (figur 13). Til sammenlikning hadde 5,3 prosent av de med mer enn fire års høyskole- eller universitetsutdanning vedvarende lavinntekt. Andelen med lavinntekt har økt en del de siste årene blant de med lav utdanning, men har holdt seg stabil i de andre utdanningsgruppene. Det er likevel de som har ukjent/uoppgitt utdanning som har høyest andel med vedvarende lavinntekt (33 %). De fleste her vil være personer med innvandrerbakgrunn.

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. Andelen med lavinntekt blant mottakere av ytelser fra folketrygden er avhengig av hvor en setter lavinntektsgrensen. Statistikken viser imidlertid at mottakere av ulike stønader er blant gruppene som i størst grad opplever lavinntekt.

Hvor stor andel det er snakk om varierer med hvilket mål på lavinntekt som brukes, og det varierer også mellom stønadene. Minsteytelsen på flere av stønads-

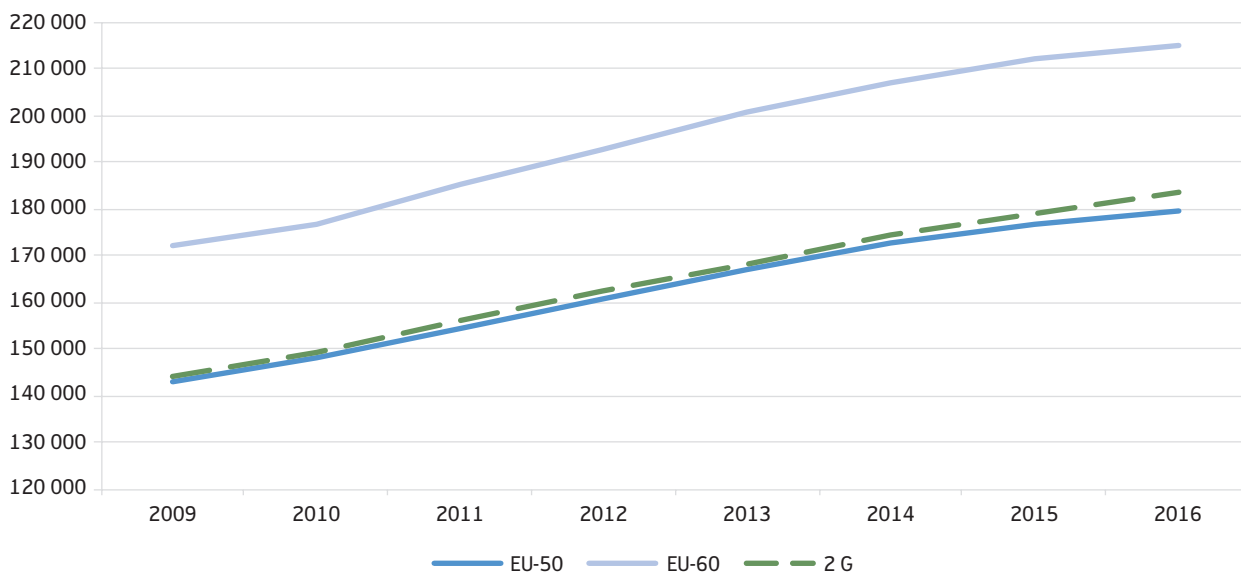
typene ligger på rundt 2G⁶. Det tilsvarer et beløp som er noe høyere enn 50 prosent av medianinntekten, men betydelig lavere enn 60 prosent av medianinntekten. Dette illustreres i figur 14.

Fra 2008 til 2009 sank andelen med årlig lavinntekt i alle gruppene som får en ytelse fra NAV (figur 15). En medvirkende årsak til dette var en svak inntektsutvikling som følge av finanskrisen, noe som i seg selv førte til en svak økning i medianinntekten. For alderspensjonister har denne utviklingen fortsatt i hele perioden. I 2016 var andelen med lavinntekt blant alle alderspensjonister 9,5 prosent, 1,5 prosentpoeng lavere enn i hele befolkningen. Denne utviklingen skyldes at nye pensjonister de senere årene har et høyere pensjonsgrunnlag enn tidligere årskull. En del av nedgangen etter 2011 kan trolig også forklares med at pensjonsreformen som gjør det mulig for flere å kombinere arbeid og alderspensjon.

Nedgangen i andel med årlig lavinntekt fortsatte også noen år for de uføretrygdede, men fra og med 2011 økte andelen med lavinntekt igjen i denne gruppen.

⁶ G= grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet justeres årlig, og var pr. 1. mai 2016 på 92 600 kroner.

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



Kilde: SSB

Siden 2014 har denne andelen vært relativt stabil, med en økning på 0,3 prosentpoeng fra 2015 til 2016 (figur 15). Også blant de som mottok midlertidige ytelser (AAP, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad) har andelen med årlig lavinntekt økt etter 2009. Blant de med kvalifiseringsstønad var det imidlertid en nedgang fra 2015 til 2016. Andelen med lavinntekt blant de langtidsledige økte i årene 2011 til 2014, for så å minke igjen i 2015 og i 2016.

Hvor stor andel i de ulike gruppene som er under lavinntektsgrensen i et gitt år avhenger blant annet av sammensetningen av gruppen, om de har annen inntekt ved siden av (f.eks. lønn fra arbeid) og hvor stor del av året de har mottatt ytelsen.

Minstepensjon blir hvert år regulert med forventet lønnsvekst.⁷ Aleneboende minstepensjonister, både uføretrygde og minstepensjonister med alderspensjon, hadde i årene frem til 2011 en betydelig inntektsvekst som følge av at minste pensjonsnivå økte til 2 G, med den følge at stadig færre var å finne i lavinntektsgruppen. Denne trenden ble brutt i 2012 da andelen

med lavinntekt i denne gruppen begynte å øke. Andelen med lavinntekt økte blant enslige minstepensjonister, både blant de med alderspensjon og uføretrygd. I 2015 fikk vi igjen en nedgang i andelen med lavinntekt blant enslige minstepensjonister med uføretrygd, og i 2016 var denne andelen stabil. Blant enslige minstepensjonister med alderstrygd var det en marginal nedgang fra 2015 til 2016.

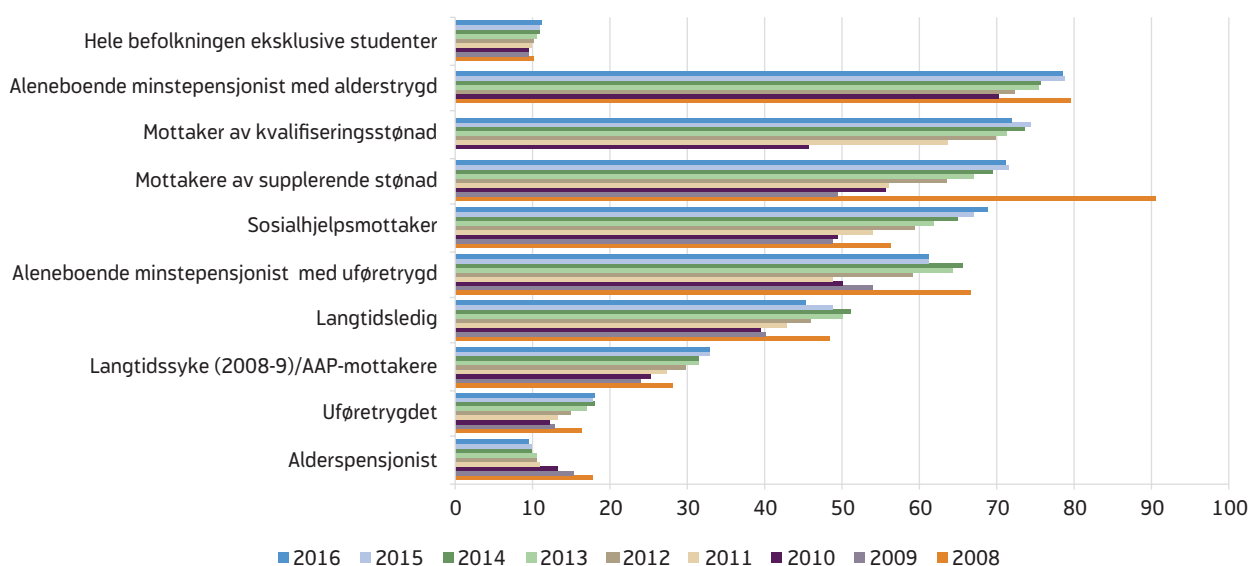
Blant mottakere av supplerende stønad⁸ var det en økning i andelen med årlig lavinntekt fra 2009 til 2015. I 2016 det en liten nedgang i denne andelen. Dette året var andelen med årlig lavinntekt høyest blant aleneboende minstepensjonister med alderstrygd, mottakere av kvalifiseringsstønad og mottakere av supplerende stønad. Over 70 prosent av mottakerne av en av disse tre stønadene hadde en inntekt under 60 prosent av medianinntekten.

Når det gjelder vedvarende lavinntekt var andelen i 2016 høyere blant alle grupper av mottakere av stønader fra NAV som er vist i figur 15, bortsett fra blant

⁷ For alderspensjon fratrasket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år.

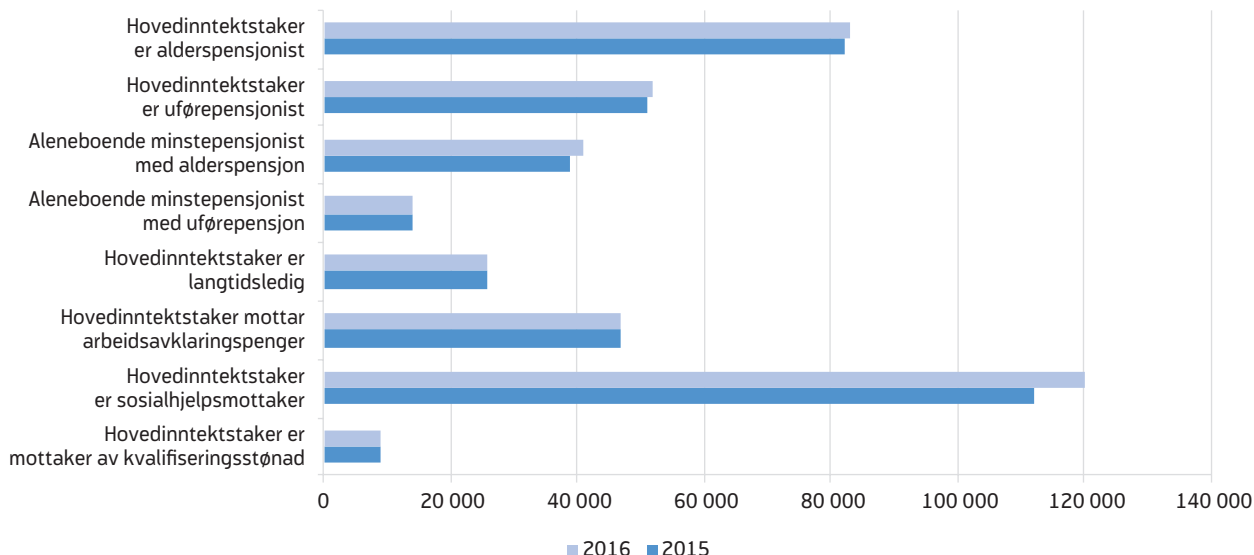
⁸ Supplerende stønad er en ordning for personer over 67 år med kort botid i Norge. Stønaden skal sikre en samlet inntekt tilsvarende minstepensjon.

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



Kilde: SSB

Figur 16. Antall personer i de ulike lavinntektsgruppene 2014 og 2015 (EU-60)



Kilde: SSB

alle alderspensjonister, alle uføretrygdede og mottakere av kvalifiseringsstønad. Mens andelen med vedvarende lavinntekt var 9,4 prosent i gjennomsnitt i befolkningen (utenom studenter), var denne andelen høyest blant aleneboende minstepensjonister med alderspensjon, med i overkant 70 prosent.

Når vi ser på andeler med lavinntekt i ulike grupper som i figur 15, får vi et bilde av hvordan lavinntekt er fordelt, men det sier ikke noe om omfanget av personer med lavinntekt i hver gruppe. Figur 16 viser antallet med årlig lavinntekt i de samme gruppene. Flest personer med lavinntekt finner vi i husholdninger der hovedinntektstaker er mottaker av sosialhjelp med 120 000 personer. Dette er 8000 flere enn i 2015. I 2016 var andelen med lavinntekt blant alle alderspensjonister lavere enn i befolkningen sett under ett⁹. I 2016 hadde 83 000 alderspensjonister inntekt under lavinntektsgrensen, en økning på 1 000 personer fra 2015. Fordi det er så mange alderspensjonister totalt, er det mange alderspensjonister med lavinntekt selv om andelen etter hvert har blitt svært lav. Mange av

alderspensjonistene med lavinntekt er aleneboende minstepensjonister, og i 2016 utgjorde disse 41 000 av de 83 000 alderspensjonistene med lavinntekt.

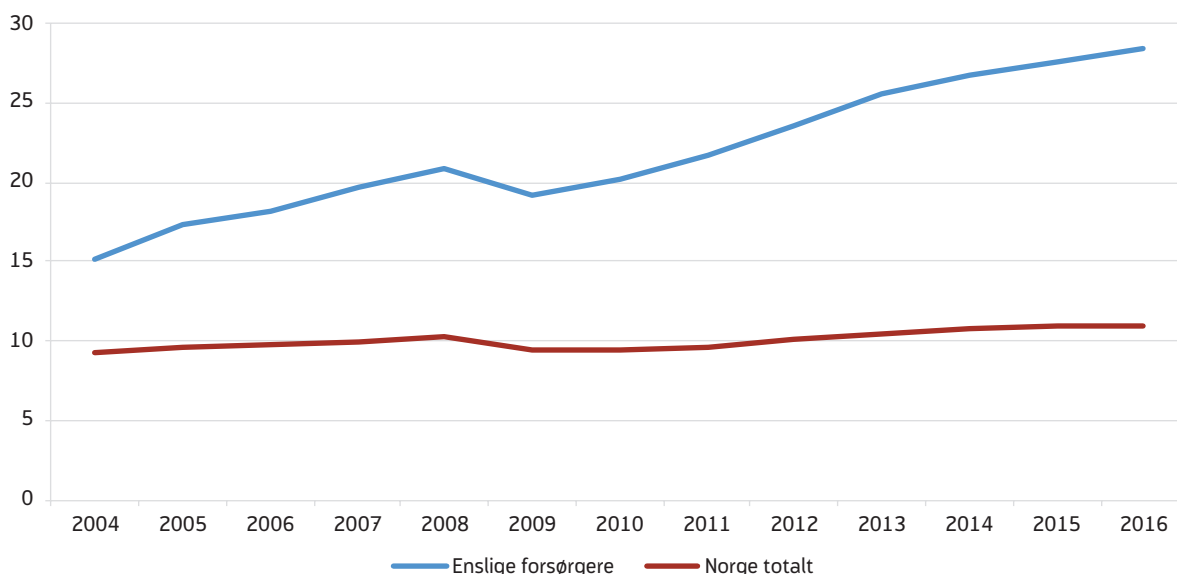
Selv om andelen med lavinntekt blant mottakerne av kvalifiseringsstønad var på 71,8 prosent i 2016, omfatter dette forholdsvis få personer fordi programmet er av begrenset omfang.

3.9 Enslige forsørgere

Antallet husholdninger med enslige forsørger økte fra 2005 fremt til 2013, for så å vise en nedgang fram til 2016 da det var litt over 112 400 enslige forsørgere (SSB 2018c). Personer som tilhører familietyper enslig med barn har mer enn tre ganger så stor risiko for å ha vedvarende lavinntekt sammenliknet med personer i en parhusholdning med barn under 18 år (SSB 2018d). I tillegg til at enslige forsørgere har hatt dårligere inntektsutvikling i perioden etter år 2000 sammenliknet med befolkningen for øvrig, har de også lavere formue og høyere gjeldsbelastning. Enslige forsørgere har også en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn par med barn. I 2014 var 6 av 10 enslige forsørgere yrkestilknyttet, og denne andelen har vært stabil siden 2010. Blant de enslige som var yrkestilknyttet lå inntektsnivået lavere enn i befolkningen for

⁹ De ulike lavinntektskategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Minstepensjonistene inngår også i gruppen der hovedinntektstaker er alderspensjonist, men det er noen alderspensjonister med lavinntekt som har høyere pensjon enn minste pensjonsnivå.

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



Kilde: SSB

øvrige, og inntektsutviklingen har vært svakere (Epland og Kirkeberg 2016).

Andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere har økt langt mer enn i befolkningen for øvrig (figur 17). I 2016 hadde 28,5 prosent av enslige forsørgere en inntekt på under 60 prosent av medianinntekten, mot 11 prosent i befolkningen totalt. Forekomsten av lavinntekt har økt kraftig blant enslige forsørgere, mens det har vært en relativt beskjeden økning i befolkningen totalt. Mens andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere var 5,9 prosentpoeng høyere enn i befolkningen totalt i 2004, hadde denne avstanden økt til 17,5 prosentpoeng i 2016.

Yrkesinntektenes andel av husholdningsinntekten for enslige forsørgere har økt i perioden fra 2000 til 2014. Overføringer i form av diverse stønader utgjør likevel en stor andel av enslige forsørgeres inntekter. Overgangsstønaden er den viktigste stønaden for enslige forsørgere med små barn. Kontantstøtte og barne-trygd har også vært viktig, men andelen disse inntektene utgjør av samlet husholdningsinntekt er mer enn halvert fra 2000 til 2014 (Epland og Kirkeberg 2016, s. 20). Medvirkende årsaker til dette er at barnetrygden har falt i verdi over tid og at statlig kontantstøtte for toåringer ble avviklet i 2012, men den viktigste

årsaken er antakelig at yrkesinntektene til enslige forsørgere har økt og blitt en stadig viktigere andel av husholdningsinntektene. At færre mottar overgangsstønaden kan også være en medvirkende forklaring.

3.10 Risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge

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

Eurostat har utviklet en indikator som fanger opp flere levekårsfaktorer. Denne kalles AROPE¹⁰ 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

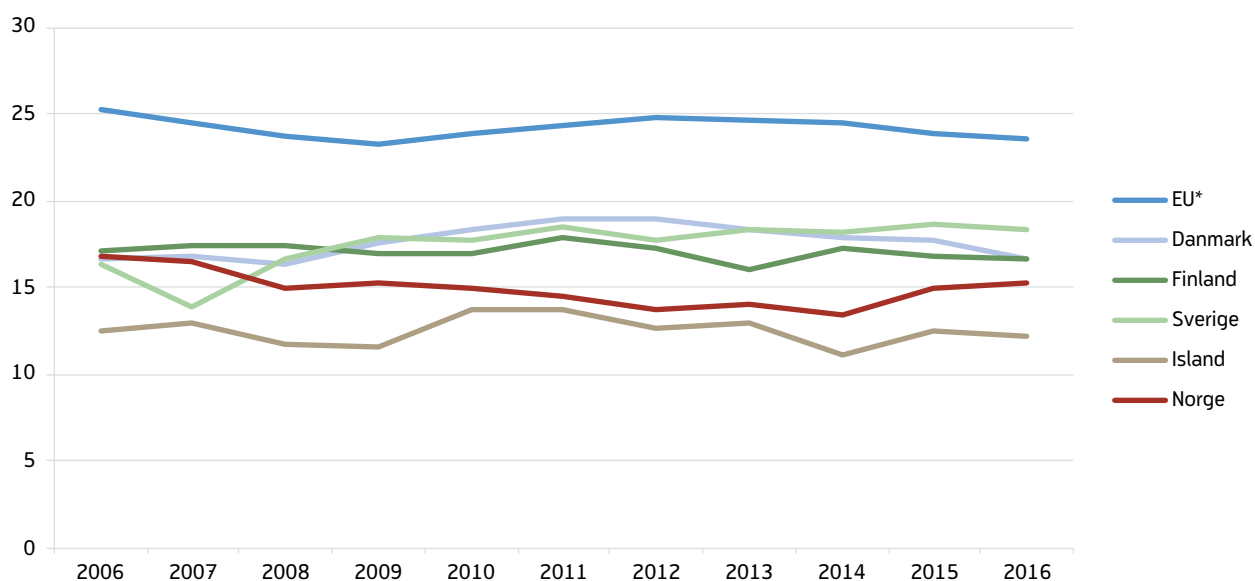
.....
¹⁰ «At-risk-of-poverty or social exclusion»

(voksne i husholdningen har arbeidet mindre enn 20 prosent av sitt totale arbeidspotensial i løpet av det siste året), og/eller iii) materielle mangler (ni ulike elementer).

Sammenliknet med resten av Europa har den norske befolkningen mindre økonomiske utfordringer. Dette gjør at risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er relativt lav i Norge sammenliknet med snittet i EU-landene (figur 18). De andre nordiske landene har også lave andeler av befolkningen med risiko for fattigdom og sosial eksklusjon. Landene med høyest andel i 2016 var, Makedonia, Bulgaria og Romania. I disse tre landene var over 38 prosent av befolkningen i risikogruppen for å være fattige og sosialt ekskluderte.

Andelen under lavinntektsgrensen er liten i Norge og tilknytningen til arbeidslivet er høy. Andelen av befolkningen med lavinntekt har likevel vokst noe de siste årene. Samtidig viser resultater fra levekårsundersøkelsen at andelen av befolkningen som helhet som oppgir at de mangler flere grunnleggende materielle og sosiale goder har vært relativt stabil de siste årene (With og Thorsen 2018). Blant lavinntektsgruppene er utviklingen i andelen som rapporterer fattigdomsproblemer på denne måten stabil eller litt økende, mens det har vært en nedgang i perioden 2014–2017 blant sosialhjelpsmottakere og arbeidsledige.

Figur 18. Risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Prosent



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

Kilde: Eurostat (2018). EU-SILC

4. LEVEKÅR

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

Levekår består både av goder og individuelle ressurser som man til en viss grad kan bestemme over selv, slik som inntekt, helse og sosial kontakt. Levekår er også ressurser i omgivelsene som for eksempel kan være knyttet til bomiljø og nærmiljø slik som trafikk, støy, forurensing, forekomst av kriminalitet og tilgjengelighet til private og offentlige tilbud.

I Norge har vi et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med lite økonomiske ressurser likevel har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel ser vi at lav husholdningsinntekt kan hindre barn i å delta på viktige sosiale arenaer som barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter.

Når lav inntekt systematisk sammenfaller med andre negative levekårsvariable, er det grunn til bekymring. Inntekt kan være inngangen til andre levekårs-goder, samtidig som både inntekt og helse kan være påvirket av at man står uten for arbeidslivet. Inntekt kan være inngangen til forbruk av materielle goder, bolig og sosial kontakt.

