

# Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012

---

---

---

ISBN 978-82-551-2312-5

NAV // Arbeids og velferdsdirektoratet  
Kunnskapsstaben // Seksjon for utredning

Rapporten kan bestilles per e-post: [nav.statistikk.utredning@nav.no](mailto:nav.statistikk.utredning@nav.no)

Rapporten er tilgjengelig på  
<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Analyser/NAV+rapportserie>

---

---

---

# **Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012**

---

Forfattere: Eva Herud og Silje Ohrem Naper



---

---

## FORORD

*Norge er et av verdens rikeste land og forekomsten av fattigdom er lav sammenliknet med andre land. Men også hos oss finner vi mennesker som står utenfor viktige sosiale arenaer på grunn av dårlig økonomi eller dårlige levekår. Ofte henger dårlig økonomi og dårlige levekår sammen. Dersom personer blir stående utenfor arbeid og andre viktige arenaer over tid, øker dette faren for varig utenforskap. Dette har store omkostninger for den enkelte og for samfunnet som helhet. Det er særlig grunn til bekymring når det gjelder barn og unge.*

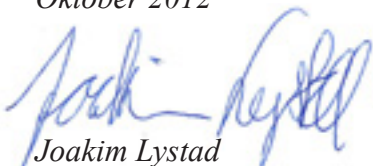
*Arbeid er en kilde til inntekt, økonomisk trygghet, selvrespekt og selvrealisering. Høy sysselsetting bidrar til å sikre velferdsstaten, utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og forebygge fattigdom. Noen mennesker kan av ulike grunner ikke jobbe. Da er det viktig å ha en forsvarlig inntektssikring. NAV har en sentral rolle når det gjelder å hjelpe folk til å beholde og skaffe seg arbeid, og vi har en viktig rolle når det gjelder å sørge for at alle har midler til et tilfredsstillende livsopphold.*

*Fattigdom er et politisk tema som skiftende regjeringer har vært opptatt av. Kunnskap om hva som motvirker fattigdom gir grunnlag for å iverksette de rette tiltakene. Derfor er det forsket mye på fattigdom de siste tiårene. NAV har som mål å være en kunnskapsrik samfunnsaktør. Arbeids- og velferdsdirektoratets rapport om tilstanden på fattigdoms- og levekårsområdet i Norge utarbeides årlig på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Rapporten søker å oppsummere noe av den forskningen og statistikken som finnes på området. Dette har også blitt gjort i tidligere rapporter. I år har vi i tillegg to emner som vi presenterer mer grundig: Barnefattigdom og kvalifiseringsprogrammet. Rapporten bygger på offentlig tilgjengelig forskning og statistikk i tillegg til NAVs egne registre og analyser.*

*Rapporten er utarbeidet av Tjenesteavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Eva Herud har hatt ansvaret for publikasjonen. Sille Ohrem Naper har utarbeidet figurene og tabellene, og bidratt med tekst og analyse i kapittel 1.2 og 1.4.*

*Takk til Inger Cathrine Kann for analyse- og tekstbidrag. Takk også til Tonje Houg og Edel Berit Lundstad Martin for viktige bidrag til det ferdige produktet.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Oktober 2012



Joakim Lystad  
Arbeids- og velferdsdirektør

## SAMMENDRAG

### Levekår og fattigdom

Norge er et land med lite inntektsforskjeller og lav andel fattige. Norge er samtidig et land med svært høy levestandard og høyt lønns- og prisnivå. Dette gjør at fattigdomsgrensen også blir svært høy, sammenliknet med andre europeiske land.

I 2010 befant 4,5 prosent av befolkningen seg under OECDs fattigdomsgrense, mens ni prosent betegnes som fattige i henhold til EUs mål. Det har vært en liten økning i den siste tiårs-perioden i henhold til OECDs mål, mens det har vært relativt stabilt når det gjelder EUs målemetode.

Enslig forsørgere, barnerike familier med innvandrerbakgrunn og mottakere av økonomisk sosialhjelp er overrepresentert. Det er særlig for innvandrere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Afrika, Asia og Latin-Amerika det er en økning. Minstepensjonister har tidligere utgjort en stor gruppe, men denne gruppen har hatt en stor nedgang i en lengre periode.

Når vi ser på vedvarende lavinntekt, målt som lavinntekt over en treårsperiode, ser vi at de samme gruppene er overrepresentert. I følge EUs målemetode opplever i underkant av åtte prosent av befolkningen vedvarende lavinntekt i perioden 2008-2010. Når det gjelder OECDs måling opplever i overkant av tre prosent vedvarende lavinntekt.

Personer med lavinntekt står ofte utenfor arbeid. Stram økonomi innebærer at mange mangler materielle goder, de bor oftere dårlig og har dårligere helse enn befolkningen for øvrig.

### Sosiale tjenester og mottakere av økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp skal sikre at alle har tilstrekkelig midler til livsopphold. I 2011 mottok 118 000 personer økonomisk sosialhjelp. Økningen fra de siste årene har dermed snudd, og antall mottakere var omtrent som i 2009. Det var små endringer i andelen 25-66-åringer som fikk økonomisk sosialhjelp i perioden 2005-2011,

men en betydelig variasjon i andelen 18-24-åringer som mottok slik stønad. Unges stønadshyppighet er mer avhengig av utviklingen på arbeidsmarkedet, enn den øvrige befolkningens er.

De siste årene har det blitt færre som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde og færre langtidsmottakere. Det er flere menn enn kvinner blant mottakerne av økonomisk sosialhjelp. Gjennomsnittsalderen er også lavere enn i befolkningen for øvrig. En av fire forsørger barn under 18 år. En av tre som mottok økonomisk sosialhjelp i 2011 var innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Innvandrerandelen blant sosialhjelpsmottakerne har økt siden 2005, men andelen sosialhjelps-mottakere blant innvandrere er redusert.

Mottakere av økonomisk sosialhjelp har dårligere helse enn den øvrige befolkningen. Særlig har langtidsmottakere dårlig helse. Stønadsmottakere har også mindre sosial kontakt enn befolkningen som helhet, de bor dårligere og opplever å ha vanskelig økonomi.

### Fattigdom blant barn og unge

Andelen barn som lever i lavinntektsfamilier har økt det siste tiåret, men gikk ned fra 2008 til 2009 og har holdt seg på omtrent samme nivå i 2010. I underkant av åtte prosent av barna som bor i Norge opplever vedvarende lavinntekt i perioden 2008-2010 i følge EUs lavinntektsmål. Ved bruk av OECDs lavinntektsmål er andelen noe lavere, fem prosent. Innvandrerbarn er klart overrepresentert. Fire av ti barn med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn. Særlig høy er andelen i hushold med bakgrunn fra Irak, Afghanistan og Somalia, men også barn med bakgrunn fra Pakistan, Tyrkia, Marokko og Russland er overrepresentert.

Dersom man tar utgangspunkt i FNs liste over 14 grunnleggende goder som er viktige for barns levekår i den rike industrialiserte verden, ser vi at kun 1,9 prosent av barn i Norge er fattige. Land øst og sør i Europa har i følge denne listen langt høyere andel fattige barn. Høyest er Romania med 70 prosent fattige barn.

---

Det er særlig barn med foreldre utenfor arbeidslivet, barn av enslige forsørger og barn i barnerike innvandrersfamilier som lever i lavinntektshushold i Norge.

Undersøkelser viser at foreldre i stor grad klarer å skjerme sine barn fra opplevelsen av å leve med dårlig økonomi. Likevel ser vi at barn i fattige familier i mindre grad enn andre barn deltar i fritidsaktiviteter. Særlig gjelder dette jenter med innvandrerbakgrunn. Barn fra lavinntektsfamilier går sjeldnere i barnehager og skolefritidsordninger. Barn i lavinntektsfamilier har oftere en dårligere og mer utrygg bosituasjon enn øvrige barn. Barna rapporterer også oftere dårlig helse.

Fattigdom går i arv. Vi ser også at mottak av økonomisk sosialhjelp går i arv og vi ser også at foreldre som mottar sosialhjelp også oftere får hjelp fra barnevernet enn andre foreldre. I tillegg er tidligere barnevernsbarn også overrepresentert blant mottakere av sosialhjelp som unge voksne. Dette betyr at det er familier med sammensatte problemer som trenger hjelp på mange livsområder.

### **Kvalifiseringsprogrammet**

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et av regjeringens viktigste tiltak for å bekjempe fattigdom. Programmet er rettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, ofte personer som i lengre tid har vært avhengige av økonomisk sosialhjelp. Deltakerne i KVP har sammensatte problemer, mange og mangler fullført utdanning. Mange av deltakerne, særlig ved de store NAV-kontorene, har innvandrerbakgrunn. I 1. tertial 2012 var 18 prosent under 25 år. Oslo skiller seg ut med langt lavere andel unge i KVP enn det vi finner i landet forøvrig.

Siden oppstarten i 2007 har KVP gitt gode resultater, selv om antall deltakere har gått ned etter at prosjektet ble overført til ordinær drift. I 2011 ble det innvilget 4 640 nye søknader. Det kan være ulike grunner til at antall deltakere går ned. KVP er et ressurskrevende program. Det kan også tenkes at antallet nå er på et «riktigere» nivå enn tidligere anslag og at den store innsatsen i prosjektperioden har tatt unna en del av de potensielle brukerne som har gått lenge på økonomisk sosialhjelp.

I andre tertial 2012 viser kommunenes rapporter at 36 prosent gikk til arbeid (heltid eller deltid, med eller uten lønnstilskudd) etter gjennomført eller planmessig avsluttet program. I tillegg gikk tolv prosent til andre arbeidsrettede tiltak og seks prosent til skole/utdanning. Bare 22 prosent gikk tilbake til en sosialhjelpsituasjon. Til sammen gikk 53 prosent over i arbeid eller et arbeidsrettet løp (arbeidsmarkedstiltak eller skolegang).

Hvis vi isteden benytter registerbasert avgangstatistikk og ser på alle som har avgang fra KVP, er andelen som kom i jobb lavere. Vi kan med disse tallene følge deltakerne over lengre tid, og da viser det seg at av de som avsluttet programmet første halvår i 2010, er fortsatt en god del i arbeid selv etter nesten to år.

Dette viser at selv de som i utgangspunktet står langt fra arbeid, kan komme i arbeid. Undersøkelser tyder også på at brukere av KVP har tro på at programmet skal hjelpe dem til en bedre tilværelse, de er positive til den oppfølgingen de får fra NAV-kontoret og den økonomiske forutsigbarheten som følger av den tilhørende kvalifiseringsstøtten.

Vi ser at KVP har hatt en viss effekt på antall langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Kommuner som startet med kvalifiseringsprogrammet i 2008 hadde ikke vekst i antall sosialhjelpsmottakere fra 2009 til 2010, i motsetning til kommuner som startet i 2009.

### **Utfordringer for NAV**

Det som framkommer over stiller samfunnet generelt og NAV spesielt overfor en rekke utfordringer. Noen foreldre trenger lang tid på å komme i arbeid. For barna i en familie med lavinntekt vil det derfor være nødvendig med kompenserende tiltak og direkte fattigdomsreducerende tiltak som barnevernstrygd og andre ytelser. De fleste forskere er også enige om at de universelle og forebyggende tiltak mot barnefattigdom virker. For å hindre at fattigdom går i arv er det viktig at NAV-kontorene ser barna til brukerne. Fylkesmannen foretar for tiden et landsomfattende tilsyn med hvordan NAV-kontorene behandler søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer som har forsørgeransvar for barn. De tilsyn som er foretatt hittil tyder på

at det tas avgjørelser der barns behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. I lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen framgår det at NAV skal sikre at utsatte barn, unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Direktoratet har nylig utarbeidet et rundskriv til loven. Høsten 2012 har direktoratet startet opplæring av fylkesmenn og NAV-kontor i lov og rundskriv.

Etter loven har kommunen og NAV-kontoret også et ansvar for å forebygge sosial problemer. Det er stor samfunnsmessig gevinst ved å forebygge framfor å reparere. Samtidig er det viktig å komme tidlig inn i en problemutvikling, både for den enkelte og for samfunnet. For å komme tidlig inn er det viktig for NAV å ha tett samarbeid med andre aktører. Det er nødvendig med lokalkunnskap og å ha god kjennskap til virksomme tiltak.

Det viktigste for å komme ut av fattigdom er å komme i arbeid. Mange av de som står utenfor arbeidslivet, mangler fullført videregående opplæring. Personer som ikke har fullført videregående opplæring er overrepresentert blant langtidssyke, langtidsledige, mottakere av økonomisk sosialhjelp og uføretrygdene. Frafaller fra videregående opplæring i Norge har ligget stabilt høyt i lengre tid. Det er svært få arbeidsplasser for ufaglærte. Undersøkelser tyder på at ungdom som blir stående utenfor arbeidsliv og opplæring over tid står i stor fare for å bli varige stønadsmottakere. Det er store personlige og samfunnsmessige kostnader knyttet til utenforskap, samtidig som det er store besparelser å hente dersom man gjennom tiltak og samlet innsats bidrar til at en ungdom gjennomfører videregående skole. Dette krever at NAV samarbeider tett med opplæringssektoren og andre aktører. Det krever også tett oppfølging i perioder og særlig tilrettelagte tiltak.

Forekomsten av lavinntekt er høy blant enkelte grupper innvandrere. Mye av forklaringen er lav grad av sysselsetting, spesielt blant kvinnene. Det er en utfordring å finne hensiktsmessig tiltak for å bidra til å få flere i arbeid. Særlig er dette vanskelig når det dreier seg om barnerike familier,

der foreldrene har liten eller ingen utdanning og/eller arbeidserfaring. Utsikten til en lønnsinntekt som overstiger de ytelser og stønader en barnerik familie kan motta, er ofte urealistisk, særlig når de i tillegg passer sine egne barn. Det er muligens behov for et spesielt tilrettelagt kvalifiserings- og oppfølgingsprogram for denne gruppen brukere. Et slikt program kan inkludere språkopplæring for voksne, tilsyn med små barn og oppfølging i forhold til skole og fritid for de eldre barna.

Den viktigste veien ut av fattigdom, er som nevnt arbeid. Vi har i dag et arbeidsliv som stiller høye krav til formell kompetanse og erfaring, til helse og evne til omstilling. Mange som står utenfor arbeidslivet har ikke fullført videregående opplæring, de har helseutfordringer eller manglende språkferdigheter. Dette stiller store krav til et godt fungerende tiltaksapparat og et godt oppfølgingsarbeid. Det fordrer også et arbeidsliv som i større grad er åpent for personer som ikke kan yte fullt til enhver tid.

Selv om alle skal ha en rett til å få vurdert sin arbeidsevne, vil det være brukere som i perioder ikke kan jobbe. Det er viktig å finne en god balanse mellom at det skal lønne seg å jobbe, og at de som ikke kan jobbe også skal ha et tilfredsstillende livsgrunnlag. Særlig er dette viktig der brukerne har barn. Dette fordrer et godt faglig oppfølgingsarbeid.



# Innhold

SAMMENDRAG	vi
INNLEDNING	2
1 TILSTAND OG UTVIKLING PÅ FATTIGDOMSFELTET	3
1.1 Fattigdom og levekår	3
1.1.1 Inntektsutvikling og inntektsfordeling	3
1.1.2 Fattigdom og lavinntekt – ulike fattigdomsberegninger	3
1.1.3 Fattiges levekår	9
1.1.4 Norge i det internasjonale bildet	11
1.2 Sosiale tjenester og mottakere av økonomisk sosialhjelp	13
1.2.1 Økonomisk sosialhjelp i perioden 2005 – 2011	14
1.2.2 Økonomisk sosialhjelp og arbeidsmarked	16
1.2.3 Hvem er mottakere av økonomisk sosialhjelp?	18
1.2.4 Stønadsmottakeres levekår	20
1.3 Fattigdom blant barn og ungdom	23
1.3.1 Fattigdom blant barn i Norge	23
1.3.2 Hvilke barn rammes av fattigdom i Norge?	25
1.3.3 Fattige barns levekår	25
1.3.4 Fattigdom går i arv	27
1.4 Kvalifiseringsprogrammet	30
1.4.1 Utviklingen i antall deltakere	30
1.4.2 Deltakerne i 2011	32
1.4.3 Deltakerne etter programslutt	32
1.4.4 Hvilken betydning har innføringen av KVP hatt for sosialhjelpsutviklingen?	34
1.4.5 Erfaringer med programmet – noen utfordringer	35
2 OPPSUMMERING OG VURDERINGER - UTFORDRINGER FOR NAV	37
2.1 Barneperspektivet	37
2.2 Forebygging og tidlig innsats	39
2.3 Frafall i videregående opplæring	40
2.4 Integrering og fattigdom	42
2.5 Inntektssikring og sosiale tjenester	44
AVSLUTNING	46

## INNLEDNING

Regjeringen har som et viktig mål å arbeide for å bekjempe fattigdom. I handlingsplanen mot fattigdom nevnes en rekke tiltak og virkemidler. Arbeid er kanskje det viktigste virkemidlet for å forebygge fattigdom. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bistå personer som trenger det, hjelpe folk til å komme i arbeid og hindre at de rammes av fattigdom. NAV har både virkemidler som bidrar til at folk kommer i arbeid og som hindrer at personer faller ut av arbeidslivet. I denne rapporten ser vi i tillegg på hvilke tiltak og virkemidler som lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kan bidra med for å få folk i arbeid, men samtidig sikre personer tilfredsstillende levekår, dersom arbeid ikke er mulig. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gir NAV og kommunen i NAV et særlig ansvar for å drive forebyggende arbeid for å hindre sosiale problemer, hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, bidra til motvirke fattigdom og å gjøre folk i stand til å leve selvstendige liv. Samtidig er det et særlig ansvar for NAV å samarbeide med andre for å løse disse oppgavene. Kommunen er etter loven pålagt et ansvar for å skaffe seg nødvendig kunnskap om samfunnsmessige og sosiale forhold i lokalsamfunnet. Kunnskapen skal danne grunnlag for det forebyggende arbeidet, og for hvordan kommunen prioriterer oppgaver og utarbeider planer. Kommunen skal spesielt ha oppmerksomheten rettet mot utsatte grupper for å søke å hindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har tidligere utarbeidet tre tilsvarende rapporter om fattigdom. De årlige rapportene har hatt litt ulik innretning, men stort sett presentert de samme temaene basert på oppdatert statistikk og forskning. Også i årets rapport oppsummerer vi nyere statistikk og forskning på fattigdoms- og levekårsområdet. Nytt i år er at vi har tatt for oss to sentrale temaer som vi har belyst mer inngående: *barnefattigdom og kvalifiseringsprogrammet*. Disse to temaene er valgt ut i diskusjoner med Arbeidsdepartementet. I tillegg presenterer vi noen av de nye resultatene i Statistisk sentralbyrås (SSB) siste publikasjon om brukere av økonomisk sosialhjelp og deres levekår.<sup>1</sup>

I det siste tiåret har det blitt forsket mye på fattigdomsområdet. I løpet av denne perioden har fattigdom fått en sterkt etnisk dimensjon og barnefattigdommen har økt mer enn i den øvrige befolkningen. At barnefattigdommen øker er bekymringsfullt. I tillegg til de personlige omkostningene ved fattigdom, vil det også ha samfunnsmessige konsekvenser. Et samfunn som ikke klarer å beskytte barn mot fattigdom må senere bære kostnader blant annet knyttet til lavere produktivitet, dårligere helse, dårligere skolemessige resultater, arbeidsledighet og stønadsavhengighet.

Kvalifiseringsprogrammet er omtalt som et av regjeringens viktigste virkemidler i kampen mot fattigdom. Programmet retter seg mot personer som står langt fra arbeidslivet. I stor grad dreier det seg om personer som har vært avhengig av økonomisk sosialhjelp over lengre perioder. Nå har programmet virket i noe tid og vi begynner å få erfaringer og se resultater av arbeidet. Noe av dette vil vi presentere i denne rapporten, blant annet gjennom egne analyser.

Fattigdom og utenforskap er en stor samfunnsmessig utfordring. Det er også en utfordring for NAV. Arbeids- og velferdsetaten har som sin visjon å gi folk muligheter og vi setter arbeid først. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og handlingsrom. Arbeidslivet er samtidig en svært viktig arena for sosial inkludering. I situasjoner der arbeid ikke er mulig skal vi ha velferdsordninger som gir det enkelte mennesket økonomisk trygghet.

Vi har mange virkemidler som kan tas i bruk for å hjelpe personer ut av vanskelige livssituasjoner, men sjelden sitter NAV med løsningen alene. Samarbeid med andre instanser og den enkelte bruker er derfor avgjørende for å få til et godt resultat.

Et av innsatsområdene i virksomhetsstrategien til NAV er å være en kunnskapsrik samfunnsaktør. Denne rapporten er et bidrag i denne sammenheng. I rapporten ønsker vi å formidle kunnskap om tilstanden på fattigdoms- og levekårsområdet. Dersom vi i fellesskap skal kunne bekjempe og forebygge fattigdom, er felles kunnskap og forståelse nødvendig.

# 1 TILSTAND OG UTVIKLING PÅ FATTIGDOMSFELTET

## 1.1 Fattigdom og levekår

### 1.1.1 Inntektsutvikling og inntektsfordeling

Norge er et av verdens rikeste land og blant landene i verden med minst forskjeller i levekår. Lavinntekt går også i mindre grad i arv enn i de fleste land. Forskjellene i Norge er små sammenliknet med andre land, både når vi ser på økonomiske ressurser som inntekt og formue, men også når vi tar med andre forhold som påvirker levekår, som utdanning, helse, bolig og andre velferdsgoder. Gjennom de siste tiårene har det vært en betydelig velstandsøkning i det norske samfunnet, og de fleste grupper har hatt en markert oppgang i realinntekten. Samtidig økte inntektsforskjellene noe i perioden fra midten av 1980-tallet til midten av 2000-tallet. Fra 2006 har imidlertid forskjellene igjen blitt redusert. Andelen av befolkningen med inntekt under lavinntektsgrensen har vært relativt stabil de siste årene, men antallet barn som lever i lavinntektsfamilier har økt.

Med tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB)<sup>2</sup> kan bildet utdypes videre:

- De fleste husholdninger har hatt en god inntektsvekst de siste årene. Målt i faste priser økte medianinntekten<sup>3</sup> med 34 prosent i perioden 2000-2010.
- Unge aleneboende har hatt den svakeste inntektsveksten, mens de eldste husholdningene har økt inntektene mest.
- Den viktigste inntektskilden for husholdningene er lønnsinntekt. Lønnsinntektene stod for 65 prosent av samlet inntekt i 2010.
- I 2010 disponerte tidelen av befolkningen med høyest inntekt til sammen 21 prosent av de samlede inntektene i landet. Blant tidelen med lavest inntekt var tilsvarende andel 4 prosent.
- Blant dem med lavinntekt er det en sterk overrepresentasjon av minstepensjonister, sosialhjelpsmottakere, innvandrere, langtidsledige, langtidspsyke og unge aleneboende.