4.1 Levekårsundersøkelser

Statistisk sentralbyrå har siden 70-tallet foretatt levekårsundersøkelser med vekt på ulike levekårsområder. Det kan også være undersøkelser av hele befolkningens levekår på et bestemt område: boforhold, helse, sosial kontakt, om man er utsatt eller urolig for å bli utsatt for kriminalitet, fritidsbruk, arbeidsmiljø osv. Fra 2011 ble levekårsundersøkelsen til SSB samordnet med Levekårsundersøkelsen EU-SILC¹¹ som

gjennomføres årlig. Undersøkelsen består av en fast kjerne av spørsmål og mer utdypende spørsmål innenfor temabølker som gjennomføres i en syklus hvert 3. år. Levekårsundersøkelsen kartlegger befolkningens opplevelse av sin egen situasjon. Dette gjøres ved hjelp av spørsmål om i hvilken grad man opplever å ikke ha råd til bestemte materielle goder, til å delta på sosiale arenaer og om man opplever å ha økonomiske vansker.

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

Temabolkene de siste årene har vært følgende:

- I 2011, 2014 og 2017 var tema friluftsliv, organisasjonsaktivitet, politisk deltakelse og sosialt nettverk.
- I 2012 og 2015 var tema bolig og boforhold og utsatthet og uro for lovbrudd.
- I 2013 og 2016 var tema kulturbruk, idrett og fysisk aktivitet.
- Hvert tredje år gjennomføres egne undersøkelser om helse, omsorg og sosial kontakt og arbeidsforhold og arbeidsmiljø.

I tillegg foretas levekårsundersøkelser for spesifikke utvalgte grupper. Det kan være undersøkelser om studenter, innvandrere, sosialhjelpsmottakere eller barn og unge. Undersøkelsene foretas både som tverssnittundersøkelser, der en undersøker situasjonen til et utvalg på et gitt tidspunkt, og panelundersøkelser. I panelundersøkelsene spørres de samme respondentene over tid de samme spørsmålene. På denne måten kan man følge de samme respondentene over tid.

4.2 Helse og sosial kontakt

Stort sett har befolkningen i Norge god helse. Levealderen har steget jevnt og trutt fra 2. verdenskrig til nå, og folk lever lenger og nyter flere leveår som friske. Velstandøkningen i disse årene har gitt oss forbedringer på de fleste områder som har betydning for helsen – i boligkvalitet, tilbud på matvarer, privat

¹¹ EU-SILC står for «Survey on Income and Living Conditions» og er en europeisk utvalgsundersøkelse om inntekt, sosial inkludering og levekår som er samordnet via EUs statistikkorgan Eurostat og forankret i det europeiske statistiske system (ESS).

økonomi, helsetjenester, større sikkerhet for ulykker i trafikken og på jobben og på mange andre områder. Denne utviklingen overstiger enhver forventning et par generasjoner tilbake.

Ifølge siste levekårsundersøkelse (SSB 2017b) anser 78 prosent av befolkningen sin egen helse som god eller svært god. Menn rapporterer noe oftere å ha god helse enn det kvinner gjør. Unge, yrkesaktive, personer med høy inntekt og de som er bosatt i Oslo eller andre større tettsteder har bedre helse enn gjennomsnittet.

I den andre enden av skalaen anser særlig uføre, men også arbeidsledige og deltidsarbeidende, oftere egen helse som mindre god enn heltidsarbeidende og studenter. Helsetilstanden vurderes som dårligere blant nesten alle grupper i arbeidsfør alder som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, sammenliknet med de yrkesaktive. Helsesituasjonen varierer også mellom personer i ulike typer husholdninger. Aleneboende over 45 år vurderer sin helse som dårligere enn personer i parhusholdninger i samme alder, mens enslige forsørgere opplever egen helse som dårligere enn det par med barn gjør.

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

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

Norge er blant landene i verden der befolkningen oppgir høyest tilfredshet, i følge en internasjonal spørreundersøkelse (Helliwell m.fl. 2018). Likevel øker

sosiale helseforskjeller i Norge og er større enn i mange andre vest-europeiske land. (Folkehelseinstituttet 2018). Når vi sammenlikner gjennomsnittet i Norge og Norden med øvrige land i Europa, finner vi relativt små helseforskjeller. Ulikhetene i Norden er ikke mindre enn for eksempel Storbritannia, som har høyere inntektsulikhet og en mindre raus velferdsstat enn de nordiske landene. Årsakene til dette er uklart, men kan dels ha sammenheng med at faktorer som helsevaner, arbeidsmiljø mv. blant lavere inntekts- og utdanningsgrupper kan ha en betydning (Dahl m.fl. 2014).

Som nevnt har helsetilstanden blitt forbedret for alle inntektsgrupper over tid, men helseforskjellene mellom inntektsgruppene har likevel økt. De siste levekårsundersøkelsene viser også at lavinntektsgrupper fortsatt har dårligere helse enn befolkningen totalt, men forskjellen er nå blitt noe mindre enn foregående år. Dette kan blant annet skyldes en sammensetnings-effekt ved at eldre er mindre representert i lavinntektsgruppen enn tidligere (Epland og Revold 2016).

Avstanden mellom sosialhjelpsmottakere og befolkningen generelt bekreftes gjennom egenvurdert helse. Tre ganger så stor andel sosialhjelpsmottakere som befolkningen generelt opplever sin helse som dårlig eller svært dårlig. Særlig har mange av dem symptomer på psykiske problemer (Brovold og Revold 2016). Mange langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har dårlig helse og lav livskvalitet (Løyland 2013). De sliter med kroniske plager, er ensomme og øyner lite håp for framtiden. Mange har også ofte en kombinasjon av rusproblemer og psykiske plager.

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

Enkelte studier viser også at barn i lavinntektsfamilier opplever sin helse som dårligere enn barn i befolkning

gen for øvrig (Sandbæk og Pedersen 2010). Helsen kan påvirke muligheten til å delta sosialt og gjennomføre skolegang, noe som igjen kan ha stor innvirkning på muligheter på arbeidsmarkedet senere i livet.

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

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

I et samfunn der tilliten er høy er det enklere å få til samarbeidsrelasjoner (Barstad 2014). I følge den siste levekårsundersøkelsen (SSB 2017a) har de aller fleste (85 prosent av befolkningen) noen i livet sitt som de kan spørre hvis de får personlige problemer, eller hvis de trenger praktisk hjelp. Samtidig er det en god del av oss som føler på ensomheten. Når man blir bedt om å se tilbake på de siste 14 dagene, svarer 16 prosent at

de har vært plaget av ensomhet. 54 prosent har svært høy tillit til medmennesker, mens 1 av 3 har jobbet minst 10 timer gratis for en organisasjon i løpet av det siste året.

Både de nære og mer fjerne båndene vi har til medmennesker varierer med alder og økonomi. Mens både muligheten for praktisk hjelp og det å kunne regne med at noen stiller opp svekkes med årene, så øker likevel tilliten til medmennesker. De som bor i husholdninger med lave inntekter har oftere svakere sosiale bånd enn de som bor i husholdninger med høyere inntekt. Dette gjenspeiles også i at en økonomisk utsatt gruppe som uføre oftere opplever svake sosiale bånd. Imidlertid er det et klart flertall i befolkningen som har gode sosiale relasjoner til andre (SSB 2017a).

I Norge er det liten utbredelse av velferdsproblemer sett i et Europeisk perspektiv. I siste levekårsundersøkelse rapporterer 93 prosent av barnefamiliene at de ikke mangler noen av de godene som er kartlagt på grunn av økonomi (With og Thorsen 2018). Blant lavinntektsfamiliene er det tilsvarende tallet 69 prosent. Barnefamilier med lavinntekt, lav utdanning, mottakere av sosialhjelp og innvandrere opplever mangler i langt større grad enn andre i befolkningen. Barnefamilier som mottar sosialhjelp er særlig utsatt. Her svarer 59 prosent at barna ikke mangler noen goder. Barn som vokser opp i økonomisk utsatte familier opplever først og fremst at de ikke har samme sosiale goder som andre barn. Fritidsaktiviteter, skoleaktiviteter og ferie skiller seg spesielt ut.

Rundt halvparten av dem som rapporterer om fattigdomsproblemer i siste levekårsundersøkelse tilhører ikke en lavinntektsgruppe. Dette viser at fattigdom er et komplekst problem, og at det er viktig å supplere inntektsmål med kartlegging av selvrapportering av fattigdomsproblem. Personer i lavinntektsgruppa som rapporterer om fattigdomsproblemer skiller seg fra andre med lavinntekt ved at de er yngre, bosatt i sentrale strøk, er oftere innvandrere og oftere står utenfor arbeidslivet.

De sammensatte levekårsutfordringene som vi finner blant lavinntektsgruppene er analysert og drøftet i rapporten, «Hopning av dårlige levekår» (Barstad

2016b). Rapporten belyser bl.a. om og hvilken grad ulike belastninger som lav inntekt, dårlig helse og sosial isolasjon etc., kan føre til akkumulering av levekårsutfordringer i den voksne del av befolkningen¹². Denne viser at det særlig er uføre, arbeidsledige, sosialhjelpsmottakere, utenlandsfødte fra tredje verden og enslige forsørgere som har mange problemer å stri med samtidig. Den mest utbredte kombinasjonen av utfordringer er helseproblemer og manglende tilknytning til arbeidslivet. Også lav utdanning bidrar i stor grad til opphopning av levekårsutfordringer. Rapporten peker på at disse gruppene allerede er gjengangere i velferdspolitiske diskusjoner og at det å forhindre opphopning av velfersproblemer kan regnes som en av sosialpolitikkenes kjerneoppgaver. Likevel reises spørsmål om omfanget av slik «multippel depri-vasjon» er tilstrekkelig kjent og om problemstillingen har fått tilstrekkelig gjennomslag i politikk og hjel-peapparat. Når for eksempel mer enn halvparten av de arbeidsledige har problemer på minst to andre områ-der enn selve ledigheten, kan det være at rent arbeids-rettet tiltak ikke er nok. Rapporten viser til Dahl og Friestad (2013) som hevder at sosialpolitikken i Norge i liten grad har tatt hensyn til at dårlig helse og dårlig økonomi har en tendens til å opptre samtidig. Siden mange fattige har helseproblemer i tillegg, kan en kombinasjon av sysselsettingstiltak og helserelater-te tiltak være nødvendig for å bedre situasjonen.

4.3 Boforhold og boligmiljø

4.3.1 Boforhold

Sammenliknet med andre land eier flere boligen sin i Norge, langt flere i befolkningen har eneboliger, og i gjennomsnitt har vi større boareal. Over 80 prosent av personer i Norge bor i bolig som er eid av noen i husholdningen, denne andelen har holdt seg relativt stabil siden 1980-tallet. (Revolv m.fl. 2018). Blant voksne øker sannsynligheten for å bo i eid bolig med alderen og er høyest rundt 70 år. Deretter faller sannsynligheten med økende alder blant de eldste. Blant

par, både med og uten barn, er det en høyere andel som eier sammenliknet med aleneboende og enslige forsørgere.

De fleste, hele 98 prosent, oppgir at de er fornøyd med boligen. Undersøkelsen viser også at vi har fått et bedre bomiljø. Andelen som er plaget av fukt og råte i boligen har falt fra 9 prosent i 2003 til 5 prosent i 2017. De fleste har også tilgang til et sted de kan være ute på tomten, 96 prosent av alle husholdningene hadde tilgang til hage, tomt eller balkong/terrasse tilknyttet boligen i 2015. 77 prosent av befolkningen hadde hage eller privat tomt i 1997, tilsvarende andel var 85 prosent i 2015. Det er kun 7 prosent av befolkningen som bor trangt når dette måles ved objektive kriterier¹³, og denne andelen har holdt seg stabil de seinere årene. Litt flere er det som sier at de synes at boligen er for trang, 12 prosent. Andelen som bor trangt (objektive kriterier) er størst blant yngre aleneboende og par med små barn. Trangboddhet er mest utbredt blant de med lav inntekt, 29 prosent av tidelen av husholdningene med lavest inntekt er trangbodde, mot under en prosent i tidelen med høyest inntekt.

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

Utviklingen i boforhold har nær sammenheng med det høye presset på boligmarkedet de siste årene. Prisveksten har vært svært høy de siste årene, men flatet ut i 2017. Boligetterterspørselen har vært særlig høy i pressområdene der befolkningsveksten har vært betydelig større enn tilbudet av boliger. I 2017 ble det igangsatt bygging av 35 300 nye boliger. 2016 og 2017 er årene med høyest antall igangsatte boligbygg på 40 år (Husbanken 2018).

Dette har over flere år også medført høyere boutgifts-belastning for mange familier, noe som har stor betyd-

¹² Velferdsproblemene som kartlegges er lav tilknytning til arbeidsmarkedet, dårlig helse (som medfører begrensninger i hverdagslivet) svak økonomi, sosial marginalisering, psykiske vansker, dårlig nærmiljø, og boligproblemer. Datagrunnlaget er fra EU-SILC 2013.

¹³ Dersom det er flere personer enn beboelsesrom, regnes boligen som trangbodd.

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

Familier som bor på mindre steder, målt i antall innbyggere, har mindre sannsynlighet for høy boutgiftsbelastning. Det er også svært store forskjeller i boutgifter etter husholdningstype. Høyest andel med høy boutgiftsbelastning har aleneboende under 45 år (62 %) og enslige forsørgere (44 %). Blant personer i parhusholdninger over 67 år som og par med voksne barn er det færrest høy boutgiftsbelastning.

4.3.2 Nærmere om boligsituasjonen for unge

Som vi har redegjort for tidligere i denne rapporten, har det blitt flere som tilhører lavinntektshusholdninger blant de unge mellom 18 og 34 år, mens det har blitt færre eldre. Det er de unge som i dag er mest utsatt for vedvarende lavinntekt. For få år siden var det eldre som hadde lavest inntekt. Dette bidrar til at ungdom og unge voksne situasjon på boligmarkedet forverres ytterligere. Ungdom og yngre voksne er en gruppe som i allmennhet har dårligere boforhold enn resten av befolkningen. De bor oftere trangt, er mer utsatt for støy og har høyere boutgifter målt som andel av inntekten. Unge har høyere sannsynlighet enn eldre for å ha høy boutgiftsbelastning uavhengig av andre kjennetegn som inntekt og utdanning. Det er likevel store variasjoner mellom ulike ungdomsgrupper. Unge aleneboende (under 35 år) er blant dem som kommer dårligst ut. Unge aleneboende har riktignok, på linje med andre grupper i samfunnet, høyere realinntekt i dag enn midt på 1990-tallet, men de har sakkert akterut sammenliknet med gjennomsnittet i befolkningen. Det er flere grunner til denne utviklingen, ikke minst utviklingen på arbeidsmarkedet, at

færre ungdommer er sysselsatt og at flere har erfaring med arbeidsledighet (Barstad 2016 a).

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

Mange unge er avhengige av hjelp fra foreldrene for å komme inn på boligmarkedet. Andelen av unge under 30 år som fikk økonomisk hjelp av familien i forbindelse med kjøp av bolig var på 48 prosent i 2015. Også blant boligkjøpere i 30-årene er det vanlig å få hjelp fra foreldre eller svigerforeldre (37 %). Baksiden av medaljen er naturligvis at dette også gir potensiale for større ulikhet mellom dem som har foreldre som er i stand til å gi hjelp til etableringen på boligmarkedet, og de som ikke kommer fra en like velbeslått bakgrunn.

4.3.3 Gjeld og boutgifter

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

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

Bostøtten er det viktigste boligsosiale virkemiddelet for å sikre at husstanden skal få beholde boligen og

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

De senere årene har justeringen av satsene ved beregning av bostøtte ikke holdt tritt med inntekts- og boutgiftsutviklingen ellers i samfunnet. Fra 2017 er det innført en ny prisjusteringsmodell som tar sikte på at bostøtten skal videreføres med uendret realverdi fra år til år.

4.3.5 Nærmere om de vanskeligstilte på boligmarkedet

I forbindelse med utarbeidelse av regjeringens Nasjonal strategiplan for boligsosialt arbeid (2014–2020) ble husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet, definert ut fra om de antas å ikke kunne skaffe seg eller beholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet m. fl. 2014). Vanskeligstilte blir definert på grunnlag av data om trangboddhet og husholdningens inntekts- og gjeldssituasjon. På grunnlag av denne analysen ble 122 000 personer vurdert som vanskeligstilte på boligmarkedet i 2011. Disse utgjør til sammen 45 000 husholdninger (SSB 2014). Det er de som leier bolig som er mest utsatt, og en av fire med vedvarende lavinntekt er vanskeligstilt på boligmarkedet. Siden definisjonen av vanskeligstilt på boligmarkedet innebærer å gi anslag på en tilstand som ennå ikke har oppstått, hvor mange en antar vil ha problemer med å skaffe seg eller beholde

en tilfredsstillende bolig, kan det være vanskelig å operasjonalisere dette. I en rapport fra SSB (Thorsen 2017) gis det et anslag på at mellom 177 000 og 282 400 personer kan være vanskeligstilte på boligmarkedet i 2016, avhengig av hvordan en velger å måle. I denne rapporten pekes det på at det særlig er innvandrere, personer som leier boligen eller bor i Oslo som er utsatte. Enslige forsørgere skiller seg ut med høy andel utsatte på boligmarkedet uansett hva for definisjon som legges til grunn.

Ifølge tall basert på folke- og boligtellingsen i 2011 (SSB 2014) øker andelen vanskeligstilte på boligmarkedet med antall barn i husholdningen. Nær 47 000 av de 122 000 vanskeligstilte er barn i aldersgruppen 0–15 år. Også i denne rapporten finner en at enslige forsørgere og innvandrere er særlig utsatte grupper. Dette gjelder særlig barnerike familier og innvandrere fra land utenfor Europa. Årsakene til at mange har en vanskelig stilling på boligmarkedet, er sammensatt. Samtidig som individuelle årsaker som høy gjeldsbelastning og samlivsbrudd kan være en del av forklaringen, kan også strukturelle trekk ved boligmarkedet, som boligsammensetning, boligmangel og prisvekst være av stor betydning (Sørvoll og Aarset 2015).

Antallet boliger som kommunene disponerer økte fra 2016 til 2017 (Grebstad 2018). I hele landet var det om lag 111 000 kommunalt disponerte boliger, nesten 2 000 flere enn året før. Antallet tildelte boliger og nyinnflyttede husstander lå i 2017 omtrent på nivå med 2016. Litt færre kommunale boliger var i bruk i 2017, noe som kan indikere at det var noe lettere å få kommunal bolig enn året før. I 2017 var det en nedgang på 7 prosentpoeng i antall flyktninger som for første gang flyttet inn i kommunal bolig sammenliknet med 2016. 18 prosent av de som flyttet inn i kommunal bolig for første gang hadde andre problemer (sosiale, økonomiske eller helsemessige), en økning på 4 prosentpoeng fra 2016.

I 2017 ble det rapportert om 4 124 husstander i midlertidige botilbud, som er en nedgang 137 fra året før (SSB 2018e). 801 husstander var i 2017 henvist til midlertidige botilbud lengre enn tre måneder, som er en liten økning fra 2016. Antall husstander i midlerti-

dig bolig med barn utgjorde 223, en marginal økning fra 212 i 2016. 45 av de 223 husstandene oppholdt seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

Også antallet bostedsløse går ned. En kartlegging gjennomført av NIBR høsten 2016 viste en klar nedgang siden forrige telling i 2012 (Dyb og Lid 2017). Nedgangen har kommet i alle typer kommuner; storbyene, mellomstore byer, mindre kommuner og små kommuner. Antall bostedsløse høsten 2016 omfattet 3 909 personer som tilsvarer 0,75 bostedsløse pr 1 000 innbyggere. Ved forrige kartlegging i 2012 var antall bostedsløse 6 259 tilsvarende 1,26 per 1 000 innbyggere. Nedgangen tilsvarer 26 prosent i løpet av fireårs-perioden. Dette er den største reduksjonen siden den første kartleggingen ble gjennomført i 1996.

Av de til sammen de 3 909 bostedsløse hadde 26 prosent, eller 1 000 personer, mindreårige barn (under 18 år). 13 prosent av disse hadde daglig omsorg for barna sine. En svært liten del hadde delt omsorg, mens 31 prosent hadde samværsrett. Det gjenstår derfor en relativt stor andel som ikke har kontakt med barna, eventuelt sporadisk samvær.

En av fire bostedsløse har samtidig en psykisk lidelse og avhengighet av rusmidler (dobbeltdiagnose).

En trygg og god bosituasjon er avgjørende for den enkeltes levekår og en forutsetning for å leve selvstendig, skaffe eller beholde arbeid og delta i samfunnet. En dårlig bosituasjon kan bidra til en marginaliseringsprosess. Særlig er dette alvorlig for barn og ungdom. Dårlige boforhold kan gi dårlig helse, men også vanskeliggjøre sosialt samvær med venner og oppfølging av skolearbeidet (Hansen og Lescher-Nuland 2011). Foreldre mener at trangboddhet og dårlige boforhold gir begrensninger for barna, men oppfatter likevel at det største problemet er å bo i et belastet nærmiljø med utrygghet, opphopning av sosiale problemer og dårlige levekår. Omfanget av boligproblemer er særlig store blant innvandrerbefolkningen (Grødem 2011).

4.4 Mat og fattigdom

1979 proklamerte statsminister Oddvar Nordli at fattigdommen for første gang i norsk historie var avskaffet. Med det satte han ord på en bred oppfatning om at utbyggingen av velferdsstaten i Norge hadde lyktes med å mette alle norske borgere. Dette er en suksesshistorie fra før andre verdenskrig hvor riktig kosthold for alle var et politisk mål (Kjærnes 1990). Fra begynnelsen av 2000-tallet har fattigdom igjen fått oppmerksomhet i det offentlige ordskiftet. Det skyldes ikke minst rapporter fra SSB som de siste årene har påpekt at fattigdommen øker og at andel barn som rammes øker år for år.

Det er mye fokus på hvordan lav inntekt henger sammen med utenforskap, det vil si mangel på sosial tilhørighet til og inkludering i for eksempel arbeidsliv, skole og utdanning, naboskap og vennskap. Forskning har vist at barn i lavinntektsfamilier deltar mindre i aktiviteter med sine jevnaldrende og har ofte svakere vennskapsbånd sammenliknet med barn i normalinntektsfamilier (Sletten 2010). Hvordan lavinntekt påvirker matforbruk er lite dokumentert. I den norske konteksten forstås fattigdom sjelden som et materielt problem, men blir beskrevet som et sosialt problem som handler om manglende muligheter til å delta på sosialt viktige arenaer på lik linje med alle andre (Fløtten 2009). Etter finanskrisen har derimot betydningen lav inntekt har på matforbruket fått oppmerksomhet i flere europeiske land. Det pågår flere forskningsprosjekter som har til hensikt å belyse omfanget av matmangel. I den forbindelse introduseres begrepene «food insecurity» (matusikkerhet) og «food poverty» (matfattigdom).

Lav inntekt øker risikoen for ikke å ha nok å spise, men usikker tilknytning til arbeidslivet og ustabil inntekt er viktige faktorer. I følge Borch og Kjærnes (2016) er ikke matusikkerhet det samme som fattigdom. Matusikkerhet er ofte et midlertidig fenomen som inntreffer for eksempel ved plutselig inntektstap eller store uforutsette utgifter. Det finnes ingen oversikt over hvilken betydning gjeld og gjeldsordninger har for matusikkerhet. Det kan dermed forventes at akutt høy gjeldsbyrde og reduksjon av disponibel inntekt i forbindelse med gjeldsordning innebærer risiko

for at man ikke har nok mat. Vi vet også at dårlig kosthold har konsekvenser for den fysiske helsen.