Et spørsmål er om realinntektsveksten de siste 10 – 15 årene også har kommet dem med lavest inntekter til gode. Hvordan blir utviklingen i lavinntekt hvis en velger lavinntektsgrensen for ett bestemt år, og deretter bare korrigerer dette beløpet for prisstigningen i den aktuelle perioden? SSB har laget en oversikt som viser utviklingen i lavinntekt for perioden 1996 til 2009 med lavinntektsgrensen for året 2000 som referanse for hele perioden. Beløpet er bare justert for prisendringer i perioden. Det viser seg at det har skjedd en betydelig reduksjon i andelen med lavinntekt når det benyttes en slik «fast» lavinntektsgrense forankret til ett bestemt år. Særlig markant har nedgangen vært for lavinnteksdefinisjonen basert på EUs skala, fra nærmere 18 prosent i 1996 til litt over fire prosent i 2009. Dette kan tyde på at realinntektsveksten som har funnet sted for husholdningene siden 1996, også kom dem nederst i fordelingen til gode.<sup>4</sup>

### 1.1.2 Fattigdom og lavinntekt – ulike fattigdomsberegninger

Ved internasjonale sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land legges gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn.<sup>5</sup> Fattigdom sees i forhold til det gjennomsnittlige inntektsnivået i samfunnet. Det er vanlig å definere inntektsfattigdom som «en inntekt som er mindre enn x prosent av medianinntekten» i det aktuelle landet i et gitt år. To vanlige mål er basert på anbefalinger fra henholdsvis OECD<sup>6</sup> og EU. EU bruker 60 prosent av medianinntekten for å definere fattigdom, mens OECD bruker 50 prosent av medianinntekten. I tillegg benyttes to ulike ekvivalensskalaer, der EU legger noe mer vekt på husholdningenes stordriftsfordeler enn det den gamle OECD-skalaen gjør.<sup>7</sup> EU kaller det «risk of poverty». De mener altså ikke at det er en faktisk fattigdomsgrense, men et mål for når vi kan snakke om økt risiko for å være fattig.

<sup>2</sup> <http://www.ssb.no/inntekt/>

<sup>3</sup> Median er et statistisk mål for sentralitet. Median er den verdien som deler en fordeling i to like deler. Gjennomsnitt er et annet mål på sentralitet. Median vil være mindre påvirket av ekstreme ytterverdier eller enkelte feilregistreringer.

<sup>4</sup> Medianinntekten er den inntekten som deler en inntektsfordeling i to like deler. Mads Ivar Kirkeberg, Jon Epland, og Tor Morten Normann: *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå, Jon Epland og Mads Ivar Kirkeberg: *Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling i Tone Fløtten (red.): Barnefattigdom*, Gyldendal 2009.

<sup>5</sup> SSB benytter begrepet lavinntekt, ikke fattigdom, når inntektsberegninger legges til grunn.

<sup>6</sup> OECD anbefaler i dag en ekvivalensskala som ligger nærmere EU-skalaen enn den gamle OECD-skalaen. For mer om dette, se <http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf>

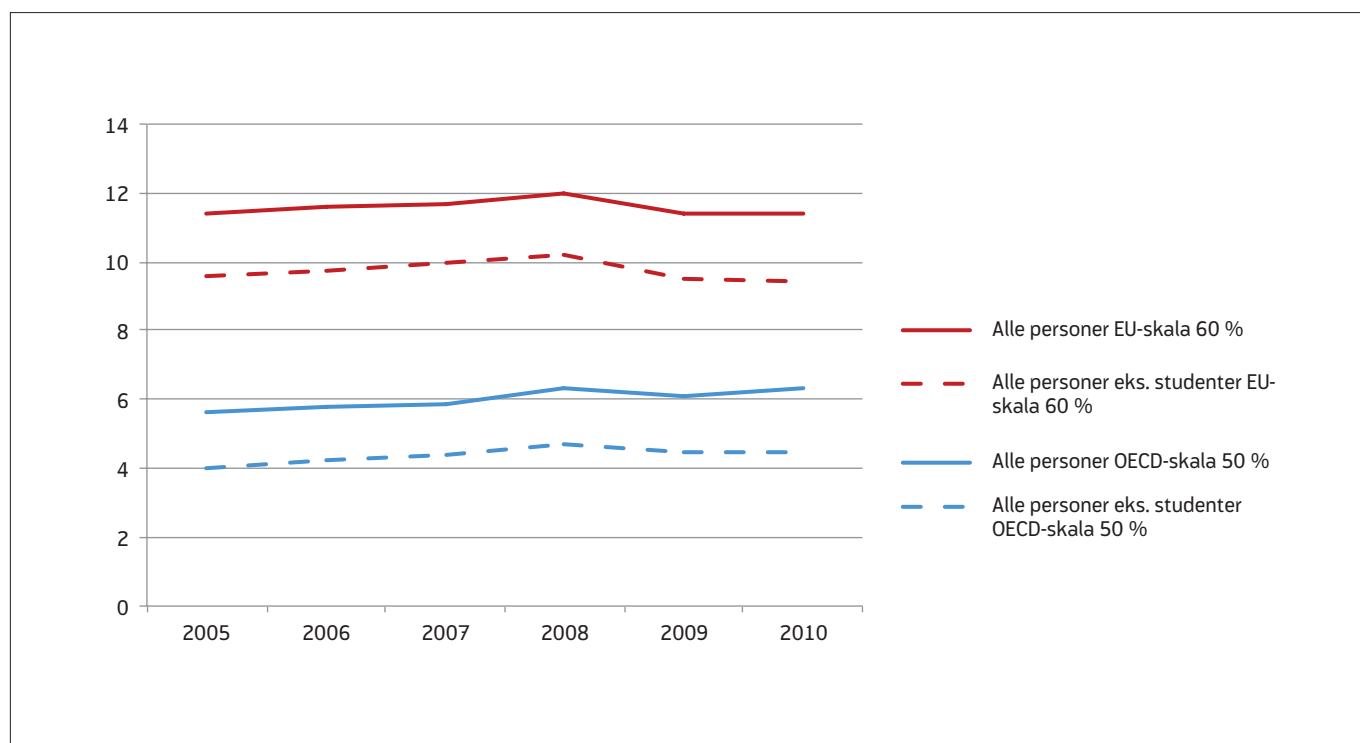
<sup>7</sup> Se mer om dette i *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrås siste, årlige rapport om økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper viser blant annet antallet fattige (personer med lavinntekt) i Norge i perioden 1986 - 2009 etter både OECD-skalaen og EU-skalaen. Etter OECD-skalaen var tre prosent av befolkningen fattige (studenter er utelatt) i 1986, omtrent det samme i 1996, mens andelen var steget til nesten 4,5 prosent i 2009. Den samme andelen finner vi i 2010.<sup>8</sup> Bruker man EU-skalaen,<sup>9</sup> blir anslagene over antallet fattige langt høyere. Da var 10 prosent av befolkningen fattige (studenter er utelatt) i 1986, om lag elleve prosent i 1996 og det tilsvarende

tallet var ni prosent i 2010. Det var omtrent ingen endring fra 2009 til 2010.

Ser vi på utviklingen i hele perioden finner vi en stor grad av stabilitet når vi anvender EUs lavinnteksdefinisjon, mens vi finner en økning dersom vi anvender OECDs lavinnteksdefinisjon. Det er verd å merke seg at også blant de laveste inntektene har en sett en realinntektsvekst og at dersom en benytter en fast lavinntektsgrense for ett bestemt år, vil en se at det er en betydelig reduksjon i andelen med lavinntekt.

**Figur 1** Andel med lavinntekt i Norge med to ulike lavinntektsmål (andel av medianinntekten) og med/uten studenter. Prosent



Kilde: SSB Inntektsstatistikk for husholdninger. Ulike grupper, 2010

### 1.1.2.1 Hvem er fattige?

Etter EUs definisjon er innvandrere/flyktninger, par med barn under 18 år og barn under 18 år blant de største lavinntektsgruppene, med henholdsvis 163 000, 117 000 og 101 000 personer i 2009.<sup>10</sup> Gruppene er ikke gjensidig utelukkende. Når det gjelder barn har det vært en nedgang fra 2008 til 2009, det samme for par med barn, mens det har vært en økning for innvandrere/flyktninger. Særlig for innvandrere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Afrika, Asia og Latin-Amerika har det vært en økning. I følge EUs lavinntektsdefinisjon ble det 57 000 flere personer i med lavinntekt innen denne gruppen mellom 2004 og 2009. Dette betyr igjen at denne gruppen står for en betydelig del av den totale økningen i lavinntektsgruppen i befolkningen i denne perioden. Også basert på OECDs lavinntektsdefinisjon skiller innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre seg ut som den antallsmessig største gruppen. Alderspensjonister har tidligere utgjort en stor andel, men denne gruppen har hatt en stor nedgang i en lengre periode.

Følgende grupper er særlig overrepresentert i gruppen med lavinntekt i Norge:

- enslige forsørgere
- barnerike familier
- aleneboende
- personer/familier med innvandrerbakgrunn
- mottakere av økonomisk sosialhjelp
- enkelte trygde- og stønadsmottakere

En del av disse gruppene vil være overlappende. Særlig gjelder dette barnerike familier med innvandrerbakgrunn, men også aleneboende som mottar ulike stønader.

### 1.1.2.2 Fattigdom og lavinntekt blant NAVs brukere

Innen de store trygdegruppene har det vært en gunstig utvikling når det gjelder forekomsten av vedvarende lavinntekt. Pensjonister har tidligere utgjort en stor andel av lavinntektsgruppen. På grunn av gode trygdeoppgjør der minstepensjonene er økt og på grunn av stadig færre minstepensjonister, er det nå langt færre som befinner seg i lavinntektsgruppen. Mens svært få alderspensjonister befinner seg under lavinntektsgrensen etter OECDs målemetode,

er de klart overrepresentert etter EUs målemetode. Dersom man benytter EUs lavinntektsgrense, falt 64 prosent av aleneboende minstepensjonister under i 2010, og bare tre prosent med OECDs lavinntektsgrense. Minstepensjonen fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp og reguleres av Stortinget. Enkelte forskere har på den bakgrunn etterlyst en mer grunnleggende diskusjon om hvilket mål som er hensiktsmessig å benytte i Norge.<sup>11</sup>

Uavhengig av hvilket mål som velges har andelen minstepensjonister med lavinntekt falt betraktelig de siste årene, fra 80 prosent (EU) eller fire prosent (OECD) i 2007. Både blant alderspensjonistene og uførepensjonistene er andelen med lavinntekt lavere enn i befolkningen som helhet.

Når vi benytter OECDs lavinntektsgrense, som vi har gjort i figur 2, er det andre av NAVs brukergrupper som har høyest andel med lavinntekt. 28 prosent av mottakere av økonomisk sosialhjelp og 22 prosent av de langtidsledige falt under lavinntektsgrensen i 2010. For begge gruppene var det en betydelig reduksjon i lavinntektsandelen i 2009 og 2010 sammenliknet med 2008.

For de fleste lavinntektsgruppene med ytelse fra NAV økte andelen med lavinntekt fra 2005 til 2008, men falt betydelig i 2009 og 2010. Forklaringen er tredelt. For det første falt medianinntekten litt i 2009, som følge av finanskrisen og økt arbeidsledighet. Satsene for trygder falt ikke, slik at personer med faste pensjoner økte sin inntekt relativt til medianen for hele befolkningen. Medianinntekten økte igjen i 2010 til samme nivå som 2008 (i faste 2010-kroner), uten at andelen med lavinntekt har økt til samme nivå igjen. For det andre har nivået på noen ytelser økt, særlig minstepensjonen. For det tredje endres sammensetningen av brukergruppene, blant annet som følge av konjunktorene. De som ble ledige i 2009 og forble det i 2010 slik at de havnet i gruppen langtidsledige, hadde bedre inntektsgrunnlag enn de som ble ledige i årene 2006 – 2008 da ledigheten var lav, fordi ledigheten rammet bredere i 2009. Det vil altså være slik at når antallet langtidsledige øker, går andelen langtidsledige med lavinntekt ned.<sup>12</sup> Det er trolig noe av den

<sup>10</sup> Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011, Rapporter 8/2012, Statistisk sentralbyrå s. 24.

<sup>11</sup> Blant annet Tone Fløtten fra Fafo i møte mellom Fylkesmannen, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 15. juni 2012.

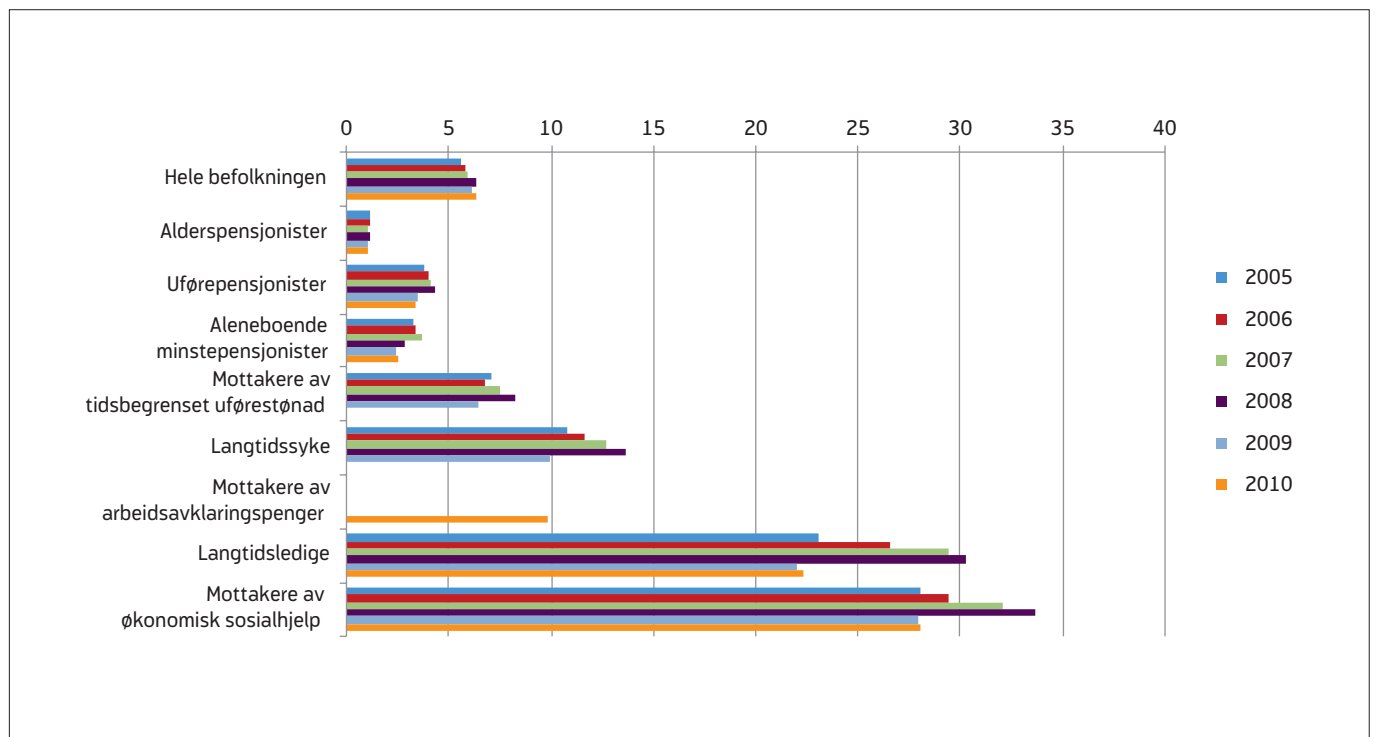
<sup>12</sup> Antallet langtidsledige mer enn fordoblet seg fra 2008 til 2010, til 47 700. Antallsmessig utgjør likevel de langtidsledige en liten gruppe sammenliknet med andre lavinntektsgrupper.

samme mekanismen vi observerer for sosialhjelps-mottakerne.

Arbeidsavklaringspenger (AAP) erstattet tidsbegrenset uførestønad (TU), rehabiliteringspenger og attføringspenger 1. mars 2010. Som en følge av dette er mottakere av AAP nå inne som ny lavinntektsgruppe. Det er altså brudd i statistikken,

men vi ser at for AAP-mottakerne har det ikke vært noen nedgang i andelen med lavinntekt sammenliknet med langtidssyke/TU-mottakere i 2009. En annen gruppe som er ny i 2010, er deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Disse er ikke tatt med i figuren, men en av fire tilhørte lavinntektsgruppene.

**Figur 2** Andel personer i husholdninger med årlig inntekt 50 % av medianinntekten. OECD-skala. Ulike grupper. Prosent

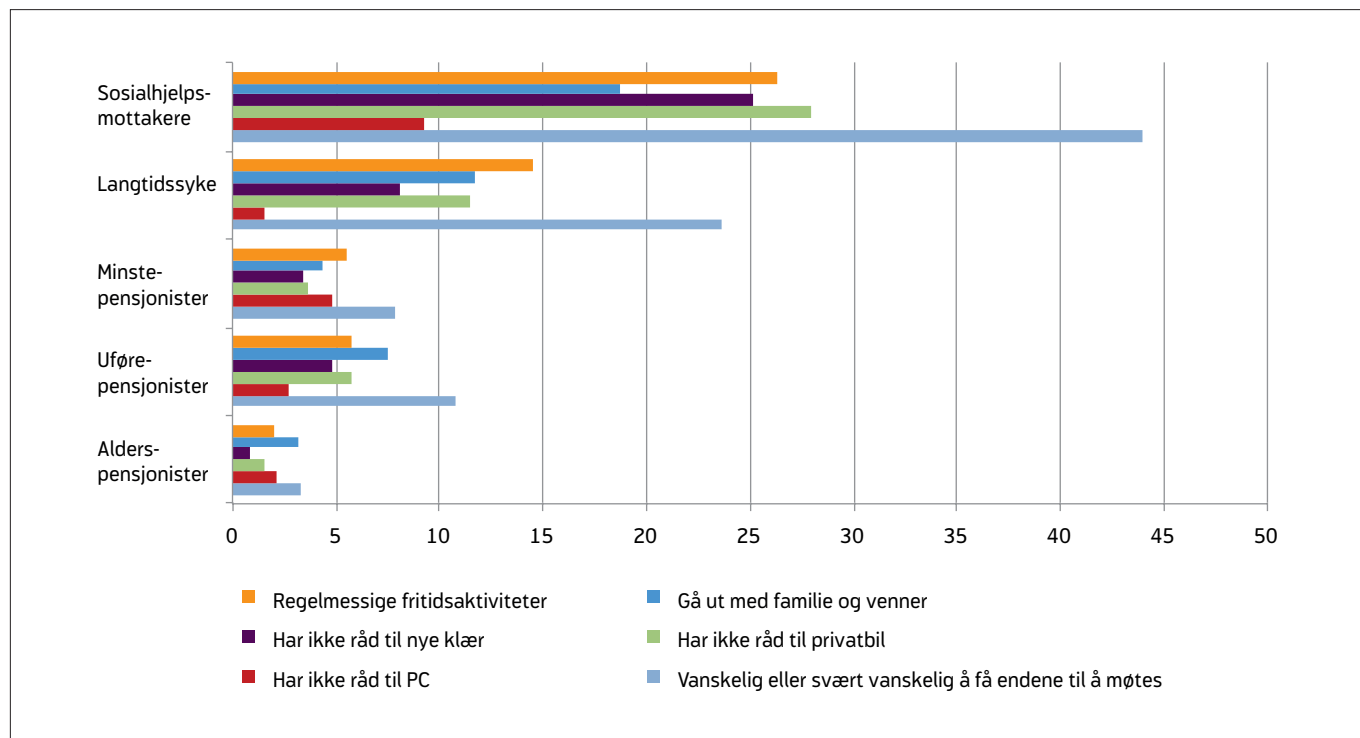


Kilde: SSB Inntektsstatistikk for husholdninger. Ulike grupper, 2010

Relativ lavinntekt er et mulig mål på fattigdom. Et annet alternativ er å se på folks subjektive vurdering av egen økonomi og utslag av fattigdom i form av materielle eller sosiale mangler.<sup>13</sup> I figur 3 har vi oppsummert noen resultater fra SSBs Levekårsundersøkelse om noen av NAVs brukergrupper. Alderspensjonister har en mer positiv vurdering av egen økonomi enn gjennomsnittet, og de mangler i liten grad sosiale eller materielle goder som følge

av dårlig råd. Uførepensjonistene og minstepensjonistene vurderer situasjonen sin dårligere enn alderspensjonistene og gjennomsnittet i befolkningen. På lik linje med relativ lavinntekt er det særlig langtidssyke og mottakerne av økonomisk sosialhjelp som opplever vansker med å få endene til å møtes og at de ikke har råd til en del materielle og sosiale goder.

**Figur 3** Andel som synes det er vanskelig å få endene til å møtes, eller som ikke har råd til ulike materielle og sosiale goder i ulike grupper. Prosent. 2009.



Kilde: SSB Inntektsstatistikk for husholdninger. Ulike grupper, 2010

### 1.1.2.3 Hvor mange er vedvarende fattige?

Antall personer med vedvarende lavinntekt er mye lavere enn antall personer som befinner seg under lavinntektsgrensen hvert enkelt år.<sup>14</sup> For å belyse vedvarende lavinntekt benytter SSB følgende tilnærming: Vedvarende lavinntekt ses ut i fra gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode.<sup>15</sup>

På bakgrunn av denne definisjonen finner SSB følgende:<sup>16</sup>

- Perioden fra 1996 til 2001 var preget av en reduksjon i tallet på personer med vedvarende lavinntekt, både ut ifra OECDs og EUs lavinntektsdefinisjon. Utviklingen etter 2001 er noe forskjellig for de to lavinnteksdefinisjonene. For EUs lavinnteksdefinisjon er utviklingen relativt stabil med små endringer i andelen personer med vedvarende lavinntekt, selv om andelen har økt noe i slutten av perioden. For OECDs metode finner vi derimot en klar økning i tallet på personer med vedvarende lavinntekt hvert år fra 2001 (1,8 prosent) og fram til 2004 (3 prosent).

Deretter har andelen med vedvarende lavinntekt endret seg lite, selv om andelen på nytt øker i slutten av perioden.

- I treårsperioden 2008-2010 er det 7,9 prosent av befolkningen som opplever vedvarende lavinntekt (EUs målemetode). Dette er omtrent som 2007-2009.
- Ved OECDs målemetode ser vi i treårsperioden 2008-2010 at 3,3 prosent av befolkningen som opplever vedvarende lavinntekt. Dette er også omtrent som i forrige periode.