4.5 Psykososiale konsekvenser av fattigdom

Fattigdom i et land som Norge er ikke først og fremst preget av store materielle mangler. Det har vært økende oppmerksomhet knyttet til de psykososiale dimensjonene av fattigdom, særlig den skamfølelsen folk kan føle som følge av fattigdommen. En større internasjonal undersøkelse viser at selv om den materielle levestandarden er svært annerledes for fattige i Norge enn i for eksempel Uganda eller Kina, så var det slående likheter i hvordan det opplevdes å være fattig (Walker m.fl. 2013). Skam var forbundet med

fattigdom i alle landene. Også i Norge var foreldre redde for at barna skulle bli sett på som annerledes dersom de tok med venner hjem til den enkle leiligheten. Å leve opp til forventninger fra familie og samfunnet rundt ble opplevd som vanskelig av fattige i alle landene. Fattigdomsrelatert skam gjorde at personene det gjaldt reagerte med følelser av maktesløshet, selvforakt, fortvilelse og resignasjon – og økte den sosiale eksklusjonen. Disse funnene er i overensstemmelse med en oppfatning om at velferdsordninger som får mottakerne til å føle seg stigmatisert eller oppleve skam, kan virke mot sin hensikt. Lavere selvfølelse kan for eksempel tenke seg å føre til at det tar lengre tid å klare seg selv igjen, etter en periode med avhengighet av økonomisk sosialhjelp.

5. SOSIALE TJENESTER¹⁶

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

Økonomisk sosialhjelp reguleres gjennom sosialtjenesteloven § 18 Stønad til livsopphold og § 19 Stønad i særlige tilfeller. Stønaden etter § 18 er en subsidiær ytelse, noe som innebærer at den enkelte må ha utnyttet alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre krav på gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter for å ha rett til stønad. NAV-kontoret skal fastsette nivået på stønaden gjennom en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre mottakeren et forsvarlig livsopphold. Stønaden kan både være eneste inntektskilde til mottakeren, eller den kan være tildelt som tillegg til ytelser fra folketrygden eller arbeidsinntekt. Økono-

misk sosialhjelp er en midlertidig ytelse som bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulp. Det er derfor viktig å kombinere økonomisk sosialhjelp med andre tjenester på NAV-kontoret, som for eksempel opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning.

5.1 Utviklingen i antall mottakere og utgifter til økonomisk sosialhjelp

Antall sosialhjelpsmottakere har økt hvert år fra 2012. Fra 2016 til 2017 var økningen i antall sosialhjelpsmottakere den største siden 2013, og klart høyere enn året før (figur 19). I gjennomsnitt var det hver måned 58 800 personer som mottok sosialhjelp i 2017. Dette er en økning på 3 600 personer sammenliknet med gjennomsnittet for 2016.

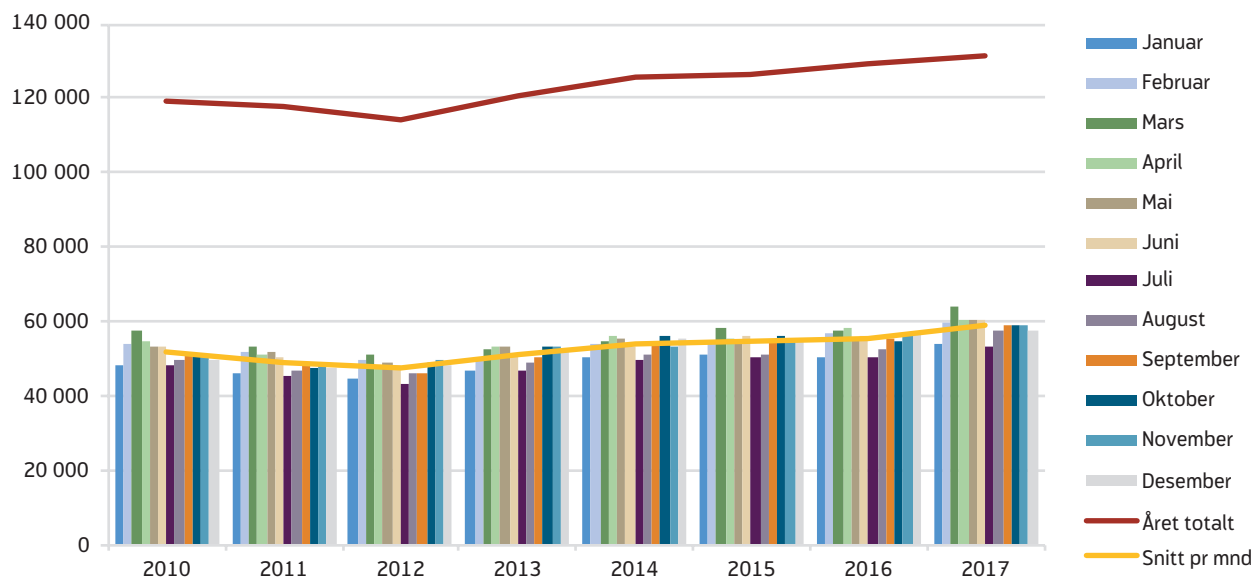
Det er stor utskiftning i personene som mottar sosialhjelp fra måned til måned. Dette blir tydelig dersom vi ser på hvor mange som mottar sosialhjelp i løpet av året. Dette tallet er betraktelig høyere enn gjennomsnittet per måned. I løpet av 2017 mottok 131 700 personer økonomisk sosialhjelp i minst en måned, en økning på 2 300 personer sammenliknet med antallet i 2016.

Gjennomsnittlig stønadstid har ligget på i overkant av 5 måneder i perioden 2010 til 2017. I 2011 var gjennomsnittlig stønadstid lavest med 5,0 måneder per år, ned fra 5,3 i 2010. I årene 2012 til 2016 har denne variert mellom 5,1 og 5,2 måneder. I 2017 økte gjennomsnittlig stønadstid til 5,4 måneder.

Selv om gjennomsnittlig stønadstid har økt mottar de fleste sosialhjelp i en kort periode. Over halvparten som mottar sosialhjelp mottar stønaden i 4 måneder eller kortere, 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 2010–2017 gjaldt dette mellom 10 og 12 prosent av mottakerne. I 2017 gjaldt dette 12 prosent av mottakerne, en økning på 2 prosentpoeng fra året før.

¹⁴ Dette kapitlet bygger på SSB's publiserte statistikk om økonomisk sosialhjelp og data fra KOSTRA. I tillegg bygger kapitlet på NAV's bearbeiding av data om sosialhjelp mottatt fra SSB.

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



Kilde: SSB

5.2 Utvikling i andelen mottakere-sosialhjelpsprosenten

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

Samlet for befolkningen i arbeidsfør alder har andelen som mottar sosialhjelp økt fra 1,6 prosent til 1,7 prosent det siste året. Blant unge i alderen 18–24 er andelen sosialhjelpsmottakere høyere enn i befolkningen for øvrig. Hvor stor andel av de unge som mottar sosialhjelp varierer mer med forholdene på arbeidsmarkedet enn blant eldre. Dette skyldes at unge arbeidsledige ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger i samme grad som eldre ledige. I gjennomsnitt for

2017 mottok 2,1 prosent av alle i alderen 18–24 år sosialhjelp.

Det ble utbetalt i underkant av 6,6 milliarder kroner i økonomisk sosialhjelp i løpet av 2017, en økning på 3,8 prosent sammenliknet med 2016 (figur 21).

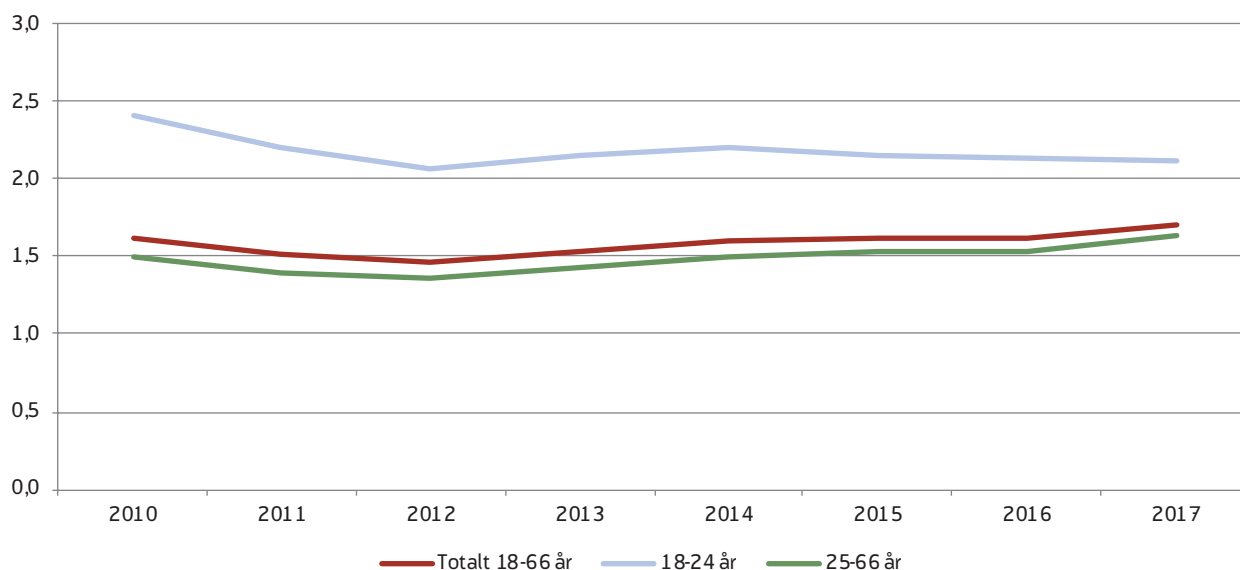
Det er tre faktorer som bestemmer størrelsen på de totale sosialhjelpsutbetalingene. Det er antall mottakere, antall måneder sosialhjelpen utbetales per mottaker og månedlig utbetalt beløp. Det var en liten økning i antallet som mottok sosialhjelp i løpet av 2017 sammenliknet med året før, samtidig som gjennomsnittlig stønadstid også økte. Økningen i utbetalt beløp kan ikke forklares av økte veiledende satser, da disse ble økt med forventet vekst i konsumprisindeksen¹⁶. Gjennomsnittlig utbetalt beløp per mottaker var 2,9 prosent lavere i 2017 enn året før.

Faktorene som bestemmer størrelsen på de totale sosialhjelpsutbetalingene påvirkes av forhold som utviklingen på arbeidsmarkedet, endringer i andre stø-

¹⁵ Sosialhjelpsprosenten representerer hvor stor andel av befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år) som på et gitt tidspunkt mottar økonomisk sosialhjelp. For å beregne sosialhjelpsprosenten bruker vi gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere per måned som teller og middelbefolkningen i arbeidsfør alder per år som nevner. Vi beregner også sosialhjelpsprosenten for ulike grupper. Tidligere har vi rapportert hvor stor andel av befolkningen som mottar sosialhjelp minst én måned i løpet av året, uten å ta hensyn til hvor lenge personen mottar sosialhjelp. Andelen vi rapporterer nå er mer sammenliknbart med arbeidsledighetsraten, som også tar utgangspunkt i hvor mange ledige det er per måned.

¹⁶ Arbeids- og sosialdepartementet. Rundskriv A-3/2016. Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad 2017.

Figur 20. Sosialhjelpsprosenten i ulike aldersgrupper

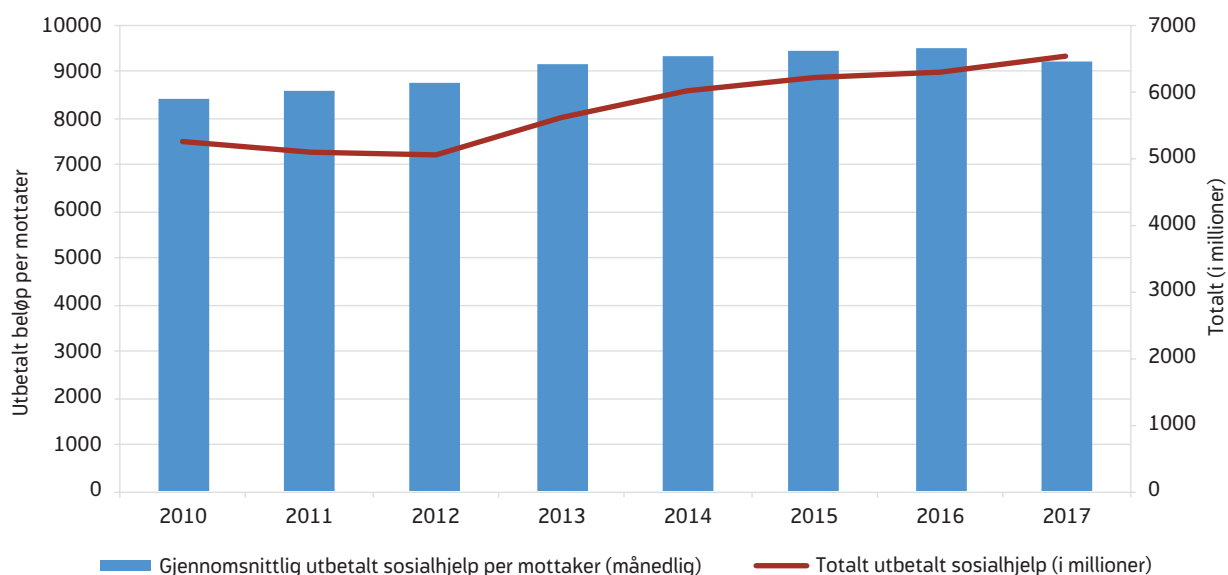


Kilde: SSB og NAV

nader og demografiske forhold. Selv om nettoinnvandringen til Norge i 2017 var den laveste siden 2005, har andelen i befolkningen med innvandrerbakgrunn økt de siste årene. I 2016 ble det bosatt rekordmange flyktninger i kommunene. Sosialhjelpsprosenten er høyere blant innvandrere enn blant befolkningen

uten innvandrerbakgrunn (figur 22). Innvandrere mottar økonomisk sosialhjelp i flere måneder per år sammenliknet med befolkningen generelt og en høyere andel av innvandreremottakerne har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde (Dokken 2015). Innvandrere som mottar økonomisk sosialhjelp har også

Figur 21. Utbetalt sosialhjelp i faste 2017-priser. Månedlig per mottaker og totalt for Norge per år



Kilde: SSB

forsørgeransvar for flere barn, og antall barn har betydning for hvor mye økonomisk stønad som utbetales¹⁷. Alle disse faktorene bidrar til at utbetalt beløp per måned er høyere blant innvandrerne enn andre.

5.3 Over halvparten av sosialhjelpsmottakerne er innvandrere

Sammenliknet med befolkningen for øvrig, mottar en høyere andel av personer med innvandrerbakgrunn sosialhjelp. I 2017 mottok 4,4 prosent av innvandrerbefolkningen mellom 18–66 år sosialhjelp, en økning på 0,3 prosentpoeng fra 2016. Økningen har vært størst blant de over 24 år.

Innvandrerne er en heterogen gruppe, bestående av arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere. De ulike gruppene har svært ulik sosialhjelpshyppighet (Dokken 2015). Blant innvandrerne fra EU-land i Øst-Europa er sosialhjelpsprosenten lavere enn blant norskfødte. Dette beror på at denne gruppen i stor grad er arbeidsinnvandrere. Innvandrere fra Afrika og Asia har derimot høy sosialhjelpshyppighet. Sammenliknet

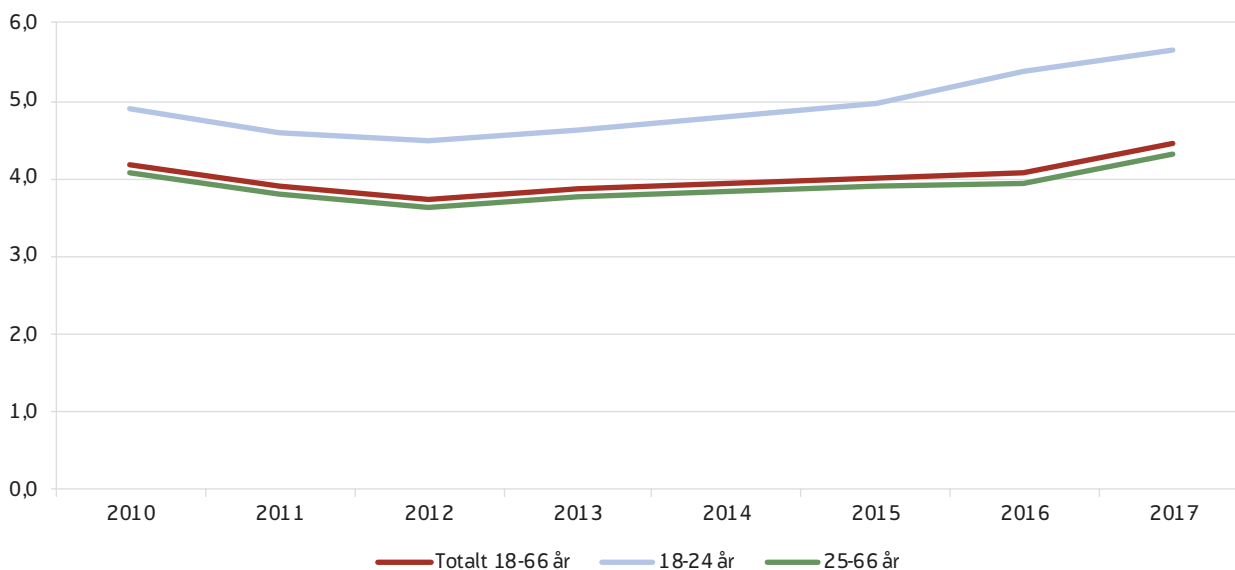
med andre innvandrergrupper har gruppene fra Afrika og Asia større innslag av flyktninger med kortere botid i Norge og lavere utdanning. Dette er grupper med store utfordringer på arbeidsmarkedet, og få har opparbeidet seg trygderettigheter i Norge.

Innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. I 2017 økte antallet sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år med 3 300 personer. Blant innvandrere i denne aldersgruppen økte antall mottakere med 3 200, slik at det bare var en økning på 100 blant personer i tilsvarende aldersgruppe uten innvandrerbakgrunn. Andelen innvandrere av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år var 51,9 prosent i 2017, en økning på 2,7 prosentpoeng fra 2016 (figur 23)¹⁸. Samtidig økte andelen innvandrere i befolkningen i samme aldersgruppe, slik vi har definert innvandrere i vårt datamateriale, med 0,5 prosentpoeng. Økningen i både antall og andel innvandrere som er sosialhjelpsmottakere må sees

¹⁷ Veiledende sats for pr barn er satt fra kr 2300,- til 3900,- avhengig av barnets alder (2017-satser).

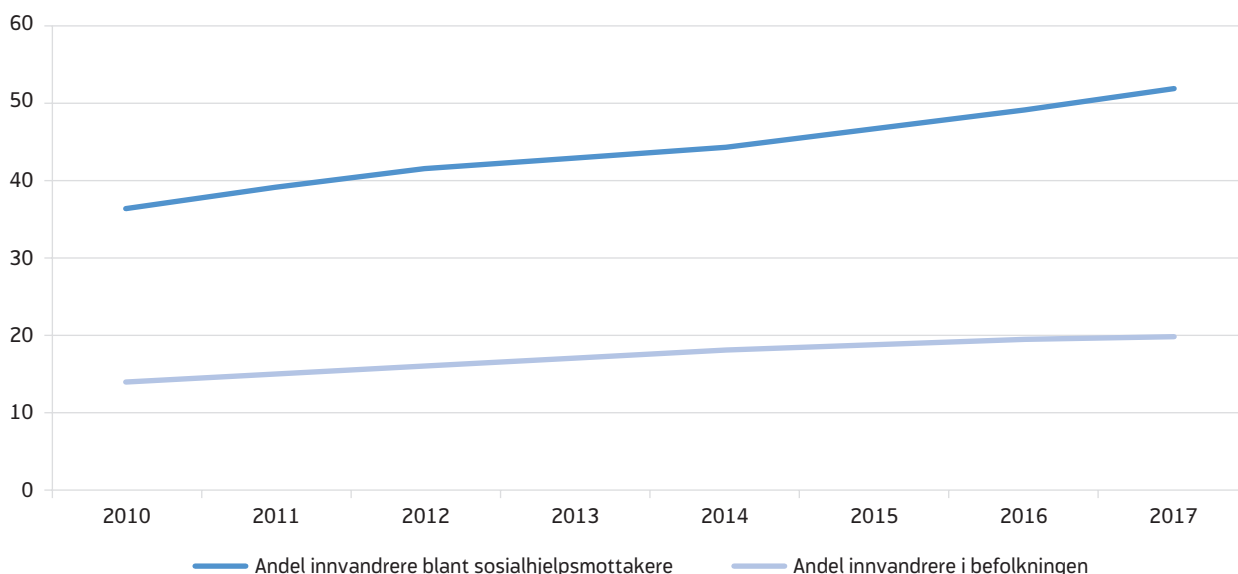
¹⁸ Dette er en høyere andel enn SSB beregner (44,5 %). Hovedforklaringen på forskjellen mellom tallene til SSB og våre tall er forskjeller i definisjonen av innvandrer. I våre analyser defineres en innvandrer som en person som er født utenfor Norge. SSB bruker en «strengere» definisjon på innvandrere, hvilket fører til at færre blir kategorisert som innvandrere i deres analyser.

Figur 22. Sosialhjelpsprosenten blant innvandrerbefolkningen i ulike aldersgrupper



Kilde: SSB og NAV

Figur 23. Andelen innvandrere i befolkningen og blant sosialhjelpsmottakere. Personer i alderen 18–66 år. Prosent



Kilde: SSB og NAV

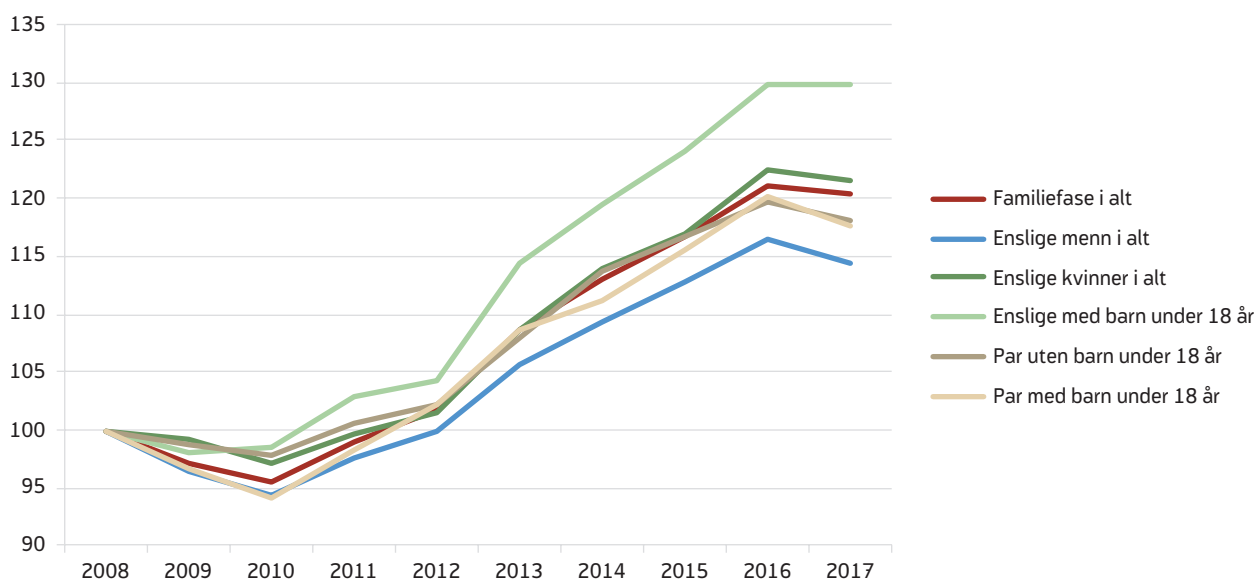
i sammenheng med veksten i andelen av sosialhjelpsmottakere som er deltakere i introduksjonsordningen, jmfør figur 25.