SSB viser også til en annen måte å måle vedvarende lavinntekt på: «andelen personer som er under lavinntektsgrensen siste året og som også har hatt inntekter under lavinntektsgrensen i to av de tre foregående årene».<sup>17</sup>

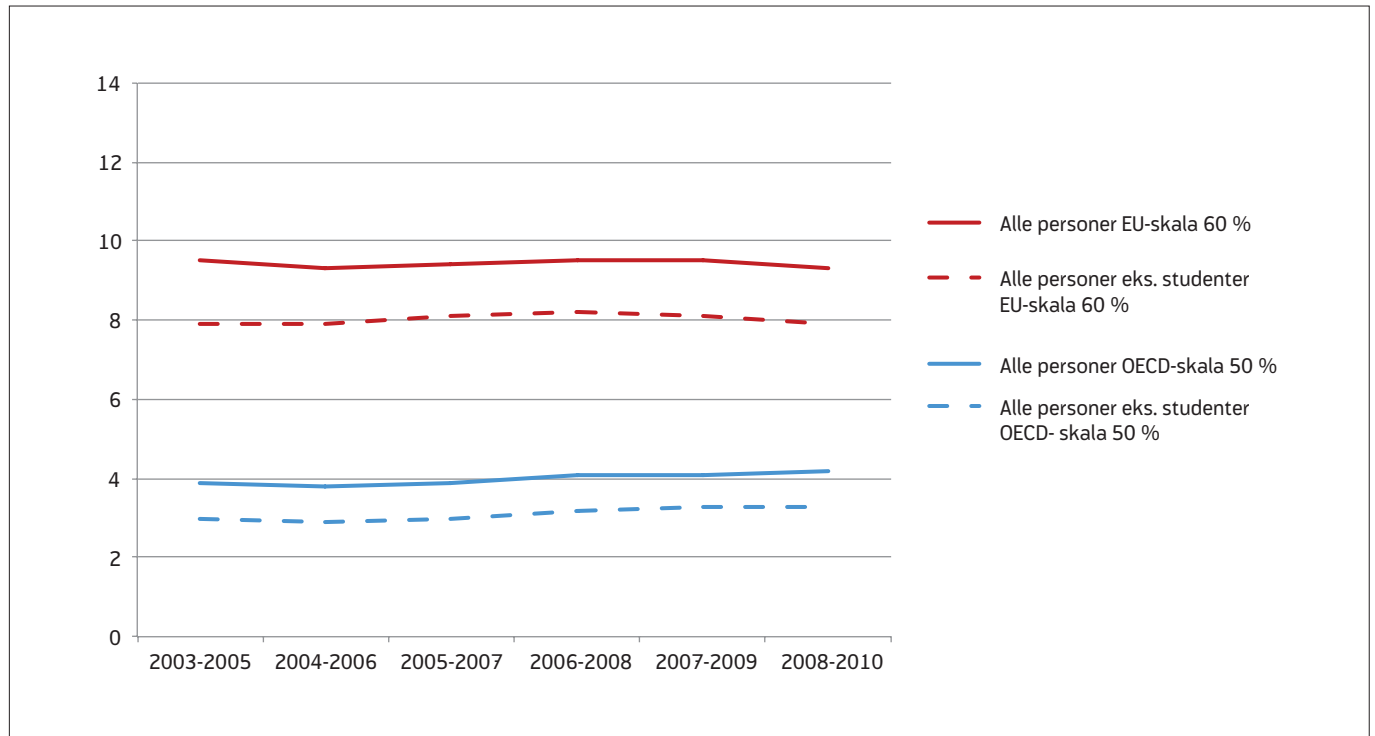
<sup>14</sup> Se blant annet følgende: Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå, Årlig og kronisk fattigdom i Norge. En empirisk analyse av perioden 1993-2001. Rapport 2006/20, Statistisk sentralbyrå 2006.

<sup>15</sup> For ulike definisjoner av vedvarende lavinntekt, se for eksempel Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapport 8/2012, sidene 30-32.

<sup>16</sup> Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå. (s. 31-32), <http://www.ssb.no/emner/05/01/inntind/>. Se også Manudeep Bhuller og Rolf Aaberge: Vedvarende økonomisk fattigdom blant innvandrere. En empirisk analyse for perioden 1993-2007. Rapport 32/2010, Statistisk sentralbyrå.

<sup>17</sup> Dette er i dag Eurostat sin definisjon på det å ha risiko for vedvarende lavinntekt.

**Figur 4** Andel med vedvarende lavinntekt i Norge med to ulike lavinntektsmål (andel av medianinntekten) og med/uten studenter. Prosent



Kilde: SSB Inntektsstatistikk for husholdninger

#### 1.1.2.4 Hva kjennetegner de som er vedvarende fattige?

På samme måte som når det gjelder årlig fattigdom, er det også enkelte grupper som er overrepresentert blant de som opplever *vedvarende fattigdom*.

Særlig finner vi enslige forsørgere, aleneboende og barnerike innvandrerfamilier. Felles for dem alle er at de har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet og/eller at det kun er en i husholdet som har lønnsinntekt. Det er også en sterk sammenheng mellom det å motta sosialhjelp og/eller bostøtte og det å ha vedvarende lavinntekt. Personer med lav utdanning er også overrepresentert i gruppen som opplever vedvarende lavinntekt.

Andelen personer med innvandrerbakgrunn som har vedvarende lavinntekt, har vært stabil eller gått ned de siste årene. Ifølge EUs målemetode hadde om lag 25 prosent av alle innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre lavinntekt i perioden 2008-2010, mot 26 prosent i 2007-2009. Tilsvarende andel etter OECD-målemetoden var i

underkant av 16 prosent for perioden 2008-2010, mot i overkant av 16 prosent for perioden 2007-2009. På slutten av 90-tallet var andelen lavere enn dagens nivå, men på midten av 2000-tallet var nivået høyere enn dagens nivå. Andelen med vedvarende lavinntekt blant innvandrerbefolkningen varierer med landbakgrunn og botid. Den høyeste andelen finner vi blant innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, med en andel på 33 prosent (EU-definisjonen).

Når det gjelder botid, så ser vi at for innvandrere som har bodd i landet fra fire til ni år er andelen med lavinntekt 28 prosent, og den er 19 prosent for de som har bodd i landet i ti år eller mer. Likevel har innvandrere med svært lang botid i Norge, mer enn dobbelt så høy andel med vedvarende lavinntekt enn det en finner i befolkningen generelt.

Det er store variasjoner mellom innvandrergruppene, der personer fra noen innvandringsland har en svært høy andel med vedvarende lavinntekt



selv etter lang botid. Dette gjelder for eksempel innvandrere med bakgrunn fra land som Tyrkia, Pakistan, Irak og Somalia. På den andre siden finner vi at vesteuropeiske land som Storbritannia, Sverige, Danmark og Tyskland, men også innvandrere fra Sri Lanka og Vietnam, har lavinntekt på nivå med hele befolkningen etter minst ti års botid. Det finnes innslag av «working poor» (personer som er i arbeid, men likevel er fattige) blant innvandrere, i motsetning til i befolkningen for øvrig.

Antall eldre med vedvarende lavinntekt fortsetter å gå ned. Det ble nesten 9000 færre eldre i lavinntektsgruppen fra treårsperioden 2007-2009 til perioden 2008-2010. I samme periode ble det flere unge under lavinntektsgrensen.<sup>18</sup>

### 1.1.3 Fattiges levekår

En svakhet ved å benytte et inntektsmål på fattigdom er at det ikke fanger opp verdien av for eksempel offentlige tjenester, hjemmeproduksjon eller verdien av å bo i egen bolig. I tillegg sier det ingen ting om de øvrige levekårene og sosial eksklusjon som følge av andre faktorer enn lav inntekt. Spørsmålet som kan reises er hvordan sammenhengen er mellom inntekt og levekår. Kan man snakke om inntektsfattigdom og levekårsfattigdom som identiske størrelser? To rapporter fra SSB har tatt opp problemstillingene.<sup>19</sup> På samme måte som inntektsfattigdom kan måles på ulike måter, kan også levekår, levekårsproblemer og levekårsfattigdom måles på ulike måter. Ved bruk av en indeks for levekårsproblemer kan en se på andelen som opplever problemer over en fastsatt verdi. Dette kan kalles levekårsfattigdom. Når en ser på ulike gruppers utsatthet på denne måten, samsvarer det i stor grad med hvilke grupper som er utsatt for lavinntekt, men med noen nyanseskjeller. Personer som faller inn i ulike definisjoner av lavinntekt er mer utsatt for levekårsproblemer enn befolkningen totalt. En konklusjon er at lavinntekt fanger opp vesentlige dimensjoner knyttet til fattigdom, mens andre dimensjoner som ofte tolkes inn i et fattigdomsbegrep, ikke fanges opp.

#### 1.1.3.1 Yrkestilknytning og økonomi

For personer i yrkesaktiv alder er det en nær

sammenheng mellom det å stå utenfor arbeidslivet over flere år og det å ha vedvarende lavinntekt. Blant personer som var i alderen 25 til 65 år og som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i en treårsperiode, opplevde så mange som 35 prosent vedvarende lavinntekt i 2009.<sup>20</sup> I lavinntektsgruppen finner vi hyppigere bruk av bostøtte og økonomisk sosialhjelp enn i befolkningen som ikke befinner seg i lavinntektsgruppen. I henhold til EU-skalaen var det 75 000 personer i husholdninger med årlig lavinntekt i 2009, der hovedinntektstaker mottar økonomisk sosialhjelp.<sup>21</sup> Ved å benytte OECD-skalaen blir det tilsvarende tallet 43 000 personer.

Mange i lavinntektsgruppen oppgir at de har stram økonomi. De opplyser langt oftere enn andre at de ikke kan skaffe seg materielle goder, reise på ferie eller skaffe seg bil. En del har betalingsproblemer, særlig de unge i gruppen. I levekårsundersøkelsen i 2009 finner vi at særlig enslige forsørgere og mottakere av økonomisk sosialhjelp opplever økonomien sin som vanskelig. Nesten sju av ti sosialhjelpsmottakere synes det er vanskelig å få endene til å møtes og samme andel kan ikke greie en uforutsett regning på 10 000.<sup>22</sup> Også uførepensjonister opplever at de har en trang økonomi.

#### 1.1.3.2 Boforhold og bomiljø

I den norske boligpolitikken har det å eie egen bolig vært et uttalt mål blant annet fordi det gir stabile og trygge boforhold, og gir grunnlag for velstandsutvikling. Det har i mange år vært kraftig prisvekst på boliger, og boligkjøp forutsetter egenkapital og fast inntekt. Situasjonen på boligmarkedet har derfor blitt vanskeligere for mange, spesielt for førstegangsetablerere, ungdom og lavinntektsgrupper. Prisveksten har vært størst i urbane områder med høy befolkningstilvekst, noe som gjenspeiler seg i leieprisene på det kommunale og private leiemarkedet. I tillegg er leiemarkedet begrenset så omfanget og kvaliteten på tilbudet

<sup>18</sup> <http://www.ssb.no/emner/05/01/inntind/>, april 2012.

<sup>19</sup> Tor Morten Normann: *Fattigdomsrisiko – en levekårsstiltærning*. Rapport 2009/11, Statistisk sentralbyrå; også artikkelen "Det vanskelige fattigdomsbegrepet. Inntektsfattig eller levekårsfattig" (Samfunnsspeilet nr. 2, 2009), Tor Morten Normann: *Materielle og sosiale mangler. Utslag av fattigdom*. Rapport 28/2011, Statistisk sentralbyrå.

<sup>20</sup> I henhold til EUs målemetode. *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå s. 33.

<sup>21</sup> *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå s. 24.

<sup>22</sup> Tor Morten Normann: *Materiell og sosiale mangler. Utslag av fattigdom*. Rapport 28/2011, Statistisk sentralbyrå.

er varierende. Dette bidrar til at mange med lav inntekt står svært svakt i boligmarkedet.<sup>23</sup> I en offentlig utredning fra 2011 anslås det at om lag 150 000 personer kan karakteriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er personer som har lav inntekt og utilfredsstillende boligsituasjon der de fleste leier boligen.

I lavinntektsgruppen finner vi spesielt lav andel eiere blant unge, sammenliknet med befolkningen i samme alder. De unge med lavinntekt bor også i boliger med dårligere standard og i dårligere bomiljø. En kartlegging gjennomført av NIBR i 2008 viser en stadig økning i antallet unge bostedsløse i aldersgruppen 18–25 år.<sup>24</sup> Kartleggingen viste videre at rusmiddelavhengighet og psykisk lidelse er risikofaktorer for bostedsløshet, og at 40 prosent av bostedsløse hadde økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde. For enkelte vil det å få en god og trygg bosituasjon forutsette at bolig og tjenester sees i sammenheng. Bolig er en rammebetingelse og en forutsetning for et godt tjenestetilbud.<sup>25</sup>

En trygg og god bosituasjon er sentralt for den enkeltes levekår og en forutsetning for å kunne leve selvstendig, skaffe eller beholde arbeid, og delta i samfunnet. I familier med barn og unge er dette spesielt viktig, fordi en dårlig bosituasjon kan være starten på en marginaliseringsprosess. For personer med psykisk lidelse og rusmiddelavhengighet kan en stabil bosituasjon føre til bedring i helse og stabilisering av rusmiddelmisbruk.<sup>26</sup> Forskning har vist at det som en følge av å være bostedsløs skjer en gradvis ekskluderingsprosess.<sup>27</sup> Boligsosialt arbeid står derfor sentralt i arbeidet for å bedre levekårene for de vanskeligst stilte og for å bekjempe fattigdom.

Dårlig inneliv, trangboddhet og ytre forurensning er noen eksempler på faktorer i og rundt boligen som kan ha direkte helsemessige konsekvenser. De som har dårlig økonomi, har ofte kun råd til å eie eller leie boliger av dårlig standard, noe som igjen påvirker deres helse og mulighet til å komme seg i eller beholde arbeid. Særlig unge aleneboende og mottakere av økonomisk sosialhjelp er overrepresentert blant de som melder om trangboddhet og som bor i en bolig som er utsatt for støy.<sup>28</sup>

I en rapport fra NOVA framgår det at innvandrere er fattigere enn nordmenn, også innenfor gruppen med lavinntekt.<sup>29</sup> I følge undersøkelsen bor 85 prosent av de fattige innvandrerbarna sammen med begge sine biologiske foreldre, mens det samme bare gjelder for 60 prosent av de fattige norske barna. Mange fattige innvandrerbarn tilhører svært store husholdninger. Innvandrerfamilier eier sjeldnere sin egen bolig, de bor trangere, det er flere feil og mangler ved boligen og de mangler oftere forbruks-goder som oppvaskmaskin, vaskemaskin og bil.<sup>30</sup>

### 1.1.3.3 Helse og sosiale forhold

I de siste årene har blitt økt forståelse for og anerkjennelse av at det ikke bare er helse og dødelighet som er sosialt skjevt fordelt, men det er også sosiale faktorer som ligger bak disse helseulikhetene.<sup>31</sup> I følge dette perspektivet skyldes de sosiale forskjellene i helse en ujevn fordeling av ressurser og livsvilkår, og dermed også en urettferdig situasjon som berører befolkningens levekår og mulighetene for å leve et rikt og meningsfylt liv. De strukturelle påvirkningsfaktorene og livsvilkårene i dagliglivet utgjør til sammen de sosiale helsedeterminantene, som forklarer de fleste helseforskjellene mellom landene og i det enkelte land. Det er denne forståelsen som ligger bak det folkehelsepolitiske arbeidet for å redusere sosial ulikhet i helse også i Norge.<sup>32</sup> Arbeid og inntekt er blant de mest grunnleggende faktorene, og sentrale delmål for å redusere sosiale helseforskjeller i befolkningen, er å bekjempe fattigdom, sikre grunnleggende økonomisk trygghet for alle og et mer inkluderende arbeidsliv. Altså oppgaver hvor NAV har en sentral rolle.

<sup>23</sup> NOU 2011:15, Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden.

<sup>24</sup> Dyb, Evelyn og Johannesen, Katja: Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging. NIBR-rapport 2009:17.

<sup>25</sup> Hansen, Inger Lise Skog, Gautun, Heidi mf: Ikke bare bare å bo. Fafo-rapport 2007:38.

<sup>26</sup> Hansen, Inger Lise Skog: Bo og tjenestebehov hos personer med psykisk lidelse. En brukerstudie. Fafo-rapport 2006:519.

<sup>27</sup> Johannesen, Katja H: Et liv mellom bygningene. En kvalitativ studie av bostedsløse personers hverdag. NIBR rapport 2008:18.

<sup>28</sup> Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapporter 8/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>29</sup> Tormod Øia, Anne Skevik Grødem og Olve Krange: Fattige innvandrerbarn, NOVA Rapport 16/2006.

<sup>30</sup> Viggo Nordvik: Bolig og boforhold i Mona Sandbæk og Axel West Pedersen (red.): Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009. NOVA-rapport nr. 10/10.

<sup>31</sup> Kommisjonen for sosiale helsedeterminanter. 2011. Utjevne helseforskjellene i løpet av en generasjon. Hel-seforskjellene kan utjevnes ved å endre de sosiale helsedeterminantene. WHO/ Helsedirektoratet (norsk oversettelse), Sir Michael Marmot: Fair Society, Healthy Lives. Strategic Review of Health Inequalities in England post 2010. Den endelige rapporten fra den europeiske gjennomgangen: «Review of Social Determinants of Health and the Health Divide in the WHO European Region» skal foreligge i september, slik at dette ev kan oppdateres.

<sup>32</sup> Helsedirektoratet årlige rapport om arbeidet med å utjevne sosiale helseforskjeller. Folkehelsepolitisk rapport 2011.

Personer i lavinntektsgruppen har generelt dårligere helse enn befolkningen ellers.<sup>33</sup> Dette følger blant annet av at mange av de inntektsfattige er utenfor arbeidslivet på grunn av sykdom. Helsetilstanden er dårligere blant nesten alle grupper i arbeidsfør alder som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, enn blant de yrkesaktive.<sup>34</sup> Dette gjelder også grupper utenfor arbeidsmarkedet som ikke mottar helserelaterte ytelser. Mottakere av økonomisk stønad rapporterer om like dårlig helse som uføretrygdede og langtidssyke.<sup>35</sup> En del undersøkelser har forsøkt å finne ut om det er sosiale årsaker til slike mønstre eller om det er helserelatert seleksjon som ligger bak. Antakelig er seleksjon den viktigste forklaringen på dette fenomenet; altså at mennesker med dårlig helse forlater arbeidslivet og at de har problemer med å slippe inn. Men mange studier støtter også at enkelte sider ved ikke å være i arbeid virker negativt på helsetilstanden, blant annet den reduserte inntekten og det sosiale fellesskapet.

Personer med lavinntekt bor oftere alene enn andre, har mindre kontakt med familie og har mindre mulighet til å få hjelp fra andre.<sup>36</sup> Dårlig råd kan medføre ekskludering fra ulike sosial arenaer. Personer som har økonomiske vanskeligheter, rapporterer oftere at de ikke har råd til å gå ut og spise og drikke med venner eller familie eller råd til å delta i fritidsaktiviteter.<sup>37</sup> Dårlig økonomi kan også redusere muligheten til å vedlikeholde sosiale kontakter. På denne måten ser vi en negativ vekselvirkning mellom helse, arbeid og sosial kontakt.

#### 1.1.4 Norge i det internasjonale bildet

Fattigdom og sosial eksklusjon har stått høyt på den politiske dagsorden i EU i en rekke år. Et viktig instrument for en samlet innsats mot fattigdom er å utarbeide sammenliknbare indikatorer for sosiale forhold i de europeiske landene. Å lage sammenliknbare indikatorer på det sosiale området er utfordrende av mange grunner. De ulike landene benytter ulike definisjoner, målemetoder og har ulikt statistikkgrunnlag. I tillegg synliggjør ikke inntektsmål omfanget og prisene på de offentlige tjenestene i de ulike landene.

En sammenlikning av årlig lavinntekt i perioden 2005 - 2009 for ulike land i Europa ved bruk av EUs skala med 60 prosent av medianinntekten viser at Norge er blant de land i Europa som har færrest med årlig lavinntekt.<sup>38</sup> I 2009 hadde ca. 11 prosent inntekt under 60 prosent av medianen, mens gjennomsnittet for EU var 16,4 prosent (27 EU-land). Sammenliknet med mange andre europeiske land er andelen med årlig lavinntekt liten i Norge. Blant landene med lavest andel i 2009, finner vi Norge (11), Tsjekkia (9), Island (10) og Nederland (10). I sør og øst i Europa finner vi mange av landene med høyest andel under den nasjonale lavinntektsgrensen.

Vi finner det samme mønsteret når vedvarende lavinntekt studeres. Tallene er riktignok ikke nyere enn fra 2008, men også her ser vi at Norge er blant landene med lavest forekomst. Høyest andel vedvarende lavinntekt finner vi i blant landene i Sør-Europa og Baltikum, blant annet i Italia, Estland, Litauen og Spania.

I mange europeiske land er bekjempelse av barnefattigdom høyt prioritert. Statistisk sentralbyrå har laget en sammenlikning av årlig lavinntekt for personer under 18 år i utvalgte europeiske land. I de fleste andre europeiske land er det en større sannsynlighet for at barn tilhører lavinntektsgruppen sammenliknet med voksne. Det er med andre ord høyere andel fattige blant barn enn blant voksne. Lavest andel fattige barn finner vi i de nordiske landene, der det tradisjonelt har vært en lavere risiko for fattigdom blant barn enn blant voksne. Dette bildet har begynt å endre seg. For 2009 viser tallene fra Eurostat at det kun er i

<sup>33</sup> Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>34</sup> E. Dahl, K.A. van der Wel og I. Harsløf. *Arbeid, helse og sosial ulikhet*. Helsedirektoratet 2010, s. 83.

<sup>35</sup> Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>36</sup> Tor Morten Normann: *Fattigdomsrisiko – en levekårsstilmærning*. Rapport 2009/11, Statistisk sentralbyrå

<sup>37</sup> Tor Morten Normann: *Materiell og sosiale mangler. Utslag av fattigdom*. Rapport 28/2011, Statistisk sentralbyrå.

<sup>38</sup> Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå.

Danmark og Finland at det nå er større sannsynlighet for at voksne tilhører lavinntektsgruppen sammenliknet med barn. Lavest risiko har barn i Danmark (ca. 11 prosent), mens høyeste risiko har barn i Romania hvor hvert tredje barn tilhørte en lavinntektsfamilie. I søreuropeiske land som Italia, Hellas og Spania er også omfanget av barnefattigdom stort. Om lag hvert fjerde barn i disse landene tilhørte en familie med høy fattigdomsrisiko.

En definisjon av årlig lavinntekt som relateres til den nasjonale medianinntekten, skjuler at lavinntektsgrensen vil variere mye mellom ulike land. SSB har også laget en oversikt over lavinntektsgrensene i Norge og 19 andre europeiske land i 2009, justert for ulikt prisnivå i landene. Sammenlikningen viser at lavinntektsgrensen i Norge, slik sett, ligger nest høyest i Europa, bare Luxembourg har en høyere lavinntektsgrense.<sup>39</sup>

FNs foretar beregning av fattigdom med utgangspunkt i 14 goder som barn bør ha tilgang til.<sup>40</sup> Dette er goder som omfatter mat og klær, tilgang på fritidsaktiviteter og leker, boligkvalitet og muligheter til å delta i sosial sammenhenger. Barn som mangler to eller flere kriterier regnes som fattige. I følge denne beregningen er 1,9 prosent av barna i Norge fattige, mens i Romania er over 70 prosent fattige. Alle de nordiske landene ligger lavt i denne målingen, mens mange land i Sør- og Øst-Europa ligger høyt. Tallene er fra før finanskrisen, så situasjonen kan ha forverret seg mye for en del av de hardest rammede landene.

## 1.2 Sosiale tjenester og mottakere av økonomisk sosialhjelp

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (lov om sosiale tjenester i NAV) inngår i kommunens samlede velferdsansvar, og omhandler de kommunale tjenester og oppgaver som NAV-kontoret skal medvirke til og utføre.

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,<sup>41</sup> midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet. Tjenestene er i stor grad behovsbaserte rettigheter. Innvilgelse eller avslag skal alltid foretas etter en konkret og individuell vurdering. Det skal særlig legges vekt på ivaretagelse av barn og unges behov.