5.4 Lavere utbetalt beløp for de fleste

Utbetalt månedsbeløp var lavere i 2017 enn i 2016 for de fleste grupper som vist i figur 24. I gjennomsnitt

var månedlig utbetalt beløp 0,8 prosentpoeng lavere i 2017 enn i 2016 for alle mottakere uansett familiefase. Det er første gang siden 2010 at vi ser en slik nedgang. Gjennomsnittlig utbetalt beløp var på kr 9 250 i 2017, men dette tallet varierer med familiefase og forsørgeransvar. Enslige med barn under 18 år er den eneste gruppen som ikke har hatt en nedgang, utbetalt beløp er uendret fra 2016 for denne gruppen. Ens-

Figur 24. Endring 2008 til 2017 i gjennomsnittlig beløp per måned etter familiefase. Indeksert. 2008 =100



Kilde: SSB

lige kvinner har lavest gjennomsnittlig månedsutbetaling i 2016 med kr 8 000, en nedgang på 0,7 prosentpoeng fra 2016. Par med barn under 18 år har hatt størst nedgang i utbetalt beløp med 2,2 prosentpoeng. Ser vi på hele perioden fra 2008 til 2017, har veksten vært størst for gruppen enslige med barn under 18 år og lavest for enslige menn.

5.5 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.¹⁹ I perioden 2005–2011 var det en nedgang i andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde og også i andelen langtidsmottakere (Kann og Ohrem Naper 2012). Fra og med

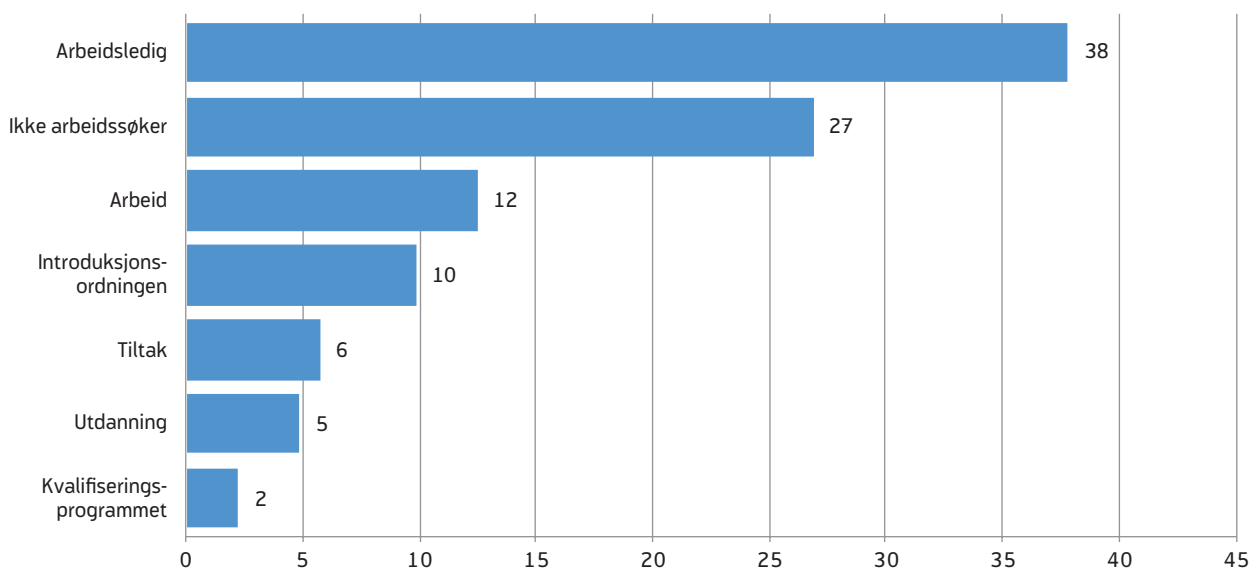
2012 har andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde variert mellom 40,7 prosent og 42,0 prosent. I samme periode økte andelen langtidsmottakere fra 38,4 i 2013 til 39,2 i 2015. Etter en nedgang i 2016 økte andelen langtidsmottakere igjen til 41,1 prosent i 2017, samtidig som det var en nedgang i andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Disse tallene gir dermed ikke et entydig svar på om mottakerne har blitt mer avhengig av sosialhjelp eller ikke.

5.6 Forhold til arbeidsmarkedet

Få mottakere av økonomisk sosialhjelp er i arbeid. Bare hver åttende sosialhjelpsmottaker, eller 12 prosent, arbeider heltid eller deltid ved siste kontakt med NAV (figur 25). Samtidig er 23 prosent av mottakerne i ferd med å kvalifisere seg mot arbeidsmarkedet, enten i form av utdanning, i statlige eller kommunale tiltak, i introduksjonsordningen eller i Kvalifiseringsprogrammet. Dette er samme andel som i 2016. Det er verdt å merke seg at hver tiende sosialhjelpsmottaker er deltaker i introduksjonsordningen, dette er ett prosentpoeng høyere enn i 2016 og hele 3 prosentpoeng høyere enn i 2015. Om lag fire av ti (38 prosent) av sosialhjelpsmottakerne er arbeidsledige. Det vil si at de er disponible for arbeid og ønsker arbeid. De som har trukket seg ut av arbeidsmarkedet og hverken er

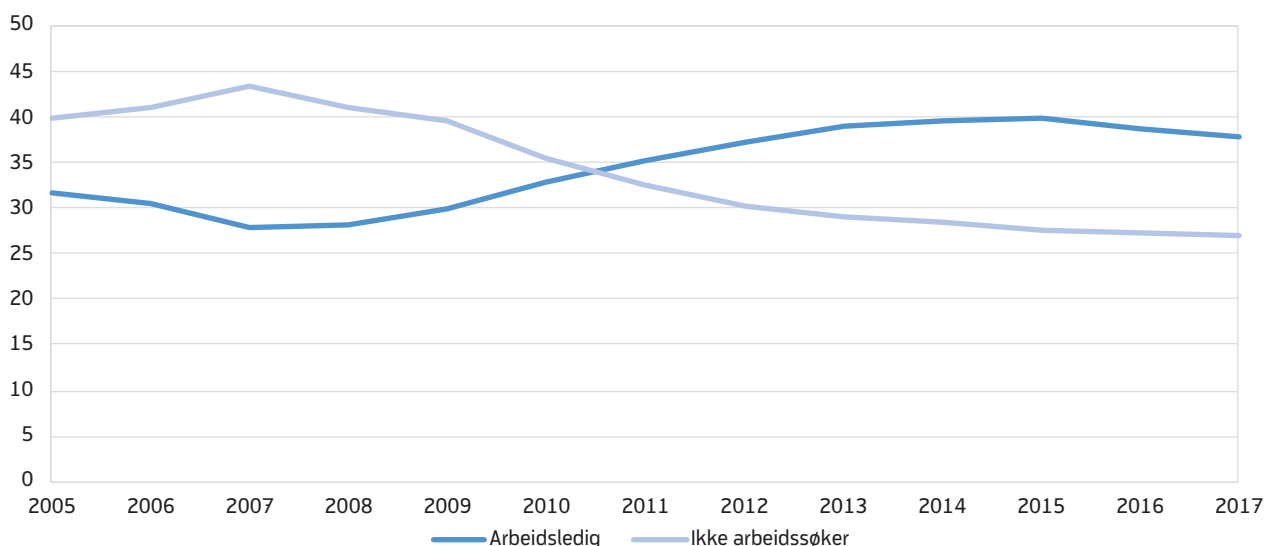
.....
¹⁹ Mottaket var ikke nødvendigvis sammenhengende.

Figur 25. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet (2017). Prosent



Kilde: SSB

Figur 26. Mottakere av økonomisk sosialhjelp etter forhold til arbeidsmarkedet, som andel av alle mottakere 2005–2017. Prosent



Kilde: SSB

arbeidsledige, arbeidssøkere eller i arbeid utgjør en gruppe på 27 prosent.

Kommunene har adgang 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 fra januar 2017 pålegger kommunene å stille vilkår om arbeidsrettet aktivitet for mottakere av økonomisk stønad som er under 30 år. Formålet med lovendringen er å styrke stønadsmottakernes muligheter for å komme i jobb og bli selvforsørget. En analyse av kommunenes praktisering av aktivitetskravet ble presentert i fjorårets utgave av denne rapporten (Langeland m.fl. 2017, s.51 – 59).

Ser vi på utviklingen over tid, jamfør figur 26, har andelen som ikke er arbeidssøkere avtatt alle år fra og med 2007. Samtidig har det vært en økning i andelen arbeidsledige over perioden vi ser på. Dette kan ha sammenheng med at kommunene 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 arbeidssøker. Dette ses i sammenheng med innføringen av NAV-reformen, som ifølge veilederne har gjort det enklere å bruke flere virkemidler overfor brukerne. Dette indikerer at økningen i andelen sosialhjelpsmottakere som er registrert som arbeidsledige skyldes økende bruk av vilkår om at mottakeren skal registrere seg som arbeidssøker. Det er likevel usikkert om dette har medført at det er flere reelle arbeidssøkere blant sosialhjelpsmottakerne. De siste årene har imidlertid andelen arbeidsledige gått litt ned. Det er usikkert hvorfor vi ser denne nedgangen, men det kan ha sammenheng med en noe høyere andel av sosialhjelpsmottakerne deltar i introduksjonsordningen.

5.7 Økonomisk sosialhjelp og sambruk med andre ytelser

Sosialhjelp skal sikre at mottakeren får dekket grunnleggende behov for midler til livsopphold. Før sosialhjelp gis skal andre muligheter til selvforsørgelse prøves, som lønnsinntekt, trygderettigheter og bruk av formue. Sosialhjelp kan gis alene dersom mottakeren ikke har noen andre muligheter til forsørgelse, men kan også gis som et supplement til andre inntekter. I en rapport fra SSB (Hetland 2017) defineres sam-

bruk av ytelser som at en person mottar to ytelser på samme tidspunkt, og operasjonaliseres som registrert mottak av ytelser i samme måned i minst en måned i løpet av referanseåret. I 2015 var det mest vanlig for mottakere av kvalifiseringsstønad å ha sambruk med sosialhjelp, da 43 prosent av kvalifiseringsstønads-mottakerne hadde sambruk med sosialhjelp slik det er definert her. Også blant personer med introduksjons-

stønad var sambruk med sosialhjelp svært vanlig (39 %). Blant mottakere av overgangsstønad hadde 12 prosent sambruk med sosialhjelp, tilsvarende tall blant mottakere av arbeidsavklaringspenger var 9 prosent. Få mottakere av dagpenger og uføretrygd hadde samtidig mottak av sosialhjelp, med henholdsvis 4 prosent og 3 prosent.

6. KVALIFISERINGSPROGRAMMET

6.1. Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er en lovpålagt oppgave for kommunene. Programmet retter seg mot personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som har ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold. Programmet skal være arbeidsrettet, individuelt tilrettelagt og det skal gis tett oppfølging. Deltakere som er i program mottar kvalifiseringsstønad og eventuelt barnetillegg. Stønadene er skattepliktig og er pensjonsgivende inntekt.

Undersøkelser viser at mange av deltakerne har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, med liten eller ingen yrkeserfaring (Lima og Naper 2013). Ifølge en analyse av KVP i 2011 (Djuve m.fl. 2012) opplyser et utvalg av veilederne i NAV-kontorene som arbeider med programmet at er det flere av deltakerne som har sosiale, psykiske og/eller rusrelaterte problemer. KVP-deltakere deles inn i fire hovedgrupper (Djuve m.fl. 2012, s.36):

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

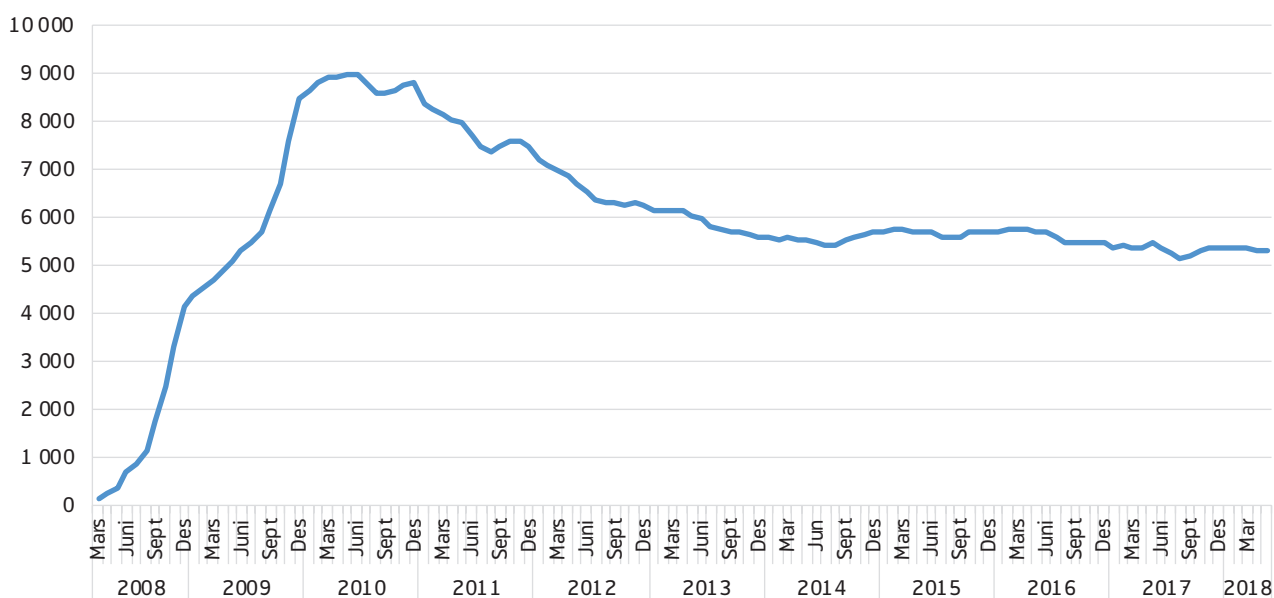
- Personer med udefinerte fysiske helseplager og/eller utfordringer relatert til rus og/eller psykiske lidelser
- «Godt voksne» langtidsmottakere av sosialhjelp

En stor andel av deltakerne er utenlandsfødte. Ifølge veilederne i kvalifiseringsprogrammet er dårlige norskkunnskaper et hinder for yrkesdeltakelse blant deltakerne med innvandrerbakgrunn. Mangelfulle norskkunnskaper er en utfordring som ofte gjør det vanskelig for potensielle deltakere å nyttiggjøre seg de arbeidsrettede tiltakene.

6.1.1 Utviklingen i antall deltakere

Ved oppstart av KVP i 2008 ble det gitt øremerkede midler til kommunene i henhold til et forventet antall deltakere i KVP, og det var stor oppmerksomhet på måltall for antall deltakere i programmet. Antallet deltakere økte fra oppstart i 2008 og fram til starten av 2010. Fra januar 2011 ble KVP en lovpålagt oppgave for kommunene, og finansieringen av programmet ble lagt inn som et rammetilskudd til kommunene. Antall deltakere i programmet gikk ned fra 2011 til 2013,

Figur 27. Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet fra mars 2008 til august 2017



Kilde: NAV

deretter var antallet deltakere om lag konstant inntil det i 2016 og 2017 igjen var en liten nedgang. I gjennomsnitt for 2017 var det 5 300 deltakere i programmet, en nedgang på 5 prosent sammenliknet med 2016. I gjennomsnitt for perioden januar til mai 2018 var det 5 400 deltakere i programmet, 1 prosent færre deltakere enn samme periode i året før. I følge manuell innrapportering fra NAV-kontorene til Arbeids- og velferdsdirektoratet er det 5 349 deltakere i KVP ved utgangen av august 2018, en økning på 177 personer fra samme tidspunkt året før.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foretok i 2016 med utgangspunkt i registerdata en vurdering av mulig størrelse på målgruppen for programmet. Definisjonen av målgruppen var langtidsmottakere av sosialhjelp i yrkesaktiv alder som ikke hadde rett på andre trygdeytelser og som ikke hadde deltatt i dette programmet tidligere. Analysen viste at det er et potensiale på om lag 14 000 personer som er aktuelle for deltakelse i programmet (Langeland m.fl. 2016b).

Fylkesmennene har i sin rapportering til Arbeids- og velferdsdirektoratet påpekt ulike utfordringer knyttet til at KVP ikke brukes i stor nok grad. En av utfordringene er knyttet til dagens lovverk. Som en følge av dette er det nå utarbeidet forslag til endringer i sosialtjenesteloven om kvalifiseringsprogrammet, noe som kan bidra til å gjøre programmet mer fleksibelt og tilgjengelig enn det er i dag. Det stiller krav til at NAV-kontoret informerer om ordningen, vurderer mulige kandidater og på den måten sikrer at programmet er tilgjengelig som den lovpålagte rettighet det er for de som fyller vilkårene etter loven.

6.1.2 Overgang til arbeid

Et av hovedmålene med kvalifiseringsprogrammet er å fremme overgang til arbeid. Gjennom flere år har overgangen til arbeid vært økende. Den månedsvise manuelle innrapporteringen fra NAV-kontorene til Arbeids- og velferdsdirektoratet viser overgangen til arbeid for deltakere som fullfører programmet.

Av de rundt 1 862 personene som gjennomførte eller avviklet KVP planmessig i løpet av de åtte første månedene av 2018, gikk 49 prosent til arbeid (heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd) og 18 pro-

sent til sosialhjelp. I samme periode i 2017 var andelen 48 prosent og 19 prosent. Hvis man også tar med frafallet på om lag 192 personer i nevneren, så var overgangen til arbeid 45 prosent i de første åtte månedene av 2018, mot 43 prosent i samme periode i 2017. I 2010 var det 29 prosent som gikk over til arbeid på heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd.

Overgangen til arbeidsrettet løp (arbeid, statlige arbeidsmarkedstiltak eller skolegang/utdanning) økte fra 54 prosent i 2014 via 61 prosent i 2016 til 66 prosent i 2017. Overgangen til sosialhjelp gikk ned fra 22 prosent i 2014 til 17 prosent i 2017.

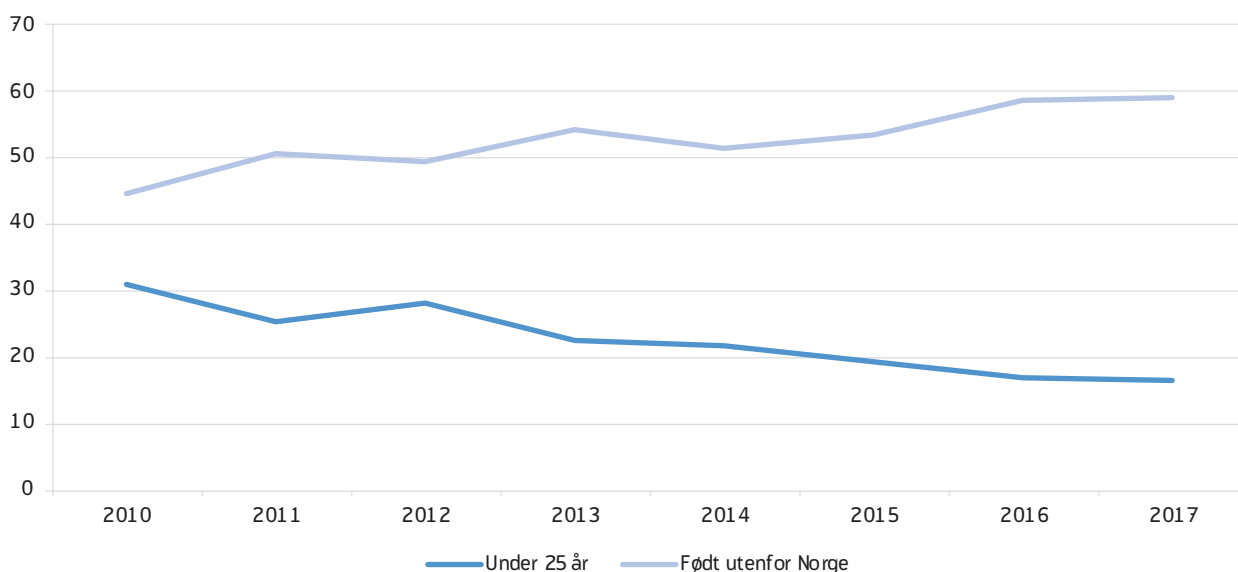
Det kan være ulike årsaker til at overgangen til arbeid øker. Det kan være at man i NAV-kontorene jobber bedre med de som er i program, men det kan også være at man i større grad tilbyr KVP til brukere som har gode muligheter for å komme i arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet mottar en del tilbakemeldinger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

6.2 Hvem starter i kvalifiseringsprogrammet

Resten av kapittel 6 er basert på artikkelen «Hvem starter i kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?» som ble publisert i Arbeid og Velferd nr. 3, 2018 (Lima og Furuberg 2018). Artikkelen tar utgangspunkt i de som startet i programmet i perioden mai 2010 til desember 2017. Vi observerer deltakerne i inntil 36 måneder før oppstart i programmet og inntil 48 måneder etter avsluttet program. I tillegg til en deskriptiv analyse av hvordan sammensetningen av de som starter i programmet har endret seg over tid, ser vi på om det har vært en endring i overgang til arbeid, ulike trygdeytelser og sosialhjelp i etterkant av programmet.

Utviklingen i antall nye deltakere (tilgang) følger samme mønster som utviklingen i beholdningen. Tilgangen var klart høyest i 2010 og i 2011, og fra 2013 har antallet stabilisert seg slik at det hvert år har kommet til i underkant av 4000 nye deltakere i programmet.

Figur 28. Andelen nye deltakerne i kvalifiseringsprogrammet under 25 år og andelen født utenfor Norge. Prosent



Kilde: NAV

6.2.1 Færre unge og flere innvandrere starter i KVP

Samtidig som antall deltakere i programmet har stabilisert seg på et lavere nivå, har sammensetningen av deltakere endret seg. Fra 2010 til 2017 har andelen unge under 25 år som starter i KVP falt fra 31 prosent til 17 prosent (figur 28). Tidligere analyser viser at det er stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de prioriterer unge (Lima og Naper 2013).