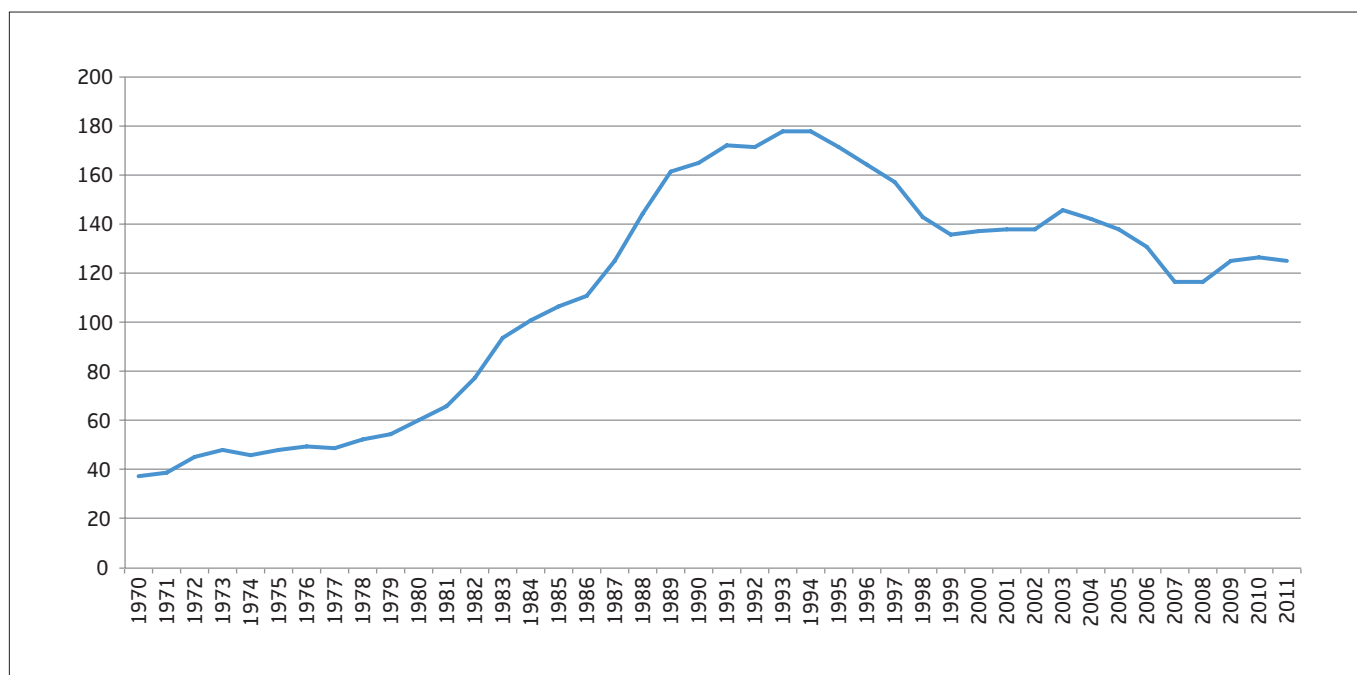
Tjenestene skal fremme lovens formål og bidra til hjelp til selvhjelp slik at brukeren kan oppnå et best mulig funksjons- og mestringsnivå og få mulighet til å bli selvhjulpent gjennom

arbeid. Kvalifiseringsprogrammet er lovens hovedvirkemiddel for å fremme overgang til arbeid. Brukeren skal ut fra sine forutsetninger aktivt gis mulighet til å bidra til å utforme tjenestetilbudet. Alle tjenester som ytes skal være forsvarlige.

Økonomisk stønad skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold. Personer som ikke kan sørge for seg selv gjennom arbeid, trygd eller gjøre gjeldende andre økonomiske rettigheter har mulighet til å søke økonomisk stønad. NAV-kontoret kan sette i verk en rekke ulike tiltak ut over økonomisk støtte. Det kan være aktiviserings- og arbeidstiltak, rådgivningstjenester, boligsosialt arbeid og andre sosiale tiltak. Blant de mest utsatte gruppene er barn av mottakere av økonomisk stønad og langtidsmottakere av økonomisk stønad. Loven framhever blant annet at utsatte barn og unge og deres familier skal sikres et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet en større statistisk publikasjon om mottakere av økonomisk sosialhjelp, med særlig vekt på utviklingen i perioden 2002-2010, og mottakernes levekår.<sup>42</sup> I denne sammenheng vil det være den økonomiske

**Figur 5** Antall tilfeller økonomisk sosialhjelp. 1000



Kilde: Statistisk sentralbyrå<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Økonomisk stønad er begrepet i loven. I andre sammenhenger er det vanlig å benytte begrepet økonomisk sosialhjelp. Begge begrepene blir brukt i denne publikasjonen.

<sup>42</sup> Unni Beate Grebstad (red.): Sosialhjelp og levekår i Norge. Statistiske analyser 130/2012. Statistisk sentralbyrå.

<sup>43</sup> Kilde 1970-86: Sosialstatistikk 1991; Kilde 1987-2006: <http://www.ssb.no/soshjelpk/tab-2007-07-04-01.html>; Kilde 2007-2009; Tabell 1 i årlig statistikkpublisering på <http://www.ssb.no/soshjelpk/arkiv/>; Kilde 2010-2011: SSB Statistikkbanken tabell 08900

stønaden vi viser til når vi omtaler økonomisk sosialhjelp og mottakere av økonomisk sosialhjelp.

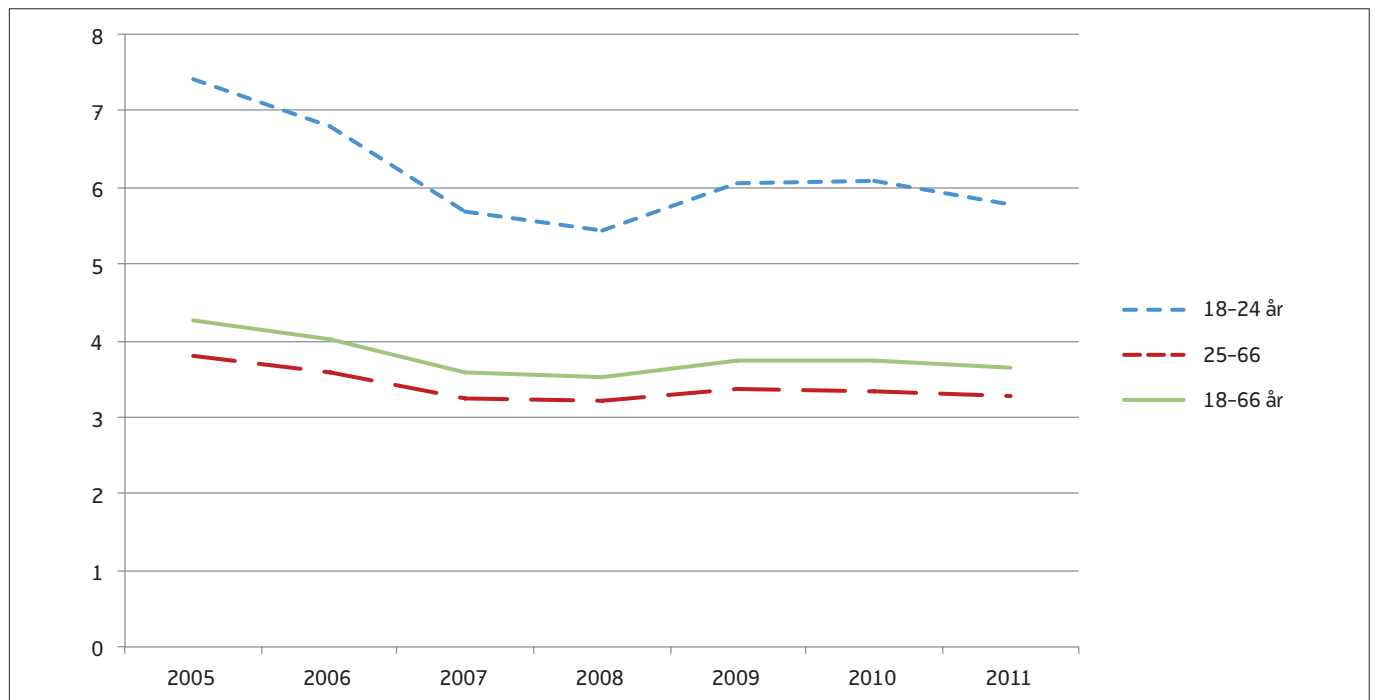
### 1.2.1 Økonomisk sosialhjelp i perioden 2005 - 2011

For å se utviklingen i hvor mange som mottar økonomisk sosialhjelp i perspektiv, viser vi i figur 5 hvordan utviklingen i antall stønadstilfeller<sup>44</sup> har vært helt tilbake til 1970.

Ser vi på antall mottakere som andel av befolkningen i samme aldersgruppe, finner vi at i løpet av 2011 mottok 3,6 prosent av innbyggerne i alderen 18–66 år økonomisk sosialhjelp, ned fra 3,7 prosent i 2009 og 2010.<sup>45</sup> Det var ikke så mange som fikk stønad

til enhver tid, men de fikk det for en kortere eller lenger periode i løpet av året. Som Figur 6 viser, har det vært små endringer i andelen 25–66 åringer som har fått økonomisk stønad i perioden 2005–2011, men en betydelig variasjon i hvor stor andel av 18–24-åringene som har fått det. I 2008 fikk 5,4 prosent av 18–24-åringene økonomisk stønad, ned fra 7,4 prosent i 2005, og i 2011 var det 58 prosent. Som vi skal se, har dette sammenheng med at ungdommens stønadshyppighet er mer avhengig på utviklingen i arbeidsmarkedet. 43 prosent av veksten i økonomisk stønad fra 2008 til 2010 kom blant 18–24-åringene. Det var særlig fra 2008 til 2009 at vi så vekst i antall unge.

**Figur 6** Mottakere av økonomisk sosialhjelp som andel av middelfolkemengden, etter alder. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå og NAV

Totalt ble det utbetalt 4,58 milliarder kroner i økonomisk stønad i 2010. Dette utgjør en nedgang målt i faste kroner fra 2009 til 2010 på 60 millioner kroner. I 2011 ser vi en ytterligere nedgang på om lag 80 millioner kroner, eller 1,7 prosent. Totalt ble det utbetalt 4,50 milliarder kroner i økonomisk stønad i 2011. I ti av Norges fylker gikk utbetalt stønad ned. Størst var nedgangen i Møre og Romsdal. I ni fylker økte utbetalingene, med størst økning i Sogn og Fjordane. Det er særlig store kommuner som står for økningen på landsbasis.

Det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder antallet som mottar økonomisk stønad i forhold til befolkningen. I 2010 hadde Finnmark 41 mottakere av økonomisk stønad per 1 000 innbygger, mens Sogn og Fjordane hadde 22 mottakere per 1 000 innbygger.<sup>46</sup>

14 <sup>44</sup> Antall sosialhjelpstilfeller er høyere enn antall sosialhjelpsmottakere fordi en og samme person kan ha fått hjelp i flere kommuner. Vedkommende blir da telt som flere sosialhjelpstilfeller, men en mottaker. Antall mottakere er ikke oppgitt i statistikken like langt tilbake i tid som antall tilfeller, derfor er tilfeller brukt her.

<sup>45</sup> Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå.