Innvandrere (personer født utenfor Norge) utgjør en stor og økende andel av deltakerne i KVP. Fra 2010 til 2017 har andelen innvandrere blant de som starter i programmet økt fra 45 prosent til 59 prosent (figur 2). Dette henger sammen med økt innvandring til Norge, og at innvandrerne utgjør en stadig økende andel av mottakerne av økonomisk sosialhjelp (Langeland m.fl. 2017). I gjennomsnitt var botiden 8,2 år blant de som startet i 2011. Dette økte til 9,2 år for de som startet i 2017. Kvinneandelen i KVP økt fra 44 prosent i 2010 til 49 prosent i 2017 (tabell 1), og økningen er størst blant kvinner som er 25 år eller eldre og født utenfor Norge.

6.2.2 Økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold

Litt under halvparten av de som starter i KVP vært i arbeid i løpet av de siste 3 årene (tabell 1). Ser vi kun

på det siste året, er andelen som har vært i arbeid betydelig lavere. En del av de som starter i programmet har noe arbeidserfaring, men de har av ulike årsaker fått redusert arbeidsdeltakelsen sin de siste årene før de starter i KVP. Om lag ni av ti som starter i programmet har mottatt en eller flere ytelser fra NAV i løpet av de siste to årene før oppstart (tabell 1). Økonomisk sosialhjelp er den viktigste stønaden til livsopphold i tiden forut for KVP. Blant de som startet i programmet i 2010 hadde likevel 32 prosent mottatt en av de tre ytelsene som i dag tilsvarer arbeidsavklaringspenger i løpet av de siste 24 månedene før oppstart. Denne andelen falt i de påfølgende årene, og blant de som startet i 2017 var det bare 7 prosent som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger. En del av denne nedgangen kan skyldes en økning i andelen utenlandsfødte i KVP, der mange ikke har lang nok botid til å ha rett på arbeidsavklaringspenger.

Langtidsmottakere²⁰ av økonomisk sosialhjelp er en sentral målgruppe for deltakelse i KVP. Det er derfor ikke overraskende at andelen som har mottatt sosialhjelp i minst 6 måneder før oppstart i programmet er stabilt høy på omtrent 50 prosent i perioden vi observer-

²⁰ Langtidsmottaker er definert som at en har mottatt økonomisk sosialhjelp sammenhengende i 6 måneder eller mer.

Tabell 1. Kjennetegn ved personer som starter i kvalifiseringsprogrammet i 2010, 2014 og 2017

	2010	2014	2017
Kvinner og menn under 25 år	31 %	22 %	17 %
Kvinner i alt	44 %	46 %	49 %
Kvinner 25 år og over, født i Norge	11 %	12 %	12 %
Kvinner 25 år og over, født utenfor Norge	22 %	27 %	32 %
Menn i alt	56 %	54 %	51 %
Menn 25 år og over, født i Norge	20 %	19 %	17 %
Menn 25 år og over, født utenfor Norge	17 %	20 %	23 %
Gjennomsnittsalder i år	32,5	34,3	35,3
Personer født utenfor Norge	45 %	51 %	59 %
Gjennomsnittlig botid i år for personer født utenfor Norge	8,2 år	9,2 år	9,2 år
Omsorg for barn under 18 år	45 %	48 %	50 %
Yrkeserfaring i løpet av siste 36 mnd.	43 %	40 %	47 %
Andel uten pensjonsgivende inntekt siste år	36 %	39 %	47 %
Mottatt stønad/trygd fra NAV i løpet av siste 12 mnd.	Ingen data	87 %	87 %
Mottatt arbeidsavklaringspenger siste 24 mnd.	32 %	12 %	7 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av siste 12 mnd.	Ingen data	73 %	73 %
Mottatt økonomisk sosialhjelp i 6 mnd. eller mer siste 12 mnd.	Ingen data	48 %	48 %
Mottatt tiltakspenger (individstønad) siste 24 mnd.	44 %	41 %	44 %
N	2821	3847	3907

Kilde: NAV

rer. Over 40 prosent av de som starter i KVP har mottatt tiltakspenger i løpet av de siste 24 månedene før de starter i programmet. At så mange av deltakerne i KVP har deltatt i arbeidsmarkedstiltak tidligere, tyder på at ordinære tiltak ikke har vært tilstrekkelig for å kvalifisere til en jobb.

6.3 Fra 2010–2016 er det blitt flere i jobb og færre med stønad etter deltakelse i KVP

Hovedmålet med kvalifiseringsprogrammet er å bistå personer som står langt fra arbeidsmarkedet med å komme i arbeid. NAVs interne rapportering viser at andelen som er i jobb rett etter avslutning av programmet har økt betydelig over tid, fra 33 prosent i 2011 til 48 prosent i 2017. I samme periode har det vært en nedgang i andelen som mottar sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger etter programmet. Andelen med overgang til utdanning har ligget stabilt på omtrent 6 prosent.

Vi finner økt overgang til arbeid over tid også når vi bruker registerdata for å se på arbeidsdeltakelse.

I tabell 2 tar vi utgangspunkt i det året de startet i Kvalifiseringsprogrammet, og beskriver utfallet etter avsluttet program.

Andelen som er i jobb 6 måneder etter avsluttet program har økt fra 25 prosent blant de som startet i 2010/11 til 38 prosent i 2016. Antallet som er registrert som arbeidsøkere (de arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak) har samtidig gått ned fra 8 prosent til 4 prosent. Også når vi bruker et strengere mål på arbeidsdeltakelse (jobber minst 40 prosent over et helt år) finner vi en betydelig økning i andelen med arbeid etter programmet, fra 19 prosent blant de som begynte i KVP i 2010/11 til 28 prosent blant de som begynte i 2014/15.

Tabell 3 viser at i samme periode som overgangen til arbeid har økt, har også andelen som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) eller sosialhjelp blitt redusert. Det har særlig vært en klar nedgang i andelen som mottar AAP. Den gjennomsnittlige inntekten etter avsluttet program har også økt litt, fra 142 000 kr blant de som begynte programmet i 2010/11 til 160 000 kr i 2014/15. Når inntekten har økt samtidig med at andelen med AAP har gått ned, indikerer det at

Tabell 2. Status 6 måneder etter avsluttet kvalifiseringsprogram, etter startår. Prosent

	2010/2011	2012/2013	2014/2015	2016
Arbeid minst 40 % stilling ett år	19,0	21,8	27,9	25,8
Arbeidstaker i alt	25,3	28,9	36,5	38,4
Arbeidssøker	8,2	6,3	4,8	3,7
Antall	7 907	8 283	6 080	1 091

Kilde: NAV

Tabell 3. Utfall 1–12 måneder etter avsluttet kvalifiseringsprogram, etter startår. Inntekt i 2017-kroner

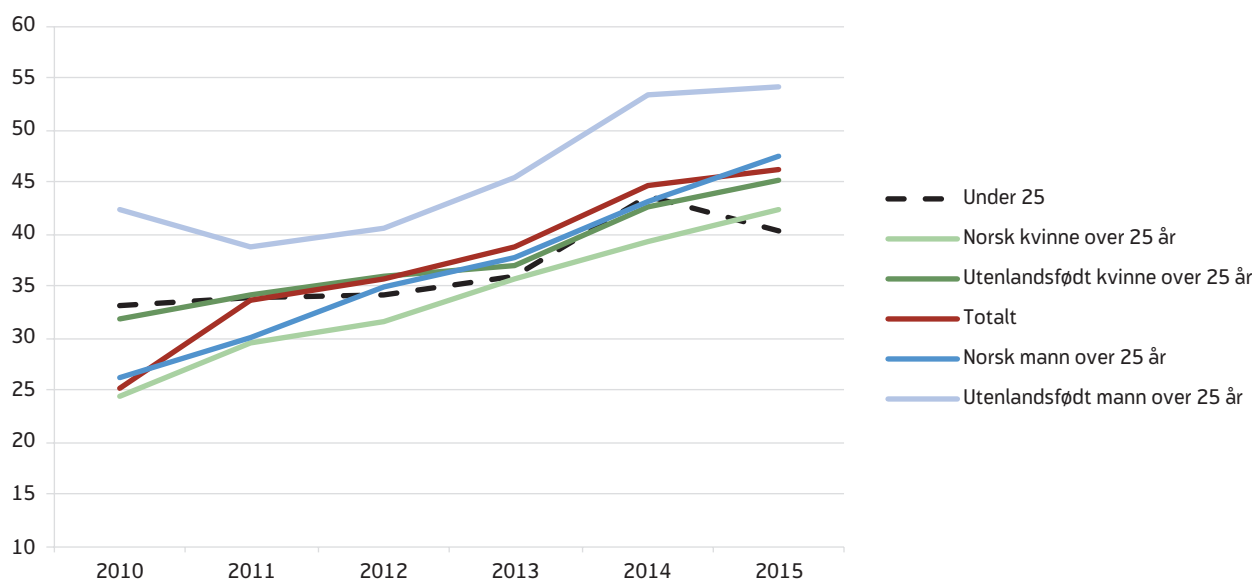
	2010/2011	2012/2013	2014/2015	2016
Andel med AAP (i %)	17,0	14,2	13,7	10,2
Andel med sosialhjelp (i %)	50,7	49,6	43,0	40,6
Inntekt kun arbeidstaker	277 000	276 000	282 000	
Inntekt arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne	236 000	230 000	232 000	
Inntekt andre	102 000	100 000	105 000	
Inntekt totalt	142 000	144 000	160 000	

Kilde: NAV

en større andel av gruppens pensjonsgivende inntekt nå kommer fra eget arbeid. Blant de som er registrert som kun arbeidstakere er inntekten stabil på omtrent 280 000 kr etter avslutning av programmet.

Lima og Naper (2013) har vist at overgangen til arbeid er høyest blant utenlandsfødte og herav særlig blant menn. En kan derfor spørre seg om den positive utviklingen skyldes endret sammensetning av programdelta-

Figur 29. Overgang til arbeid etter kvalifiseringsprogrammet, etter startår. N=22 196. Prosent



Kilde: NAV

kere siden det er blitt flere utenlandsfødte og færre norskfødte. I figur 29 viser vi overgangen til arbeid for ulike grupper etter hvilket år de startet i programmet.

Vi finner at overgangen til arbeid har økt betydelig for alle grupper. Relativt sett er det norskfødte menn over 25 år som har hatt den mest positive utviklingen. I denne gruppen økte andelen som kom i jobb fra 26 prosent blant de som startet i KVP i 2010 til 48 prosent blant de som begynte 2015. Som tidligere vist har det vært en økning i andelen utenlandsfødte kvinner som starter i programmet, og det er positivt at det også for denne gruppen er stadig flere som er i arbeid etter avsluttet program.

6.3.1 Regresjonsanalyse

Over tid har gruppen som starter i programmet også endret seg når det gjelder andre faktorer. Det har for eksempel blitt færre av deltakerne som tidligere har mottatt AAP og det har blitt flere som er registrert med yrkesaktivitet forut for oppstart i program. Vi gjennomførte regresjonsanalyser der vi tok hensyn til en rekke endringer i demografi, i trygdemottak og yrkesdeltakelse før programstart, samt lokal arbeidsledighet etter programmet. Selv med kontroll for slike forhold finner vi fortsatt en betydelig økning i over-

gang til arbeid, og en klar nedgang i andelen som mottar arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp²¹ (Lima og Furuberg 2018, s.22). Vi kan ikke være helt sikre på at estimatene er riktige, siden de som begynner i programmet kan være mer ressurssterke uten at det er observert med registerdata. Men det gir støtte til at den positive utviklingen også kan forklares med bedre oppfølging eller innhold i programmet, og ikke bare skyldes endret sammensetning av deltakerne.

6.3.2 Hva skjer på lengre sikt etter avsluttet program?

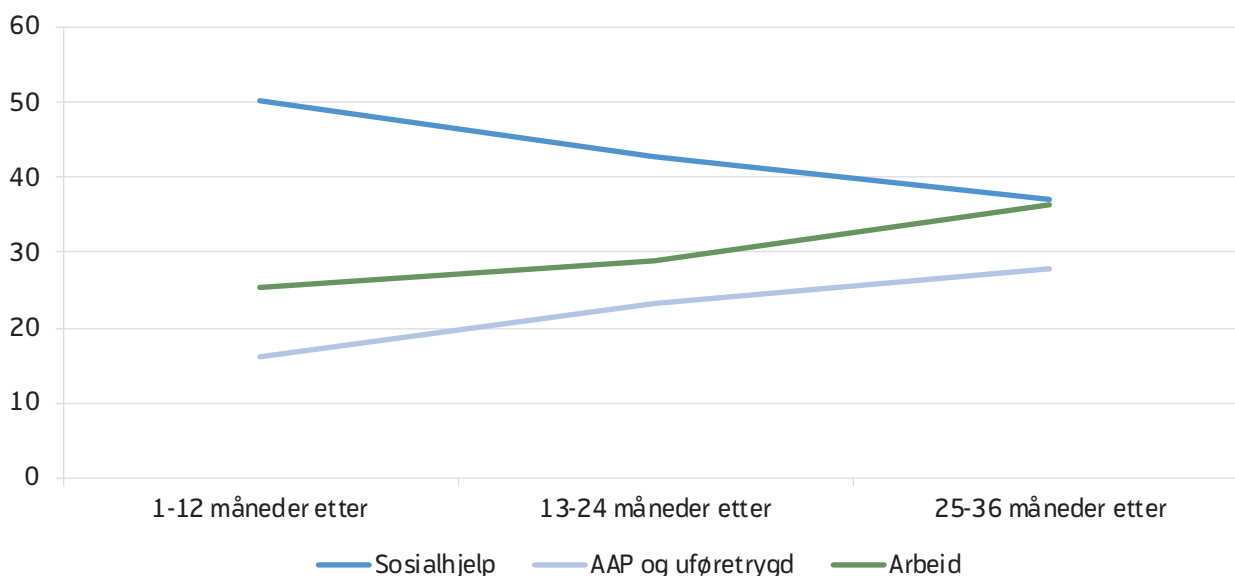
Her skal vi følge deltakerne som startet i programmet i 2012/2013 over flere år etter avsluttet program og beskrive andelen i jobb og andelen med ulike ytelser (figur 30). De tre utfallene i figurene er ikke gjensidig utelukkende slik at en person for eksempel både kan motta arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp samtidig.

Vi finner at andelen yrkesaktive øker fra 25 prosent det første året etter avsluttet program, til 37 prosent tre år

.....

²¹ Vi har lagt inn kalenderår for oppstart i programmet som en forklaringsvariabel med 2011 som referanseår. Tallene for de andre årene viser da med hvor mange prosentpoeng utfallet har endret seg sammenliknet med referanseåret.

Figur 30. Ytelser og arbeidsdeltakelse 1–36 måneder etter kvalifiseringsprogrammet blant de som begynte i programmet i 2012/13. Kategoriene er overlappende. Prosent



Kilde: NAV

etter avsluttet program. Andelen som mottar sosialhjelp blir betydelig redusert for hvert år som går etter avsluttet program, fra nærmere halvparten det første året til 37 prosent det tredje året. Videre er det en økning i andelen som mottar arbeidsavklaringspenger, fra 16 prosent det første året etter avsluttet program til 28 prosent tre år etterpå. Noe av årsaken til den reduserte andelen med sosialhjelp er den økte andelen som mottar AAP. I løpet av de første tre årene etter at programmet er avsluttet, er det dermed en tendens til at deltakerne enten kommer seg i arbeid og at jobben blir den viktigste inntektskilden, eller at de ikke er i arbeid og det blir avklart at de har rett på arbeidsavklaringspenger. For noen få (4 %) blir varig uføretrygd innvilget.

6.3.3 Oppsummering

Målt i antall deltakere er kvalifiseringsprogrammet en av de mindre ordningene i den norske velferdsstaten. Antallet nye deltakere har stabilisert seg på i underkant av 4 000 personer i året. Beholdningen av deltakere, altså hvor mange som til enhver tid deltar i programmet, var om lag 5 400 personer ved utgangen av 2017.

Over tid har kvalifiseringsprogrammet i stadig større grad blitt et program for innvandrere, som utgjør 59 prosent av de nye deltakerne i siste observerte år (2017). Botiden til innvanderne i programmet varierer, men hele 38 prosent hadde bodd i landet 5 år eller mindre da de begynte i programmet. Dette viser at en betydelig andel av de som begynner i KVP gjør det nokså kort tid etter at de har fullført introduksjonsprogrammet. Delvis som en følge av høyere andel utenlandsfødte blant deltakerne er det stadig færre som tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger. Antallet unge under 25 år som begynner i programmet har blitt halvert, fra 31 prosent i 2010 til 17 prosent i 2017.

Hovedmålet med kvalifiseringsprogrammet er at flere med nedsatt arbeidsevne skal komme i arbeid. Når vi sammenlikner de som begynte i 2010 med de som begynte i 2015, finner vi at stadig flere kommer i jobb etter fullført program, samtidig som færre mottar arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp. En årsak til dette kan være at de som starter i programmet er blitt mer ressurssterke over tid, og at den økte overgangen til arbeid dermed skyldes endret sammensetning av gruppen som starter i program. I en regresjonsanalyse kontrollerer vi for observerte endringer i sammensetningen av gruppen samt for lokal arbeidsledighet etter avsluttet program. Vi finner da fortsatt en økende overgang til arbeid og færre mottakere av sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger etter å ha deltatt i programmet. Det gir støtte til at det kan være bedre og mer arbeidsrettet innhold og oppfølging i programmet som er årsak til den positive utviklingen. Vi kan imidlertid ikke være sikre på dette siden vi ikke har utført en effektanalyse.

Tidligere effektforskning med data fra tidsrommet 2008–2011 viser at kvalifiseringsprogrammet har en positiv effekt på arbeidsdeltakelse og arbeidsinntekt (Markussen og Røed 2016). Når vi finner at overgangen til arbeid etter programdeltakelse har økt betydelig i perioden fra 2010–2016 kan det bety at den positive effekten av å delta i programmet har blitt større.

Vi vil videre fremheve at det fortsatt over halvparten som ikke er i jobb etter avsluttet program. Selv om programmet har en positiv effekt, er det mange som mottar sosialhjelp og bistand fra NAV også etter at programmet er avsluttet.

7. PERSONØKONOMI – ØKONOMISK RÅD OG VEILEDNING I NAV

Økonomisk rådgivning er en lovpålagt og sentral oppgave i NAV-kontorets råd og veiledningsplikt. Tjenesten er hjemlet i sosialtjenesteloven § 17. Økonomiske problemer har ofte stor innvirkning på hele livssituasjonen. En stram økonomi som følge av overgang fra arbeidsinntekt til en NAV-ytelse, vanskeligheter med å disponere egne penger og økende gjeld kan føre til en opplevelse av maktesløshet og oppgitt-het. I slike situasjoner er det viktig at brukeren så tidlig som mulig får tilbud om økonomisk rådgivning. Formålet med tjenesten er tredelt: å forebygge økonomiske problemer, å løse akutte økonomiske problemer og å bidra til å finne helhetlige og varige løsninger. Fra januar 2013 ble økonomisk råd og veiledning en av flere vedtakspliktige kommunale tjenester i NAV.

Hovedregelen er at NAV skal yte tjenesten selv. Mer spesialisert rådgivning kan gis utenfor kontoret så lenge NAV har ansvaret for tjenesten. Når det er hensiktsmessig kan tjenesten inngå i et interkommunalt samarbeid.

7.1 Årsaker til økonomiske problemer

Det kan være mange årsaker til at privatpersoner kommer i økonomiske vanskeligheter. I noen tilfeller er det uheldige enkelthendelser, i andre kan flere negative forhold virke sammen og årsaksforholdene er mer sammensatte. Årsaken til problemene kan ha sammenheng med den enkeltes livssituasjon, eller det kan være samfunnsmessige forhold som ligger bak. I mange tilfeller er det en kombinasjon av dette. En viktig årsak til økonomiske problemer er kjøpepress og for høyt opptak av forbrukskreditter. Få har problemer med å håndtere boliggjeld. De som har større forpliktelse ved boliglån enn de kan håndtere har i flere år hatt anledning til å selge boligen og kommet godt ut av det takket være en stadig prisøkning på boliger. Dette har reddet mange fra større økonomisk utfordringer da også forbrukskreditter er blitt refinansiert takket være verdiøkningen på bolig.

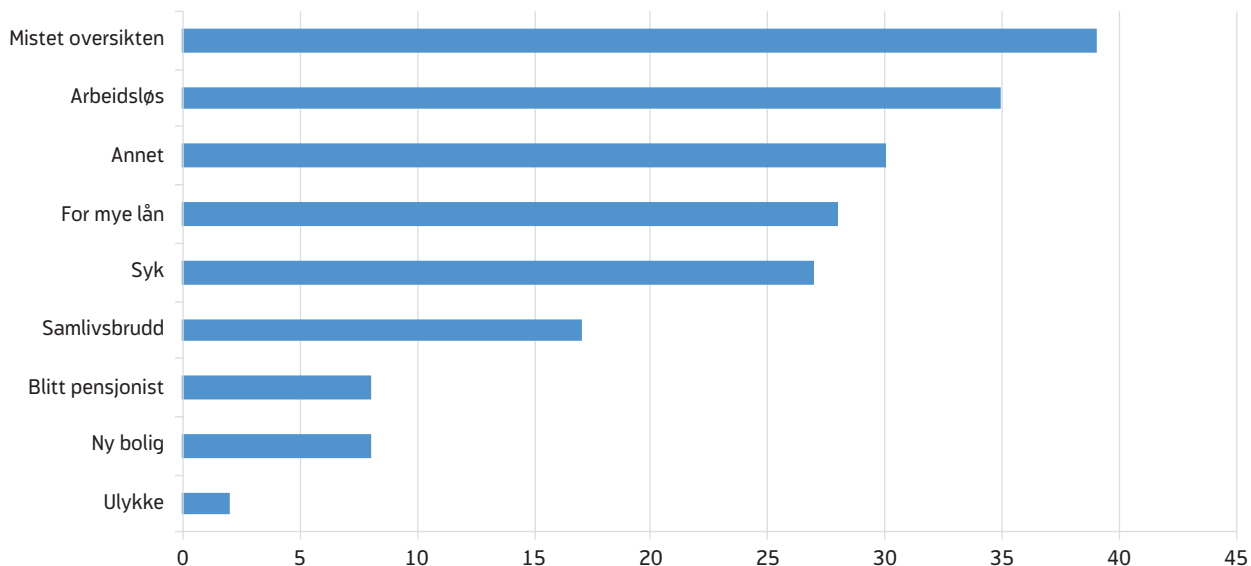
I noen tilfeller er det vanskelig å skille mellom årsak og virkning av økonomiske problemer. Mange som sliter med dårlig økonomi kan ha psykiske plager som følge av dårlig økonomi. Samtidig kan også psykiske plager medføre at økonomien er blitt en utfordring. Årsaker til økonomiske utfordringer kan også være en følge av både samfunnsmessige og personlige forhold. Eksempler på dette er nedgang i boligprisene, renteøkning, kjøpepress, arbeidsledighet, samlivsbrudd, sykdom eller kjøpepress og overdrevent opptak av forbrukskreditter.

Den økonomiske utviklingen i Norge i de senere år, både når det gjelder arbeidsledighet, rentenivå og boligpriser, har gjort at samfunnsskapt årsaker til økonomiske problemer hos privatpersoner ikke er like fremtredende som før. Problemer knyttet til for høyt forbruk og forbrukskreditt synes derimot å være på fremmarsj. I en spørreundersøkelse om hvorfor økonomiske problemer hadde oppstått (Poppe 2016), var det å miste oversikten, arbeidsledighet og å ha for mye lån det som ble oppgitt som de viktigste årsakene (se figur 31). Man antar at forbrukskreditt representerer en stor andel både av å ha for mye lån og å miste oversikten. Dette er egenrapporterte årsaker som det er knyttet usikkerhet til.

Dersom man ser på årsaken til de *tyngre* gjeldsproblemene ser bildet en del annerledes ut (figur 32).

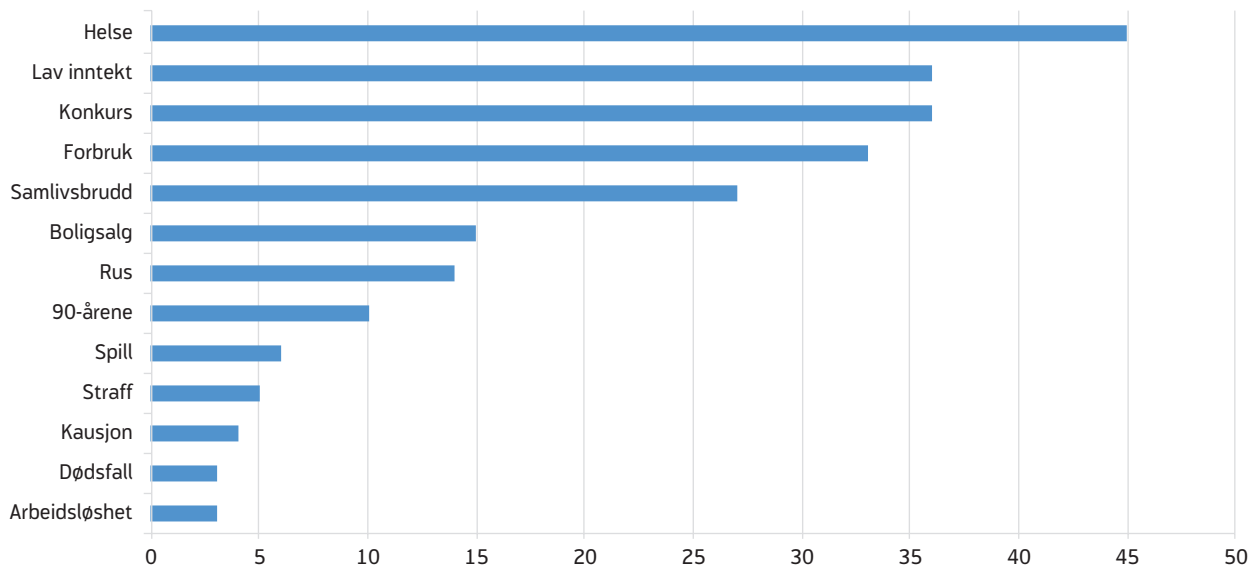
Som nevnt er det ulike årsaker til at folk havner i økonomiske vansker. Et typisk trekk er at det ofte finnes én utløsende årsak, og at det er håndteringen av det som har inntruffet som har skapt eller forsterket problemene. I en spørreundersøkelse (Nyhus og Refvik 2016) fra 2016 om finansiell kunnskap kom det frem at befolkningen i Norge likevel har bedre økonomisk forståelse enn mange andre nasjoner man kan sammenligne seg med. Enkelte mennesker opplever det vanskelig å ha den store friheten vi har i dag til å organisere og administrere egen økonomi. Enkle kredittmuligheter gjør det hele enda mer krevende. En del

Figur 31. Selvrapporterte årsaker til betalingsproblem blant hushold med betalingsproblemer i 2016. N =93. Prosent



Kilde: Poppe 2016

Figur 32. Oslo Namsfogd sin beskrivelse av årsaker til å søke gjeldsordning



Kilde: Poppe og Lavik 2013

personer vet ikke hva de har av midler å bruke. En undersøkelse fra Storbritannia tyder på at selvkontroll, tålmodighet og evne til planlegging demper risiko for å ikke kunne håndtere egen økonomi (Rokhaug 2017). Disse evnene ble vurdert å være viktigere enn utdanning og økonomisk kompetanse. Impulsive personer viste en betydelig høyere risiko for å havne i økonomiske problemer enn de som ikke har denne egenskapen. Undersøkelsen viste videre at de som forbinder hendelser i livet med tilfeldigheter, flaks og skjebne, er mer tilbøyelige til å pådra seg vanskeligheter med økonomien enn de som legger vekt på egeninnsats og personlig planlegging.

SIFO utfører jevnlig en spørreundersøkelse for å finne ut hvor stor andel av befolkningen som har tilbakevendende betalingsproblemer. I undersøkelsen spør man blant annet om personene i løpet av det siste året ikke har hatt penger til å betale regninger eller lån ved forfall. De som oppgir at dette har skjedd ofte blir ansett for å ha tilbakevendende problemer. Under gjeldskrisen på 1990-tallet svarte omtrent 13 prosent at de hadde opplevd det, en andel som sank til 4 prosent i 2008. Fra 2013 har det vært en jevn økning av slike utfordringer og i 2016 var den på ca. 13 prosent. 36 prosent oppgir at de har unnlatt å betale forbrukslån, kredittkortgjeld og ulike kjøpekonti.

SIFO har beregnet at omlag 145.000 personer (2017) bor i hushold hvor håndtering av gjeld er et tilbakevendende problem. Det er forbrukslån og kredittkortgjeld som gir høyest risiko for gjeldsproblemer. Annen målestokk på omfang av betalingsvansker i befolkningen er blant annet økte inkasso-opdrag, ulike tvangstiltak som for eksempel utleggstrekk i lønn, utleggspant i bolig og utviklingen i bankenes tap.

7.2 Konsekvenser av økonomiske problemer

Økonomiske problemer har kostnader både for den enkelte som rammes og for samfunnet. Vi har ingen sikre tall på dette i Norge, men vi vet at det dreier seg om betydelige summer. Det er blant annet anslått at bare forvaltningen av gjeldsordningsinstituttet koster over 100 millioner kroner per år. I tillegg kommer den

økonomiske rådgivningen i NAV, inndrivningsapparatet, kostnader i helsevesenet, fravær fra arbeidslivet, uteblitte skatter og avgifter med mere. Mange med økonomiske vansker sliter også med skam. I en undersøkelse for banken Bluestep (Rokhaug 2017) svarte 40 prosent at det er vanskelig å snakke om økonomiske problemer.

I Sverige har man blant annet funnet ut at selvmordsrisikoen blant forgjeldede var ti ganger så høy som i befolkningen for øvrig (Rokhaug 2017). I 2008 anslo den svenske namsmyndigheten Kronofogden på et noe usikkert grunnlag de samfunnsøkonomiske kostnader gjeldsproblemer medfører til mellom 30 og 50 mrd. kroner pr år (Den svenske Riksrevisjonen 2015). Nyere undersøkelser (Rokhaug 2017) er mer nøyaktige og viser langt lavere tall; ca. 3,3 mrd. til helsevesenet, 2,8 mrd. i produksjonsbortfall og ca. 2,2 mrd. til arbeidsledighetstrygd og ulike stønader. I tillegg kommer kostnader til gjeldsordning og rådgivning. I undersøkelse på sykdom hos personer med gjeldsproblemer viser det seg at 21 prosent har psykiske lidelser mot 0,9 prosent hos befolkningen for øvrig. 13,8 prosent av de med gjeldsproblemer har magesår mot 1,0 prosent hos befolkningen for øvrig. Særlig problemer knyttet til usikret kreditt synes å ha stor effekt på helsen (Den svenske Riksrevisjonen 2015). Trolig kan de svenske tallene i stor grad overføres til også å gjelde for Norge. Det innebærer at kostnadene ved gjeldsproblemene i Norge kan anslås til minimum 3–4 mrd. årlig.

SIFOs økonomiske trygghetsindeks er basert på elleve subjektive og objektive mål på sentrale aspekter ved husholdenes økonomi, herunder selvopplevd grad av økonomisk handlingsrom og faktisk evne til å håndtere økonomiske forpliktelser i nåtid og framtid (Kempson m.fl. 2017, Kempson og Poppe 2018 og Poppe 2016). Sammenlignet med land som Irland, Australia og New Zealand skårer Norge svært høyt på trygghetsindeksen. Samtidig skårer 9 prosent under 50 poeng på en skala fra 0 til 100. Blant dem er median husholdningsinntekt 451 500 kroner i 2017. Innslaget av lavinntekt i denne gruppen avhenger av husholdningens sammensetning. Tilgjengelige data tillater ikke noe presist anslag av omfanget, men man antar at med utgangspunkt i EUs fattigdomsmål (EU-60)

lever mange på eller under dette nivået. Mange i denne kategorien har mindre evne til å håndtere løpende utgifter, har tilbakevendende betalingsproblemer og kan mangle økonomi til livsnødvendigheter som for eksempel mat. Få har en økonomisk buffer til å håndtere uventede endringer i sin økonomiske situasjon.

I likhet med det store flertallet av norske husholdninger har også denne gruppen gjeld. Andelen låntakere i gruppen er noe høyere enn i befolkningen for øvrig; 80 prosent mot 71 prosent. 52 prosent av gruppen har høy kredittkortgjeld og 40 prosent har forbrukslån. I gruppen opplever 33 prosent at de har hatt betydelig inntektsreduksjon de siste 12 månedene. 25 prosent har i samme tidsrom fått en merkbar økning i sine løpende utgifter. For befolkningen for øvrig er det mellom 9 og 12 prosent som opplever dette. De tilsvarende andelene i resten av befolkningen er henholdsvis 9 prosent og 12 prosent.

Den relative gjeldsbelastningen er verken spesielt høy eller veldig ulik befolkningen for øvrig. Den utsatte gruppen har i gjennomsnitt lånt 2,2 ganger inntekten, mens den øvrige befolkningen har lånt 1,9 ganger inntekten. Det er det begrensede handlingsrommet i økonomien som fører til problemer. Tilgangen på, og bruken av, usikret og dyr kreditt bidrar nok til å gjøre gruppen spesielt sårbar for endringer i den økonomiske situasjonen.

Den samme tendensen ser vi blant de som har fått gjeldsordning, men som av ulike grunner må rehandle avtalen. En gjennomgang av 191 slike saker

fra 2017 i Oslo tegner et bilde av betydelig økonomisk og materiell nød. Gjeldsnivået er ikke nødvendigvis spesielt høyt, verken i kroner eller relativt i forhold til inntekten (Poppe og Bøyum 2018).

Det er grunn til å anta at både utrygghet knyttet til inntekt og opptak av lån vil øke fremover. Basert på målingene er det 370 000 personer over 20 år som i 2017 ikke opplevde å ha økonomisk trygghet. Tar vi med nære familiemedlemmer snakker vi trolig om mer enn 500 000 personer som til daglig lever med økonomiske utfordringer. Til sammenligning mottok 32 258 personer økonomisk rådgivning i NAV i løpet av 2016, i følge KOSTRA-tall fra SSB. Det er åpenbart at mange flere trenger økonomisk veiledning; ikke bare for å løse problemer som er oppstått, men også for å forebygge at utsatte husholdninger får enda større økonomiske utfordringer.

Dette innebærer store utfordringer for NAV i tiden som kommer. NAV bør satse på å utvikle den økonomiske rådgivningstjenesten, både med tanke på kapasitet, kompetanse på forebygging og problemløsning på de økonomiske områdene. Organisatorisk innebærer det at det bør være et skille mellom økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. Mange som må ha hjelp av en gjeldsrådgiver har vært NAV-brukere i lang tid uten at de økonomiske utfordringene er blitt fanget opp. Det må derfor satses på å utvikle en praksis i NAV på at økonomi er et tema i dialog med brukerne allerede på et tidlig stadium, uansett hvor i systemet de befinner seg.

8. TILSTANDEN PÅ LEVEKÅRSOMRÅDET – OPPSUMMERING

8.1 Forskjeller i inntekt og formue

Norge har gjennom mange år hatt en realinntektsvekst for de fleste av landets innbyggere, og det store flertallet i den norske befolkning har økende levestandard og gode levekår. Sett over mange år, ser vi imidlertid at realinntektsøkningen har vært sterkest for husholdningene som ligger øverst på inntektskalaen. På tross av at ulikhetene har økt, har allikevel de fleste inntektsklasser opplevd en betydelig realinntektsvekst de siste 20 årene. I 2016 var det imidlertid et betydelig fall i realinntekten både for de med høyest og de med lavest inntekt. Likevel var inntekten til de 20 prosent med høyest inntekt på nivå med 2014, mens de 20 prosent med lavest inntekt ikke hadde særlig høyere inntekt enn i 2011. Nedgangen i realinntekt i husholdningene i 2016 skyldes sterk prisstigning, svak nominell økning av lønningene og uendrede barnetrygdsatser (SSB 2018a).

Innvandring forklarer en del av den økte inntektsulikheten (SSB 2018a). Inntektsulikhetene er større blant innvandrere enn i den øvrige befolkningen. Mye av inntektsulikheten blant innvandrere kan forklares med en relativt høy andel innvandrere med svak yrkestilknytning, lav inntektsmobilitet og store husholdninger å forsørge. Økte kapitalinntekter i de høyeste inntektsklassene har også over tid bidratt til økt ulikhet mellom husholdningenes inntekter. For de øverste inntektsgruppene har også økt sparing og økning i realformuen på grunn av vekst i boligprisene til og med 2016 ført til fortsatt vekst i nettoformuen. Nettoformuen er svært skjevt fordelt blant husholdningene. I 2016 eide tidelen med høyest formue over halvparten av all nettoformue.

Alle husholdningstyper fikk en nedgang i realinntekten i 2016, men nedgangen var sterkest for yngre par uten barn, enslige forsørgere og småbarnsforeldre.

Nærmere om utviklingen i lavinntekt blant ulike grupper:

- **Økning i andelen med lavinntekt de siste årene**

Andelen med årlig lavinntekt har økt hvert år siden 2010, men det siste året har økningen vært liten. Når vi benytter EUs definisjon for lavinntekt (personer som ligger under 60 prosent av medianinntekten), har andelen med lavinntekt økt fra 9,4 prosent i 2010 til 11,0 prosent i 2016.

Når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt, dvs. gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode, har andelen med lavinntekt økt fra 7,7 til 9,4 prosent fra 2011 til 2016.

Utviklingen i befolkningens realinntekt og fordelingen av denne (andelen med fast lavinntekt på nivå med 2005) har økt med en økning på 0,3 prosentpoeng det siste året. Dette indikerer at de som ligger nederst på inntektsskalaen har hatt liten eller en meget svak realinntektsvekst de siste fem årene.

- **Andelen med vedvarende lavinntekt øker for alle under 67 år**

Tidligere var eldre spesielt utsatt for lavinntekt, men både sysselsettingsutviklingen og økte pensjonsutbetalinger har styrket de eldres inntektssituasjon. At inntektssituasjonen blant yngre grupper har svekket seg skyldes flere forhold. Sysselsettingsandelen har 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 er høyt, samtidig som frafallet i videregående skole holder seg høyt.

- **Mange 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, økte andelen fra 2012 til 2015. Det siste året har det vært en liten nedgang i andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt, med 0,2 prosentpoeng. Andelen med lavinntekt blant personer med innvandrerbakgrunn er likevel

tre ganger høyere enn for gjennomsnittet i befolkningen. Forskjellene mellom innvandrergруппene og nordmenn kan i stor grad forklares ut fra forskjeller i yrkestilknytning og at det er betydelig flere en-inntektshusholdninger i mange av innvandrergруппene.

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**

Husholdninger med barn har hatt en svakere inntektsvekst enn husholdninger uten barn utover på 2000-tallet. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt har økt hvert år fra 2011. Viktige årsaker til denne veksten er at vi har fått et større innslag av barnefamilier med innvandrerbakgrunn og samtidig svak yrkestilknytning. Dette skyldes blant annet at vi har hatt høy innvandring de siste årene. En annen medvirkende årsak til økningen i antall barn i lavinntektshusholdninger er at den økonomiske støtten gjennom barnetrygden er redusert både absolutt og relativt fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag (Epland og Kirkeberg 2016). I perioden 2014–2016 levde 10,3 prosent av alle barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt målt med EU- 60 skalaen.

Over halvparten, 54,5 prosent, av barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i 2016 hadde innvandrerbakgrunn. Antallet barn med innvandrerbakgrunn som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt har nær doblet seg på ti år, fra om lag 26 200 i perioden 2004–2006 til drøyt 55 000 i perioden 2014–2016. Det er betydelige regionale forskjeller i forekomsten av lavinntekt i barnefamilier. Det er særlig i Oslo at forekomsten er høy med 17,6 prosent, mens andelen er lavest i Rogaland og Troms begge fylker med 7,3 prosent. Barn med innvandrerbakgrunn fra Somalia, Irak, Afghanistan og Eritrea er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen.

- **Økende andel med lavinntekt blant enslige forsørgere**

I 2016 hadde 28,5 prosent av enslige forsørgere en inntekt på under 60 prosent av medianinntekten, mot

11,0 prosent i befolkningen totalt. Forekomsten av lavinntekt har økt kraftig blant enslige forsørgere, mens det har vært en relativt beskjeden økning i befolkningen totalt. Mens andelen med lavinntekt blant enslige forsørgere var 5,9 prosentpoeng høyere enn i befolkningen totalt i 2004, hadde denne avstanden økt til 17,5 prosentpoeng i 2016.

- **Høy andel med lavinntekt blant personer som mottar ytelser fra NAV**

Blant mottakere av arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp har andelen med årlig lavinntekt økt i alle år siden 2009. Økningen det siste året har vært sterkest for sosialhjelpsmottakere. Etter mange år med nedgang i andelen med årlig lavinntekt blant uføretrygdede var det igjen en liten økning fra 2015 til 2016

Forekomsten av lavinntekt er høyest blant aleneboende minstepensjonister med alderstrygd, med 78,2 prosent i 2016. For alderspensjonister som samlet gruppe har andelen med lavinntekt gått ned og ligger lavere enn for befolkningen sett under ett. Også blant mottakere av kvalifiseringsstønad og supplerende stønad ligger andelen med lavinntekt på over 70 prosent. Fra 2015 til 2016 har det vært størst nedgang i andelen med lavinntekt blant langtidsledige og mottakere av kvalifiseringsstønad.

8.2 Liten økning i andel sosialhjelpsmottakere

Antallet sosialhjelpsmottakere har økt hvert år fra 2012. Økningen fra 2016 til 2017 var den største siden 2013. I gjennomsnitt per måned var det registrert 58 800 sosialhjelpsmottakere, 3 600 flere enn i 2016. Andelen av befolkningen i arbeidsfør alder som mottok økonomisk sosialhjelp var 1,7 prosent i 2017, en økning på 0,1 prosentpoeng fra 2016.

Innvandrere utgjør en stadig større andel av sosialhjelpsmottakerne. Antall sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 18–66 år har økt med 3 200 personer det siste året. Andelen av alle sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år som har innvandrerbakgrunn har økt fra 36 prosent i 2010 til 51,9 prosent i 2016. Veksten i antallet sosialhjelps-

mottakere kan ses i sammenheng med høy innvandring og høy arbeidsledighet i denne gruppen.

Det har også vært en betydelig økning i de samlede sosialhjelpsutbetalingene de siste årene. Samlet utbetaling utgjorde i underkant av 6,6 mrd. i løpet av 2017. Regnet i faste priser utgjorde dette en økning på 3,8 prosent i forhold til året før. Økningen skyldes at antallet mottakere har økt, samtidig som samlet stønadstid har økt noe.

8.3 Lavinntektsgrupper har dårligere helse og opplever materielle og sosiale mangler

Norge har et godt utbygget velferdssystem som gjør at folk med små økonomiske ressurser har tilgang til helsevesen, skole og andre offentlige tjenester. Likevel viser levekårsundersøkelsene at lav husholdningsinntekt bidrar til materielle og sosiale mangler for mange grupper. De viser også at personer med lavinntekt oftere har dårligere helse og at de oftere bor alene og har mindre sosial kontakt enn de som ligger over lavinntektsgrensen. Barnefamilier med lav inntekt, lav utdanning, mottakere av sosialhjelp og innvandrere opplever mangler i langt større grad enn den øvrige befolkningen. Barn som vokser opp i økonomisk utsatte familier opplever først og fremst at de ikke har de samme sosiale godene som andre barn. Fritidsaktiviteter, skoleaktiviteter og ferie skiller seg ut. Samtidig som utdanningsnivået i befolkningen øker, ser vi tegn på sosial reproduksjon av utdanning, i den forstand at sosial bakgrunn har stor påvirkning på hvordan det går i utdanningssystemet. Barn av foreldre med høy utdanning presterer bedre i grunnskolen, og en større andel tar høyere utdanning.

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

Selv om stadig flere har trygge og stabile boforhold som gir grunnlag for velstandsutvikling, regnes likevel 122 000 personer, eller 45 000 husstander som vanskeligstilte på boligmarkedet (SSB 2014). Dette er personer som bor trangt, har høy gjeldsbelastning eller inntekt under lavinntektsgrensen. Det er de som leier bolig som er mest utsatt, og en av fire med vedvarende lavinntekt er vanskeligstilt på boligmarkedet. Andelen vanskeligstilte øker med antall barn i husholdningen, og enslige forsørgere med små barn og innvandrerfamilier er særlig utsatt. Årsakene til at noen har en vanskelig stilling på boligmarkedet er sammensatt. Samtidig som individuelle årsaker som høy gjeldsbelastning og samlivsbrudd kan være en del av forklaringen, vil også strukturelle trekk ved boligmarkedet, som boligsammensetning og boligmangel, med sterk prisvekst i pressområder, ha stor betydning.

Imidlertid viser både utviklingen i antall bostedsløse og behovet for midlertidige boliger at hjelpeapparatet har lyktes med personer og familier med de mest kritiske hjelpebehovene. I følge en rapport fra NIBR (Dyb og Lid 2017) har det vært en klar reduksjon i antall bostedsløse i Norge. Antall bostedsløse barnefamilier har gått ned, men fortsatt er det 131 bostedsløse foreldre med 220 barn.

Det har også vært en nedgang i antall barnefamilier med midlertidig botilbud de siste årene, fra 2016 til 2017 var det imidlertid en marginal økning. Selv om vi nå ser en mer avdempet vekst i boligmarkedet og mer moderat prisutvikling, vil det fortsatt være viktig å ha høy oppmerksomhet på boligproblemene for lavinntektsgrupper i tiden framover.

9. ULIKE VIRKEMIDLER FOR Å REDUSERE RISIKOEN FOR FATTIGDOM

Et overordnet sosialpolitisk mål er å bedre levekårene til vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte skal få mulighet til å leve og bo selvstendig, jfr. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Utviklingen de siste årene viser at ungdom, unge voksne, enslige forsørgere og barnefamilier med innvandrerbakgrunn fortsatt vil ha levekårsutfordringer. Barnerike innvandrerfamilier vil utgjøre en stadig større andel av lavinntektsgruppen. Blant ungdomsgruppene er det mange med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig på grunn av psykiske lidelser. En trygg og god bosituasjon for alle er viktig for sosial deltakelse og bedret måloppnåelse i velferdspolitikken. Utviklingen på boligmarkedet over flere år, med høy prisvekst i pressområdene, har gitt større utfordringer særlig for unge, både familier med barn og aleneboende. Levekårsutfordringene i befolkningen har sammensatte årsaker. NAV har tidligere (Langeland m.fl. 2016a, 2016b og 2017) pekt på aktuelle strategier og tiltak for å styrke overgangen til arbeid for grupper som er særlig utsatt for lavinntekt. NAV skal bidra til at voksne, utsatte barn og unge skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud fra hele hjelpeapparatet. Med utgangspunkt i et godt fungerende partnerskap mellom stat og kommune skal det utvikles et koordinert tjenestetilbud mellom NAV-kontorene, kommunene og det øvrige hjelpeapparat. Samarbeidet med utdanningsmyndighetene er sentralt for å forebygge og fange opp barn og unge som har et hjelpebehov.

På bakgrunn av utviklingen på arbeidsmarkedet, inntektsutviklingen og levekårssituasjonen de siste årene, vil vi peke på enkelte strategier og tiltak for å styrke overgangen til arbeid, sikre bolig og sikre inkludering av grupper som er særlig utsatt for lavinntekt.

9.1 Opplysning råd og veiledning

Opplysning, råd og veiledning er en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret, tjenesten er regulert i sosial-

tjenesteloven § 17. Hensikten med tjenesten er å løse eksisterende sosiale problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår. Tjenesten har nær sammenheng med sosialtjenestelovens formål, og skal bidra til å bedre levekårene for den enkelte. Kommunen ved NAV skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Dette er en av de fem obligatoriske kommunale tjenestene i NAV-kontoret. Tjenesten omfatter alt fra enklere veiledning for å kunne håndtere hverdagen til faglig kvalifiserte råd og familieoppfølging. Økonomisk rådgivning er endel av tjenesten.

Gjennom motivasjons- og endringsarbeid skal tjenesten bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å mestre egen livssituasjon på ulike områder, som arbeid og aktivitet, økonomi, hjemme – og bosituasjon, helse, fritid og nettverk. Tjenesten skal bidra til at brukeren i størst mulig grad kan leve et selvstendig liv med mulighet til å forsørge seg selv gjennom arbeid.

Alle som oppholder seg i Norge har rett til å søke om å få vurdert sitt behov for tjenesten opplysning, råd og veiledning. Tjenesten er viktig i NAV-kontorets daglige arbeid.

9.2 Ulike tilskuddsordninger

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter tilskuddsordninger rettet mot kommunene for å avhjelpe og/eller bekjempe lavinntekt. Tilskuddene er et virkemiddel for å fremme en ønsket faglig retning og utvikling innen velferdsområdene. For kommuner kan det stimulere til utvikling av kunnskap og forbedring av helhetlige tjenester. Målsettingen er å utvikle kunnskap og nye løsninger i arbeidet på NAV-kontorene. Direktoratet forvalter også tilskuddsordninger rettet mot sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner. Frivillige organisasjoner er et viktig supplement til det offentlige tilbudet, og kan bidra med nye metoder og løsninger i arbeidet mot fattigdom.

9.3 Bruk av arbeidsrettede tjenester og tiltak

Arbeidsrettede tjenester og tiltak har gjennom flere år vært et av de mest sentrale virkemidlene i NAVs virksomhetsstrategi. Bistand til å få og beholde en vanlig jobb bidrar til å bekjempe fattigdom. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet, og er den viktigste arenaen for sosial inkludering.

Nyere forskning på arbeidsmarkedstiltak viser at arbeidsmarkedstiltakene har en moderat positiv effekt. Suksesskriteriene er god kontakt med arbeidsgivere og tett oppfølging av deltakerne. For at den enkelte skal lykkes i å få og beholde en vanlig jobb, må innholdet i tiltakene være tilpasset arbeidsmarkedssituasjonen og i størst mulig grad foregå i ordinært arbeidsliv.

De siste årene er rammeverket for de arbeidsrettede tiltakene endret slik at tiltaksaktiviteten hos ordinære arbeidsgivere styrkes og i større grad innrettes mot det ordinære arbeidsmarkedet framfor i skjermet sektor.

Inkluderingsdugnaden fra 2017 videreføres med økte bevilgninger for 2018. Målsettingen er å få flere med nedsatt arbeidsevne eller hull i cv inn i arbeidslivet. Det er et ønske å bruke mere lønnstilskudd i ordinært arbeidsliv og gi bedre opplæringstilbud som gir formell kompetanse for de med svake kvalifikasjoner. Dugnaden har tre innsatsområder:

1. Gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer fra denne målgruppen
2. Videreutvikle og styrke tilbudet for arbeidssøkere med psykiske lidelser og eller rusproblemer slik at flere kan delta i arbeidslivet
3. Styrke mulighet for opplæring slik at flere kan delta i arbeidslivet

NAV har en sentral rolle i gjennomføringen av dette, men må samarbeide med både helsesektoren, utdanningssektoren og ikke minst arbeidsgivere.

Voksne som er utsatt for lavinntekt og har svake kvalifikasjoner og helseutfordringer må få tilbud om kartlegging av grunnleggende ferdigheter og tilpasset opplæring. Det er derfor igangsatt et forsøk med modulbasert fag- og yrkesopplæring for voksne. Forsøket avsluttes i 2020. Målet er at voksne som har pro-

blemer med å få varig tilknytning til arbeidslivet, får tilgang til opplæring som gir den kompetansen arbeidslivet etterspør.

For at NAVs arbeidsrettede tjenester på lang sikt skal kunne innrettes systematisk for å bekjempe lavinntekt, må både de statlige tiltakene, utdanningssystemet og kommunenes innsats for integrering av flyktninger samordnes. Det må gjennomføres målrettede tiltak som kan sikre at foreldre som står langt unna arbeidsmarkedet blir inkludert. Dette er viktig for å hindre de negative sidene ved den sosiale arven og reproduksjon av lavinntekt. Tiltak som bidrar til at foreldrene kommer i arbeid, bidrar til å styrke foreldrenes rolle som forbilder og forsørgere. I tillegg skal NAVs ungdomsinnsats bidra til å hindre at unge under 30 år blir stående varig utenfor skole og arbeidsliv.

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et viktig virkemiddel for å bistå personer med behov for ekstra oppfølging til å komme i arbeid. Programmet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som har ingen eller svært begrensende ytelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Det må i tillegg foreligge et behov for tett og koordinert bistand. Dette kan gjelde personer som har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet, mangler grunnleggende skolegang og utdanning, har fysiske eller psykiske plager eller sliter med rusproblemer. Mange har flere problemer samtidig, i gjensidig påvirkning. I de siste årene har programmet hatt økende overgang til arbeid og suksesskriteriene er blant annet å jobbe godt med deltakernes motivasjon, at de får et individuelt tilrettelagt program og gis den tette oppfølgingen de har behov for. Mange av deltakerne forsørger barn, og KVP er derfor viktig for å redusere barnefattigdom.

Ved innvilgning av økonomisk stønad skal kommunene stille krav om aktivitet for alle under 30 år, både i form av lavterskeltilbud og mer arbeidsrettede aktiviteter. Regjeringens forslag om å pålegge alle kommuner å stille vilkår om aktivitet ble innført fra 1. januar 2017. Det er foreløpig ikke gjort noen evaluering av aktivitetsplikten. Tidligere evalueringer av kommuner som har praktisert aktivitetskrav viser midlertid at dette kan ha effekt.

En viktig målgruppe for NAVs satsing er mot personer som står utenfor arbeidslivet på grunn av psykiske lidelser. Oppsummeringen av oppfølgingsplanen for arbeid og psykisk helse, som ble avsluttet i 2016, viste behov for et tettere samarbeid mellom helse- og arbeidstjenester for å gi et bedre tilbud til denne målgruppen. Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet skal fremover samarbeide om å utvikle arbeid-helseområdet som et fagfelt, for å videreutvikle tjenester til personer som trenger samtidige helse- og arbeidsrettede tjenester for å bli i eller komme i arbeid. Arbeidsmarkedstiltak som støtter opp under dette arbeidet er Individuell jobbstøtte (IPS), Jobbspesialistteam i NAV-kontor og Oppfølgingstiltaket.

NAV skal bidra til at tjenestemottakere får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Individuell plan (IP), som både er hjemlet i sosialtjenesteloven og i NAV-loven, er et viktig virkemiddel for å få til dette. Mange i lavinntektsgruppen har sammensatte utfordringer som krever bistand fra ulike deler av hjelpeapparatet. IP er et hjelpemiddel for samordning av tjenester. Et eksempel på hvordan parallelle utfordringer kan forsterke hverandre og fremkalle behov for samordning av tjenester, finner vi i sammenhengen mellom bolig- og sysselsettingsproblematikken.

9.4 Helhetlig oppfølging for å hindre frafall fra skole og sosiale arenaer

Både kvantitative og kvalitative studier av ungdoms frafall fra skole og sosiale arenaer viser at årsakene må søkes i det komplekse samspillet gjennom livsløpet mellom familieforhold, skole, venner og fritid, arbeidsmarked og ulike deler av det offentlige hjelpeapparat (Barstad 2016).

At frafallsårsakene er sammensatte og komplekse har konsekvenser for utforming av politikk og tjenestetilbudet fra NAV og de øvrige deler av hjelpeapparatet. Forskningen tar til orde for at det gjelder å tenke helhetlig og ikke begrense seg til utdanningssystemet eller arbeidsmarkedet alene. For en del grupper vil det være behov for å samordne de offentlige tjenestetilbudene over flere år. Det innebærer at man tidligst mulig avklarer hvordan NAV og kommunene følger opp ungdomsgruppen med hensyn til skole og arbeid.

Mange unge som ikke er sterke i teoretiske fag bør få tilrettelagte undervisningsløp med vekt på læring gjennom praktisk arbeid slik at den enkelte får mulighet for å oppleve skolemestring.

En viktig forutsetning for at et samlet hjelpeapparat skal kunne sikre tiltak mot tidlig mistriksel, læringsvikt og frafall fra skolen, er at man skaffer seg oversikt over barn og ungdoms situasjon og oppvekstforhold i sin kommune. NAV bør som kunnskapsrik samfunnsaktør bidra til å støtte kommunene i en slik tilnærming. NAV prioriterer ungdomsgruppen gjennom egne ungdomsteam på NAV-kontorene og har iverksatt regjeringens innsats overfor unge uten arbeid, utdanning eller annen aktivitet.

NAVs samarbeid med skoleverk og oppfølgingstjeneste er nødvendig for å unngå at ungdom blir stående uten arbeid og utdanning. Samtidig må NAV og skoleverket samarbeide om å utvikle kompetansegivende opplæring/utdanning til unge.

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

- Den enkelte kommune må ha gode barnehagetilbud og relevante alternative undervisningsopplegg i skolen for å sikre barns og ungdoms mestring og læring fram til grunnskoleeksamen. Alle bør ha mulighet for å gå i barnehage. For innvandrerbarn vil dette være avgjørende og nødvendig for tidlig språkforståelse og sosial integrering.
- NAV må følge opp regjeringens arbeid med å utvikle arbeidsrettede tiltak som styrker ungdom og voksnes muligheter for å gjennomføre praksisnær utdanning som gir formalkompetanse. Arbeidstrening og opplæringstiltak som deler av et kompetansegivende utdanningsløp for utsatt ungdom kan være eksempel på dette.
- Utprøving av en ordning med utplassering av NAV-veiledere på videregående skoler med høyt frafall i områder med store levekårsutfordringer.

Forsøket med NAV-veileder i videregående skole er et samarbeidsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Prosjektet

avsluttes ved utgangen av 2018²². Målet er å øke gjennomføringen i videregående opplæring og sikre varig inkludering i arbeidslivet. Dette gjøres ved tett samarbeid mellom NAV-kontorene, de videregående skolene og andre samarbeidspartnere. En underveisevaluering indikerer at samarbeidet har gitt en gjensidig læringseffekt mellom NAV-kontorene og skolene (Schafft og Mamelund 2016). Samarbeidet gir grunnlag for forebygging av frafall og større tilbakevending til skole blant elever som har falt ut. Underveisevalueringen oppsummerer foreløpige resultater fra forsøket for perioden 2014 til 2016. Evalueringen er basert på informasjonen NAV-veilederne har registrert inn i et felles registreringsverktøy. Evalueringen viser at prosjektet i stor grad har klart å målrette innsatsen mot ungdom som har omfattende behov for bistand fra hele hjelpeapparatet. Informasjonen omhandler den enkelte ungdom – ved oppstart i prosjektet, oppfølging underveis og ved avsluttet deltakelse. Flertallet av elevene som kommer i kontakt med NAV-veileder er i Vg1 eller Vg2. Dette tyder på at elevene får hjelp relativt tidlig i skoleløpet – noe som er et viktig mål i forsøket.

En fjerdedel av ungdommene som er registrert i registreringsverktøyet går ett klassetrinn om igjen, noe som indikerer at de har utfordringer med å fullføre videregående opplæring. Over halvparten av ungdommene er verken forsørget av foreldre/foresatte eller ved egen arbeidsinntekt. Dette viser at tilbudet med NAV-veileder i videregående skole når ungdom i en utsatt situasjon. Årsakene til at det ble etablert kontakt mellom ungdommene og NAV-veileder er betydelige levekårsutfordringer, helseutfordringer og sosiale problemer. Nesten halvparten av ungdommene får gjennom sin kontakt med NAV-veileder hjelp til motivasjon og endring. Hele 40 prosent mottar økonomisk rådgivning, mens nesten like mange får oppfølging knyttet til sin bo- og hjemmesituasjon. Hver femte ungdom som blir fulgt opp av NAV-veilederne får vedtak om økonomisk sosialhjelp. For 58 prosent av ungdommene i forsøket har det blitt etablert tverretattlig samarbeid med en eller flere instanser. Dette

tyder på at NAV-veilederen fungerer som koordinator mellom ulike samarbeidspartnere i oppfølging av den enkelte ungdom.

9.5 Helhetlig oppfølging, og samordnede tjenestetilbud for lavinntektsfamilier

Forskningen viser at lavinntekt, 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 ikke har fullført videregående opplæring. Det er viktig å bidra til å redusere overføring av sosiale problemer mellom generasjoner ved tidlig å fange opp familier som trenger hjelp. Målet er at foreldrene skal bli selvhjulpne, samtidig som barna kan fullføre skolegang og delta på sosiale arenaer. Viktige grep for å få til dette er:

- Å sikre barnas behov ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer med forsørgeransvar, i samsvar med lov om sosiale tjenester ved NAV-kontorene
- Utvikle og etablere modeller for helhetlige tiltak rettet mot familier med lavinntekt. Hele familien følges opp på flere områder samtidig, og innsatsen fra ulike relevante deler av hjelpeapparatet koordineres

Prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF) pågår i 29 NAV-kontor, og er ett av tiltakene i Regjeringens satsing «Barn som lever i fattigdom» (2015–2017). Det unike forskningsprosjektet er organisert som en randomisert kontrollert studie med tilhørende prosessevaluering. Oslo Met er ansvarlig for forskningen i prosjektet. Prosjektperioden er fra 2015–2018. Da kunnskapen fra prosjektet først blir publisert i rapport mai 2019 vurderer man å forlenge prosjektet med ytterligere ett år. Hovedformålet med prosjektet er å forebygge fremtidig lavinntekt for barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Familiene som deltar i prosjektet blir fulgt opp av NAV-kontoret på fire målområder: arbeid, økonomi, bolig og ivaretagelse av barnas behov. Koordinering og samordning av tjenester på tvers av kommunens tjenesteområder utgjør en del av innsatsen som er underlagt forskning. Prosjektet drives av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

²² Beskrevet i Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018).

Fem velferdsdirektorater²³ inngår i en samarbeidsgruppe i prosjektet og møtes halvårlig for status- og erfaringsutveksling. Prosjektet har introdusert familiekoordinator som en ny rolle i NAV-kontoret. Alle NAV-kontorene som deltar i prosjektet har ansatt to familiekoordinatorer med ansvar for å følge opp familiene, samt koordinere samarbeid internt i NAV-kontoret og eksternt med øvrige tjenester i kommunen. Underveisrapport fra prosjektet blir publisert i slutten av oktober 2018.

Målgruppen for prosjektet er familier som ved prosjektstart var langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp og hadde inntil 4 barn under 18 år. Kjentegn på målgruppen viser at 77 prosent av foreldrene ikke er født i Norge. Videre er 56 prosent enslige forsørgere, og gjennomsnittlig har familiene 2, 3 barn. Per mars 2018 er 649 familier under aktiv oppfølging.

9.6 Ungdomssatsingen i NAV

NAV skal prioritere tidlig innsats for unge ved oppfølging og bruk av arbeidsrettede tiltak. Unge under 30 år, arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som etter åtte ukers ledighet fremdeles ikke er i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet, skal tilbys en forsterket og individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging fra NAV.

Målet er å motivere unge til å søke jobb og raskt komme over i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Videre er det et mål at færre i denne aldersgruppen skal motta helserelaterte ytelser fra NAV. Satsingen, med oppstart i 2017, er videreført med ekstra midler til jobbspesialisering og ungdomsteam i 2018. Ressursene til ungdomsteam og ungdomskontakter er styrket, og i de fleste NAV-kontor dekker ungdomsteamet all oppfølging av ungdom. Det er en prioritert oppgave i NAV-kontorene å følge opp unge og redusere arbeidsledigheten blant dem. De fleste unge i Norge klarer seg bra, men det er fortsatt en utfordring at mange ungdommer dropper ut av utdanning eller ikke mestrer å stå i arbeid. NAV-kontorene rapporterer om

at mange unge som mottar arbeidsavklaringspenger har store helseutfordringer, hovedsakelig psykiske lidelser.

Kontorene har etablert ungdomsteam eller ungdomskontakter som i de fleste tilfeller har færre brukere enn andre veiledere ved NAV-kontoret. Dette gjør at veileder kan være tettere på de unge og raskt sette i gang aktivitet. Ungdomsteamene samarbeider i utstrakt grad med instanser og etater utenfor NAV, som videregående skoler, oppfølgingstjenesten, barnevern og helsevesen.

9.7 En effektiv integreringspolitikk

Den såkalte Brochmann II-utredningen, Integrasjon og tillit (NOU 2017:2), tar utgangspunkt i den høye tilstrømningen av asylsøkere til Norge og resten av Europa i 2015. Mange av de nyankomne har større utfordringer på arbeidsmarkedet enn den øvrige befolkningen, på grunn av mangelfull utdanning, lite relevant arbeidserfaring, samt mangelfulle norskerferdigheter.

Det viktigste tiltaket for integrering av innvandrere er Introduksjonsordningen. Det er en lovfestet rettighet for flyktninger, og det gis grunnleggende opplæring i norsk, norsk kultur og samfunnskunnskap, samt avklaring og opplæring for videre kvalifisering til arbeid. Hovedansvarlig for programmet er kommunen, men Arbeids- og velferdsetaten har en viktig oppgave i dette arbeidet ved at etaten skal komme tidlig inn med informasjon om arbeidsmarkedet og arbeidslivets krav og muligheter, samt karriereorientert veiledning. Dette gjelder både under perioden i asylmottak (i forsøket med integreringsmottak) og seinere i introduksjonsperioden. NAV-kontoret skal også bistå med utarbeidelse av individuell plan, vurdere bruk av arbeidsmarkedstiltak på ethvert tidspunkt i løpet av programperioden, og ved behov tilrettelegge for et «hurtigspor» for programdeltakere som har en kompetanse som er etterspurt på arbeidsmarkedet. Arbeids- og velferdsetatens rolle og ansvar er formu-

²³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Husbanken

lert i eget samarbeidsrundskriv²⁴. I forbindelse med etableringen av hurtigsporet har partene i arbeidslivet inngått en avtale om å etablere flere og varierte tiltaksplasser i det ordinære arbeidsliv²⁵. Målet er at introduksjonsprogrammets programrådgivere må avklare aktuelle hurtigspordeltakere, og NAV må legge til rette for et hurtigspor i sitt samarbeid med partene i arbeidslivet og øke bruken av lønnstilskudd.

Basert på samarbeidsavtaler med den enkelte kommune er det helt avgjørende at NAV tar en proaktiv rolle i integreringsarbeidet.

Antall deltakere på introduksjonsprogrammet er nå høyere enn noen gang. Gjennom 2017 og 2018 var det nærmere 30 000 deltakere i programmet, nesten dobbelt så mange som for 4–5 år siden. Det forventes høye deltakerantall også i 2019, før antallet er antatt å synke (så sant ikke flyktningstrømmen til Norge igjen øker). Nye evalueringer av introduksjonsprogrammet viser at overgangen til arbeid er redusert. SSBs oversikt for 2016 (SSB 2016) viser at cirka 61 prosent var i arbeid eller utdanning et år etter program, andre undersøkelser kan tyde på at dette tallet kan være lavere. Det er store variasjoner mellom kommunene. Noen kommuner har kun 30 prosent overgang til arbeid eller utdanning mens andre har 75 – 80 prosent. Utdanning innbefatter ikke overgang til grunnskole. Arbeid innbefatter ikke lønnstilskudd, men derimot alle former for vikaravtaler og deltidsordninger, også av kortvarig karakter.

I følge en rapport fra NIBR (Tronstad 2015) viser resultatene at opplæring fra skolebenken har begrenset suksess og at nøkkelen til integrering er at det iverksettes tiltak slik at den enkelte får et nettverk og at tjenesteapparatet, bl.a. NAV-kontoret spiller på lag med arbeidsgiverne. FAFO (Djuve m.fl. 2017) legger vekt på sammenhengen mellom gode norskferdigheter og høy overgang til arbeid, men finner ingen tydelig

sammenheng mellom rask norskinnlæring og bruk av språkpraksis eller arbeidstrening.

Arbeidslivet er i rivende utvikling, med stadig økende kompetansekrav. Det er minst like stor etterspørsel etter arbeidstakere med fagutdanning som med høyere utdanning. For å kunne etablere tilpassede kvalifiseringsløp for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, med sikte på å kvalifisere så mange som mulig til et fagbrev, bør NAV utvikle sitt samarbeid med utdanningssektoren. Samarbeidsavtaler forankret i alle ledd samt samkjørte styringssignaler for alle aktuelle sektorer er forutsetninger for å overkomme det som kan oppleves som systembarrierer og regelverkskollisjoner.²⁶

Det er av stor betydning for NAV at introduksjonsprogrammet lykkes og at flest mulig av deltakerne avslutter sitt introduksjonsprogram til arbeid eller utdanning. Alternativet er at flere kommer til NAV og øker presset på kontorets statlige og kommunale tjenester.

9.8 Barneperspektivet i NAV

I tråd med formålsbestemmelsen til sosialtjenesteloven understrekes det i rundskriv til loven at man skal ta særlige hensyn til barns behov i alle vurderinger der tjenestemottaker har barn. Det er viktig å etablere et barneperspektiv i hele NAV-kontoret, både for å hjelpe barnet, forebygge og forhindre sosial arv, men også for å hjelpe bruker til å komme i arbeid og aktivitet.

NAV-kontoret kartlegger hver enkelt tjenestemottaker gjennom behovs- og arbeidsevnevurderinger. Gjennom kartleggingen forsøker veilederne å fange opp situasjonen til barna. En god kartlegging er første steg i arbeidet med å gi gode, individuelt tilpassede tjenester som er med på å forebygge og motvirke fattigdom blant brukerne av NAV og deres barn.

²⁴ G-27/2017 -Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet 2017).

²⁵ Samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet, 2016.

²⁶ Se Stortingsmelding 16 (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring, 2016, samt Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021, 2017. Grundige problematiseringer av utfordringene med å legge til rette for tilpasset kvalifisering på videre gående skole-nivå finnes bl.a i Proba-rapporten Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere. (Becken 2015).

Statistisk Sentralbyrå ga våren 2018 ut en rapport som belyser fattigdomsproblemer i befolkningen med utgangspunkt i hvordan folk selv opplever sin økonomiske og materielle situasjonen (With og Thorsen 2018). Undersøkelsen henter datagrunnlaget fra Levekårsundersøkelsen EU-SILC, som er en årlig undersøkelse som dekker faste temaer. Den gjennomføres som telefonintervju og respondentene er et utvalg av personer over 16 år.

Kartlegging av om den enkelte selv opplever å mangle noe er et viktig supplement til kvantitative målinger av fattigdom. Denne kartleggingen synliggjør sammenhengen mellom inntekt og egen opplevelse av levekår blant befolkningen i ulike samfunnsgrupper. Rapporten viser at den lille andelen av befolkningen som sier de mangler nødvendige goder er blant andre mottakere av økonomisk sosialhjelp, personer som ikke har tilknytning til arbeidslivet, familier med mange barn og enslige forsørgere. Når mange av disse er NAVs brukere er det viktig at fattigdomsutfordringer avdekkes på et så tidlig tidspunkt som mulig, særlig fordi mange barn er berørt. Både ved at barna for eksempel ikke har tilgang til de samme fritidsaktivitetene som andre barn, og ved at foreldrene mangler nødvendige forbruksgoder.

Det er også viktig å være klar over at en forelders mulighet til å komme i inntektsgivende arbeid kan hindres eller begrenses av omsorgsansvaret. Kartlegging av barnas behov, eksempelvis behov for daglig hjelp eller om det er muligheter for barnehageplass kan være avgjørende for en forsørgers mulighet for å komme i arbeid.

9.9 Behov for bolig og boligsosial innsats mot lavinntektsfamilier

En trygg og god bosituasjon for alle er også viktig for sosial deltakelse og bedret måloppnåelse i velferdspolitikken. Utviklingen på boligmarkedet over flere år, med høy prisvekst i pressområdene, har gitt større utfordringer for særlig unge, både familier med barn og aleneboende.

Bostedsløskartleggingen for 2016 viste at kun 7 prosent av de kartlagte bostedsløse har en arbeidsrelatert

inntekt. Det er vanskelig å etablere seg i det ordinære arbeidslivet uten en relativt stabil livssituasjon, på samme måte som det kan være vanskelig å skaffe seg et stabilt boforhold uten en forutsigbar inntekt. Å jobbe arbeidsrettet med personer som ikke har bosted stiller krav til NAV om samordning internt og med andre aktører.

Den økonomiske utviklingen og økningen i andelen med vedvarende lavinntekt som også har større utfordringer på boligmarkedet har ført til økt gjeldsbelastning for unge aleneboende og barnefamilier. Dette har gitt et stort behov for hjelp til å skaffe bolig og stor etterspørsel etter kommunale boliger. Utviklingen viser at hjelpeapparatet har lyktes med å øke boligtilbudet til personer og familier med de mest kritiske hjelpebehovene.

I følge KOSTRA-tall har antallet barnefamilier i midlertidig botilbud gått noe ned i perioden 2014 til 2017. Denne utviklingen er positiv, og i samsvar med funnene i NIBRs kartlegging av bostedsløse i Norge 2016 (Dyb og Lid 2017). Antall bostedsløse barnefamilier har ifølge den samme rapporten gått ned, men fortsatt var det i 2016 rundt 131 bostedsløse foreldre med 229 barn. På den annen side økte antallet husstander med unge i midlertidig botilbud noe fra 2016 til 2017, og høy vekst i boligprisene betyr at det fortsatt vil være viktig å ha oppmerksomhet på boligproblemene for lavinntektsgrupper og unge. NAV bidrar inn i en rekke tiltak under Bolig for velferd, Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020), bl.a. gjennom videreutvikling av Veiviseren.no, etablering av nasjonalt læringsprosjekt om midlertidig botilbud fra NAV med virkemidler fra Husbanken med mer.

9.10 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. Et mål er blant annet å styrke kunnskapen om NAVs prioriterte brukergrupper og

virkemidler for å få mennesker ut av en situasjon med lavinntekt. Dette vil skje gjennom utvikling av NAVs eget statistikk- og analysearbeid. I tillegg er det iverksatt et målrettet samarbeid med universitets- og høyskolemiljøene om forskning og fagutvikling på alle NAVs ansvarsområder.

Innenfor de sosiale tjenestene har Arbeids- og velferdsdirektoratet iverksatt flere prosjekter for å sikre fag- og kunnskapsutvikling gjennom utvikling av tjenestene i praksisfeltet. Et eksempel er forsøket «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor (PKU) (2013 – 2017) som er en systematisk og forskningsbasert styrking av kvaliteten og kompetansen på NAV-kontorenes arbeid overfor brukere med sammensatte behov. Ungdom er en primær målgruppe i forsøket. Utprøving av arbeidsformer og metoder skal bidra til en mer kunnskapsbasert praksis i NAV-kontorene, der man anvender etablert metodekunnskap og tilgjengelig forskning som utgangspunkt for utvikling og forbedring av tjenesten til brukerne. Forsøket har pågått i fire fylker (10 NAV-kontor) hvor gjennomføringen har skjedd i et løpende samarbeid mellom NAV, forskning- og utdanningsmiljøene og brukere.

Evalueringen (Breit m. fl. 2017) har vist at innovasjons-modellen i PKU har gitt muligheter for erfaringsbasert læring på individ- og gruppenivå i prosjektene. Det har blitt gjennomført en rekke aktiviteter som har medført ny kunnskap om virksomme metoder, og har ført til økt kompetanse på innovasjon og samarbeid blant de involverte personene/aktørene.

Resultater på individnivå tyder på at bruk av tett individuell oppfølging av unge, blant annet gjennom egne organiserte ungdomstiltak som for eksempel Jobbhusprosjektet i Sør-Trøndelag, samt gruppebasert tilnærming i avklarings- og oppfølgingsarbeidet, er egnede metoder for arbeid med ungdom som har sammensatte hjelpebehov. Forsøket har også gode resultater knyttet til utvikling av modeller for ungdommers medvirkning i form av brukermedvirkning på system- og individnivå.

Evalueringen viser imidlertid også at det har vært utfordringer med å håndtere spenningene mellom NAV og forskningsmiljøene om evaluerings- og

forskningsdesign, og om de konsekvenser dette har for forståelsen av innovasjon og læring.

På enkelte områder har man imidlertid lyktes bedre enn andre steder. Viktige kjennetegn synes å være at man:

- har brukt god tid på å utvikle og forankre de lokale forsøkene
- har hatt liten tematisk variasjon i målsetninger og utprøvde metoder lokalt
- har lyktes i å utvikle en felles forståelse mellom NAVs kunnskapsbehov og synet på hva som er god og relevant forskning
- har hatt en lokal prosjektledelse fokusert på å håndtere de ulike spenningene som slike samarbeidsdrevne utviklingsforsøk ofte kan innebære

En viktig lærdom fra prosjektet er at det bør brukes mer tid på utviklingen av tenkningen (programteorien) bak slike forsøk før det iverksettes, både av sentrale myndigheter og av de lokale innovasjonsprosjektene som skal prøves ut. Dette må sees i sammenheng med behovet for å starte et strategisk arbeid for å tydeliggjøre hvordan en mer kunnskapsbasert tjenesteinnovasjon kan diskuteres, utvikles og håndteres.

9.11 NAV-kontoret som kunnskapsaktør

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 kommunene å utføre en rekke generelle oppgaver i lokalsamfunnet. NAV-kontoret skal blant annet være kjent med innbyggernes levekår og følge med på faktorer som kan skape eller opprettholde sosiale problemer i kommunen. Som et ledd i det forebyggende arbeidet skal NAV-kontoret informere både lokalbefolkning, politikere og andre om utfordringene i lokalmiljøet. Denne kunnskapen er viktig i den kommunale plan- og budsjettprosess og kan bidra til at de statlige og kommunale virkemidlene samordnes på en hensiktsmessig måte.

9.12 Kriminalomsorgen og NAV

Tilgang til NAV sine tjenester kan ha stor betydning for innsatte i fengsel sin overgang til livet etter endt

straffegjennomføring. Innsatte har betydelig lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn befolkningen for øvrig. En stor andel har psykiske og fysiske helseplager, rusproblematikk, utfordringer knyttet til økonomi, bolig og sosialt nettverk (Friestad & Hansen 2004; Revold 2015). Den siste levekårsstudien blant innsatte viser at litt over halvparten av alle som løslates fra fengsel verken har jobb eller studier å gå til (Revold 2015:68–69). Følgelig vil innsatte ha mange og sammensatte behov i den perioden de sitter i fengsel og i den sårbare perioden etter løslatelse. Innsatte har rett til NAVs tjenester på lik linje med andre i landet, men det å sitte i varetekt eller sone i fengsel medfører at innsatte ikke har samme tilgjengelighet til tjenestene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk i 2015 i oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet å ta initiativ til en toårig følgeevaluering av «NAV i fengsel». Formålet med følgeevalueringen var å undersøke hvordan innsattes rett til tjenester ble ivaretatt. Samtidig skulle det også vurderes hvordan tjenestene kunne gjøres mer tilgjengelige for de innsatte, hvordan sentrale og regionale/lokale avtaler fungerte og hvordan arbeids- og ansvarsfordelingen mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kriminalomsorgen fungerte.

Evalueringen (Hansen 2017) tok utgangspunkt i samarbeidsavtalen som ble inngått mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten i oktober 2014. Målsetting med avtalen er å styrke samarbeidet og øke tilgangen til NAVs tjenester for innsatte. For å

følge opp avtalen er det utarbeidet retningslinjer for NAV-veileder i fengsel, og kriminalomsorgen har utarbeidet retningslinjer for samarbeid med NAV i fengslene. Avtalen slår fast at arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at det finnes en fast NAV-representant i fengslet. Dette betyr ikke nødvendigvis at det skal være en NAV-veileder fast til stede alle dager, men avtalen presiserer at det skal være en eller flere ansatte som har faste arbeidstider i fengslet.

Det bør vurderes om det er behov for en regulering eller forpliktelse til å sikre NAVs tilstedeværelse i fengslene etter gitte kriterier, som for eksempel antall løslatelser, antall innsatte, og eventuelt andre mulige indikatorer for innsattes antatte behov for bistand fra NAV. En del av dette er også å vurdere modeller for finansiering av NAV-tjenester i fengsel.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal delta i samarbeidet om tverrsektorielle strategier og satsinger, herunder Arbeids- og sosialdepartementets tiltak i Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021. Denne strategien tar utgangspunkt i kunnskap om domfeltes levekårsutfordringer, mangelfull samordning i forvaltningen, uklare ansvarsforhold og svakheter både i eksisterende samarbeidsavtaler og i det gjeldende regelverket på området. Et systematisk arbeid for å sikre at flere kommer i utdanning eller arbeid etter gjennomført straff vil redusere tilbakefallet til kriminalitet og sikre bedre integrering tilbake i samfunnet.

REFERANSER

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

Arbeids- og sosialdepartementet (2017) Prop. 1S (2017–2018) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2018*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *NAVs omverdensanalyse 2016 – Utvikling trender og konsekvenser fram til 2030*. NAV-rapport 2016:3. Oslo. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Barstad, Anders (2014) *Levekår og livskvalitet. Viten-skapen om hvordan vi har det*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Barstad, Anders (2016a) «Unge og unge voksne», i Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad. *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2016*. NAV-rapport 2016:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet, 35–42.

Barstad, Anders (2016b) *Hopning av dårlige levekår. En analyse av levekårsundersøkelsen EU-SILC 2013*. Rapporter 32/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Becken, Lars Erik (2015) *Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for unge arbeidssøkere*. Rapport 2015:4. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Bhuller, Mandeep og Eirik Eylands Brandsås (2013) *Fattigdomsdynamikk blant innvandrere. En empirisk analyse for perioden 1993–2011*. Rapporter 40/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Borch, Anita og Unni Kjærnes (2016) «Food security and food insecurity in Europe: An analysis of the academic discourse (1975–2013)». *Appetite*, 103, 137–147.

Brage, Søren, Jon Petter Nossen, Inger Cathrine Kann og Ola Thune (2012) «Sykefravær med diagnose innen psykiske lidelser 2000–2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012, 24–37.

Brage, Søren og Ola Thune (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37–49.

Breit, Eric, Knut Fossetøl, Eirin Pedersen og Trude Thorbjørnsrud (2017) *Samarbeidsdrevet innovasjon i NAV. Sluttrapport frå evalueringen av «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor*. AFI-rapport 2017:5. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Brovold, Kristian Hrafn og Mathias Killengren Revold (2016) «Sosiale indikatorer for sosialhjelpsmottakere og mottakere av kvalifiseringsstønad» i Omholt, Elisabeth Løyland (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 94–110.

Dahl, Espen, Heidi Bergsli og Kjetil A. van der Wel (2014) *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Rapport – Fakultet for samfunnsfag /Sosialforsk. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Dahl, Espen og Christine Friestad (2013) Sosial ulikhet og psykisk helse, i Norvoll, Reidun (red.) *Samfunnsvitenskapelige perspektiver*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 149–165.

Den svenske riksrevisjonen (2015) «Överskuld-sättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?» Rapport, RIR 2015:14. Stockholm: Riksrevisionen.

Djuve, Anne Britt, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2012) *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012:63. Oslo: Fafo.

Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli, Erika Braanen Sterri og Beret Bråten (2017) *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31 Oslo: Fafo.

- Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60.
- Dyb, Evelyn og Stian Lid (2017) *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2017:13. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Epland, Jon (2018) *Flere barn i husholdninger med lavinntekt*. Artikkel publisert 3. april 2018. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt> (lest juni 2018). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2014) *Arbeidsinnvandrernes inntekter. Store forskjeller mellom innvandrere fra nye og gamle EU-land*. Artikkel publisert 18. november 2014. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/arbeidsinnvandrernes-inntekter> (lest 3. desember 2015). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2016) *Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004–2014*. Rapporter 2016/11. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2018a) *Tjener bedre enn foreldrene*. SSB analyse 2018/11: Sosial mobilitet blant norskfødte med innvandrerforeldre. Artikkel publisert 24. mai 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/tjener-bedre-enn-foreldrene> (lest 11. juni 2018). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2018b) *Store inntektsforskjeller blant norskfødte med innvandrerforeldre..* Artikkel publisert 22. mai 2018. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/store-inntektsforskjeller-blant-norskfodte-med-innvandrerforeldre?tabell=350014> (lest 11. juni 2018). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mathias Killengreen Revold (2016) «Vedvarende lavinntekt», i Omholt, Elisabeth Løyland (red.) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, 35–61.
- EUROSTAT (2018) *Income and living condition database*. Indikator lastet ned: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.
- Folkehelseinstituttet (2018) *Helsetilstanden i Norge 2018*. Rapport 2018. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Friestad, Christine og Inger Lise Skog Hansen (2004) *Levekår blant innsatte*. Fafo-rapport 429. Oslo: Fafo.
- Fløtten, Tone (red.) (2009) *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Grebstad, Unni (2018) *Lettere å få kommunal bolig?* Artikkel publisert 4. juli 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/lettere-a-fa-kommunal-bolig> (lest 4. juli 2018). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Grødem, Anne Skevik (2011) *Innvandrerbarn og bolig: hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Fafo-rapport 2011:32. Oslo: Fafo.
- Hansen, Inger Lise Skog og Bjørn R. Lescher-Nuland (2011) *Bolig og oppvekst: En studie av konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Fafo-rapport 2011:16. Oslo: Fafo.
- Hansen, Inger Lise Skog (2017) *NAV i fengsel. En følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester*. Fafo-rapport 2017:37. Oslo: Fafo.
- Helliwell, John F, Richard Layard og Jeffery D. Sachs (2018) *World Happiness Report 2018*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Hetland, Aslak (2017) *Sambruk av velferdsytelser*. Rapporter 2017/19. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Husbanken (2018) *Årsrapport 2017*. Publisert 30. april 2018. Drammen: Husbanken.

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

Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet (2017) *Rundskriv G-27/2017. Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

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

Kempson, Elaine, Andrea Finney og Christian Poppe (2017) *Financial well-being. A conceptual model and preliminary analysis*. SIFO Project Note 2017:3. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Kempson, Elaine og Christian Poppe (2018) *Understanding financial well-being and capability. A revised model and comprehensive analysis*. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet – storbyuniversitetet.

Kjærnes, Unni (1990) *Velferdskrav og landbrukspolitik: Om fremveksten av norsk ernæringspolitikk*. SIFO-rapport no.7. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.

Kommunal og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2014) *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.

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

Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad (2016a) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2015*. NAV-Rapport 2016:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Langeland, Stein, Therese Dokken, Jorunn Furuberg og Ivar Anders Åsland Lima (2016b) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2016*. NAV-Rapport 2016:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Langeland, Stein, Jorunn Furuberg og Ivar Andreas Åsland Lima (2017) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2017*. NAV-Rapport 2017:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Lima, Ivar Andreas Åsland og Jorunn Furuberg (2018) «Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?» *Arbeid og velferd*, 3/2018, 3–23.

Lima, Ivar Andreas Åsland og Sille Ohrem Naper (2013) «Kommer deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet i jobb?» *Arbeid og velferd*, 2/2013, 43–59.

Løyland, Borghild (2013) *Chronic pain, psychological distress and health-related quality of life among long-term social assistance recipients in Norway*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.

Markussen, Simen og Knut Røed (2016) «Leaving poverty behind? The effect of generous Income Support paired with Activation». *American Economic Journal: Economic Policy* 8(1), 180–211.

NAV (2016) *Årsrapport 2015* (lastet ned fra nav.no 19. september 2018). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Nordby, Pål og Helge Næsheim (2017) *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. 2016*. Rapporter 2017/5. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.

- NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- Nyhus, Ellen K. og Lene Refvik (2016) *Finansiell kunnskap i Norge. Utvalgte resultater fra den norske undersøkelsen*. Kristiansand og Oslo: Agderforskning og AksjeNorge.
- OECD (2011) «An overview of growing income inequalities in OECD countries: Main findings», i: *Divided we stand. Why inequalities keep rising*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- OECD (2015) *In it together: Why less inequality benefits all*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- OECD (2016) *Poverty rate (indicator)*. Data fra OECD Social and Welfare Statistics, doi: 10.1787/0fe1315d-en (hentet 2.februar 2016). Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- OECD (2018a) *Income inequality (indicator)*. doi: 10.1787/459aa7f1-en (hentet 20.juni 2018). Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- OECD (2018b) *Poverty rate (indicator)*. doi: 10.1787/0fe1315d-en (hentet 26. juni 2018). Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.
- Omholt, Elisabeth Løyland (red.) (2016) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*. Rapporter 30/2016. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, s13.
- Ot. prp. nr 70 (2006 – 2007) *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Poppe, Christian og Randi Lavik (2013) *Hvorfor øker antall gjeldsordningssaker i Oslo? Åpnede saker 1999–2011*. Oppdragsrapport 3/2013. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Poppe, Christian (2016) *Økonomisk utsatthet 2016*. Oppdragsrapport 13/2016. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO – Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Poppe, Christian og Live S. Bøyum (2018). *Gjeldsordninger under press II. Endringssaker i Oslo i 2017*. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO – OsloMet – storbyuniversitetet.
- Proba (2013) *Kommunenes praksis for bruk av økonomisk sosialhjelp*. Rapport nr. 2013–09. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Prop. 39 L(2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Tilråding frå Arbeids- og sosialdepartementet 5. desember 2014.
- Revold, Mathias Killengren, Lene Sandvik og Mari Lande With (2018) *Bolig og boforhold –for befolkningen og utsatte grupper*. Rapporter 2018/13. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rokhaug, Egil (2017) *Personøkonomi*. Oslo: Alfa forlag
- Sandbæk, Mona og Axel West Pedersen (red.) (2010) *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier: En panelstudie 2000–2009*. NOVA-Rapport 10/10. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Schafft Angelika og Sverre-Erik Mamelund (2016) *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole*. AFI-rapport 2016:04. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Sletten, Mira Aaboen (2010) Social costs of poverty; leisure time socializing and the subjective experience of social isolation among 13–16-year-old Norwegians. *Journal of Youth Studies*, 13:3, 291–315.
- Sletten, Mira Aaboen og Christer Hyggen (2013) *Ungdom, frafall og marginalisering*. Temanotat, VAM-programmet. Oslo: Norges Forskningsråd.

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

SSB (2017a) *Slik har vi det. Livskvalitet og levekår. Sosiale relasjoner*. Nettartikkel publisert 27. juni 2017. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/sosiale-relasjoner>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017b) *Slik har vi det. Livskvalitet og levekår. Helse*. Nettartikkel publisert 20. juni 2017. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/helse>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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

SSB (2017d) *Flere innvandrere i arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogram*. Tabeller: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/flere-innvanderere-i-arbeid-eller-utdanning-etter-introduksjonsprogram>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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

SSB (2018b) *Statistikkbanken*. Tabell 03780 (Personer i arbeidsstyrken, etter kjønn og alder – hentet 02. juli 2018). Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/03780/tableViewLayout1/>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2018c) *Statistikkbanken*. Tabell 06070 (Privat-husholdninger etter husholdningstype – hentet 4. juli 2018). Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06070/>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2018d) *Statistikkbanken*. Tabell 09008 (Utviklingen i vedvarende lavinntekt. Treårsperiode. Personer etter ulike kjennemerker – hentet 4. juli 2018). Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/09008/>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2018e) *Statistikkbanken*. Tabell 12015 (Midlertidig botilbud og natthjem (K) 2015 – 2017 – hentet 17. august 2018). Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/12015>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Sørvoll, Jarar og Monica Five Aarset (2015) *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. NOVA Rapport 12/2015. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Thorsen, Lotte Rustad (2017) *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle hvem som er utsatt på boligmarkedet?* Rapporter 2017/6. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Tronstad, Kristian Rose (2015) *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018) *Forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Resultater fra registreringsverktøyet 2014–2016*. Rapport. Oslo: Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Verdensbanken (2018) *Poverty and shared prosperity 2018: piecing together the poverty puzzle*. Washington, DC: World Bank.

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

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