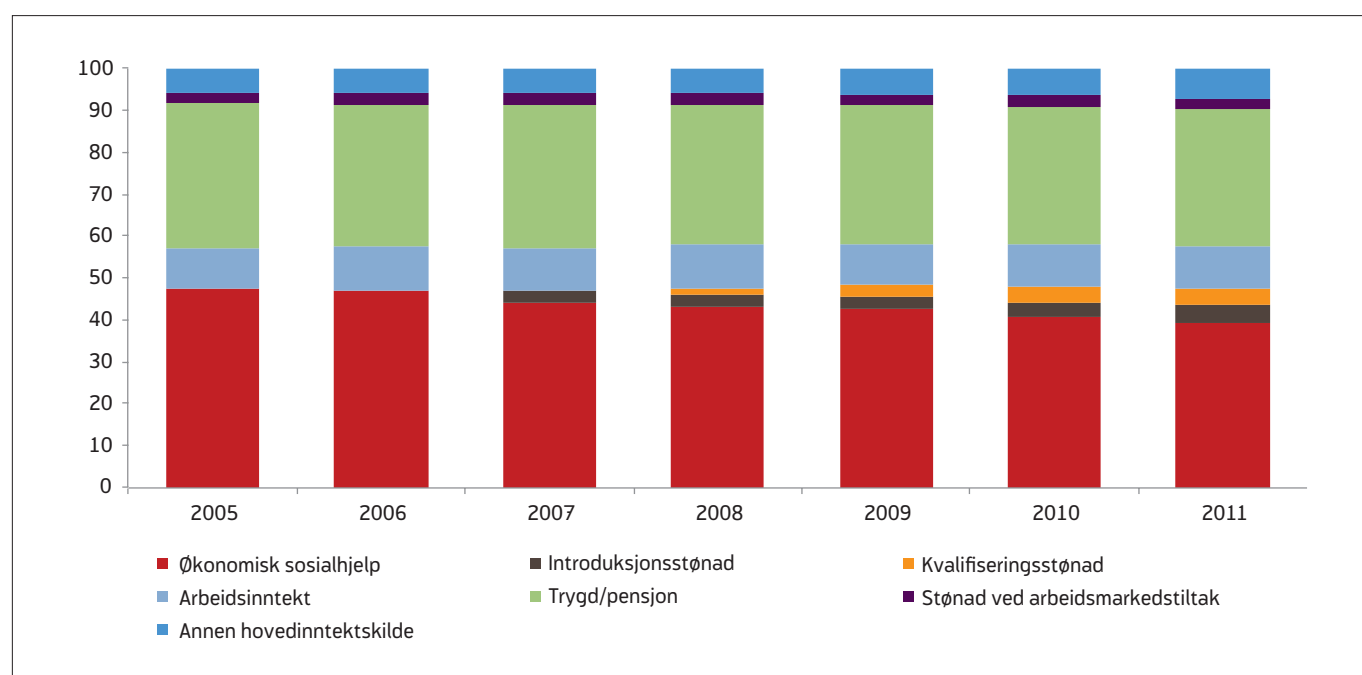
<sup>46</sup> Unni Beate Grebstad (red.): Sosialhjelp og levekår i Norge. Statistiske analyser 130/2012, Statistisk sentralbyrå.

### 1.2.1.1 Færre med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde

I dette avsnittet skal vi se på utviklingen når det gjelder stønadsmottakeres hovedinntektskilde. Andelen mottakere med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde ble redusert fra 45 prosent i 2005 til 40 prosent i 2011. I samme periode har andelen som har introduksjons- og kvalifiseringsstønad som hovedinntektskilde økt, og utgjorde til sammen 8 prosent i 2011. Andelen med arbeidsinntekt og med trygd/pensjon som

hovedinntektskilde har vært stabil i perioden. 35 prosent med kvalifiseringsstønad mottar økonomisk sosialhjelp som supplement. Det er en medvirkende grunn til at vi har sett en større nedgang i antall med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde enn i totalt antall mottakere av økonomisk sosialhjelp etter innføringen av kvalifiseringsprogrammet. Vi ser nærmere på hvilken betydning kvalifiseringsprogrammet har hatt for stønadsutviklingen i avsnitt 1.4.5.

Figur 7 Stønadsmottakere etter hovedinntektskilde. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå og NAV

### 1.2.1.2 Utviklingen i langtidsmottakere/varighet på økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp skal i utgangspunktet være en kortvarig ytelse. Det har lenge vært en politisk målsetning å få redusert antall langtidsmottakere.<sup>47</sup> Utviklingen i hvor stor andel som er langtidsmottakere, er derfor av spesiell interesse. I perioden 2005–2007 var 42 prosent langtidsmottakere, før andelen ble redusert til 40 prosent i perioden 2008–2010. I 2011 var andelen redusert til 37 prosent. I 2011 var det 44 000 personer som var langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Det er en reduksjon på 10 000 sammenliknet med 2005.

Det er også viktig å være oppmerksom på de som stadig vender tilbake til økonomisk sosialhjelp, kalt gjengangere. Gjengangere er definert som de som mottar økonomisk sosialhjelp ett år og som også mottok støtte året før. I perioden 2006–2008 var det en nedgang i antall gjengangere, men en liten økning igjen i 2010.<sup>48</sup> Så mye som 58 prosent av mottakerne av økonomisk sosialhjelp i 2008 bodde også i en husholdning som mottok økonomisk sosialhjelp i 2010.<sup>49</sup> 63 prosent av de som fikk økonomisk sosialhjelp i 2011, fikk det også i 2010.

<sup>47</sup> Langtidsmottakere er definert som personer som mottok økonomisk stønad i minst 6 måneder i løpet av et kalenderår. Mottaket var ikke nødvendigvis sammenhengende, og å ha fått utbetalt sosialhjelp i en måned betyr ikke nødvendigvis at man fikk det for hele måneden. Mottak av minst seks måneders varighet som strekker seg over flere kalenderår, men varte i mindre enn 6 måneder det aktuelle året er ikke inkludert.

<sup>48</sup> Unni Beate Grebstad (red.): Sosialhjelp og levekår i Norge. Statistiske analyser 130/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>49</sup> Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapporter 8/2012, Statistisk sentralbyrå.

I den statistiske analysen av mottak av økonomisk sosialhjelp og levekår studerer Statistisk sentralbyrå stønadstiden til mottakerne, antall ganger de er innom økonomisk sosialhjelp, varighet på mottaket, avslutning og gjeninntreden til økonomisk sosialhjelp.<sup>50</sup> De tar for seg perioden 1992-2010 og finner at en av fem i befolkningen i alderen 20-61 år har mottatt økonomisk sosialhjelp en eller annen gang i løpet av perioden på 19 år. Som vi har sett tidligere er både unge og innvandrere overrepresentert blant mottakere av økonomisk sosialhjelp. De fleste førstegangsmottakere avslutter mottaket raskt. Andelen med tilbakefall er størst blant innvandrere. Halvparten av dem med tilbakefall har vært innom sosialhjelpen fire ganger i løpet av 19-årsperioden. Gjennomsnittet er seks ganger. To av tre hadde avsluttet siste sosialhjelpsmottak før 2009. I løpet av perioden er det mange av mottakerne som har oppnådd økt utdanning, noe som virker positivt på sannsynligheten for å avslutte stønadsmottaket. 76 prosent av de som avsluttet siste mottak av økonomisk sosialhjelp før 2009, er registrert i arbeid i etterkant.

Statistisk sentralbyrå tar til orde for en ny kategori: «tunge sosialhjelpsmottakere», som *både* tar hensyn til total varighet over flere år og hvorvidt man kommer tilbake til økonomisk sosialhjelp (gjengangere), når en vurderer grad av avhengighet. Innslaget av tunge mottakere er størst for innvandrere. Mange og langvarige sosialhjelpsmottak er likevel ikke til hinder for langvarig ansettelse etter stønadsmottaket, spesielt ikke for innvandrere. Dette er også erfaringene med deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet.

### 1.2.2 Økonomisk sosialhjelp og arbeidsmarked<sup>51</sup>

Hvor mange som har behov for økonomisk sosialhjelp i et år, varierer blant annet med situasjonen på arbeidsmarkedet. For å analysere denne sammenhengen i mer detalj, er det hensiktsmessig å måle økonomisk sosialhjelp og arbeidsledighet på en måte som gjør dem mer sammenliknbare. Andel sosialhjelpsmottakere i befolkningen oppgis gjerne som antall sosialhjelpsmottakere i løpet av året i prosent av befolkningen ved utgangen av året. I 2011 var

det for eksempel 3,1 prosent. Arbeidsledigheten derimot, beregnes som antall arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken måned for måned, og årstallet representerer et gjennomsnitt av disse månedstallene. I 2011 var i snitt 3,3 prosent av arbeidsstyrken arbeidsledige eller tiltaksdeltakere. Hvis man sammenlikner disse to tallene, kan man få inntrykk av at en nesten like stor andel av befolkningen er mottakere av økonomisk sosialhjelp og arbeidsledige. I realiteten er langt færre sosialhjelpsmottakere. 284 000 personer var innom arbeidsledighet i 2011.

Vi har valgt å beregne en rate for økonomisk sosialhjelp<sup>52</sup> som er en tilnærming til arbeidsledighetstallene. Raten vil da uttrykke en slags sannsynlighet for at en person mottar økonomisk sosialhjelp i løpet av en måned. Det vil derfor bli et lavere tall enn vi er vant til, men mer sammenliknbart med ledighetsraten. Denne raten sier både noe om varighet og hvor mange som er mottakere.

<sup>50</sup> Unni Beate Grebstad (red.): *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012, Statistisk sentralbyrå.

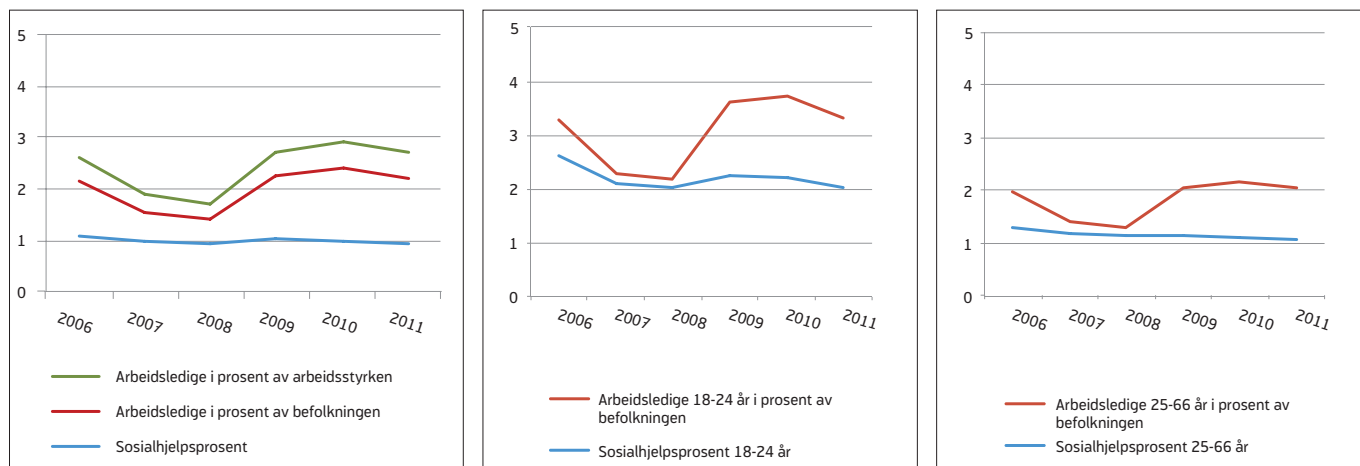
<sup>51</sup> Basert på: Inger Cathrine Kann og Sille Ohrem Naper. Bidro innføringen av kvalifiseringsprogrammet til reduksjon i antall mottakere av økonomisk stønad? *Arbeid og Velferd* 3/2012.

<sup>52</sup> Vi definerer sosialhjelpsprosent =  $\frac{\text{Sosialhjelpsmottakere i løpet av året}/12}{\text{gjennomsnittlig lengde på sosialhjelp befolkningen}}$

Størrelsene er fortsatt ikke helt sammenliknbare, fordi arbeidsledigheten uttrykkes som andel av arbeidsstyrken, noe som ikke er hensiktsmessig for sosialhjelpsmottakere.



**Figur 8.** Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken (årgjennomsnitt) og årlig sosialhjelpsprosent

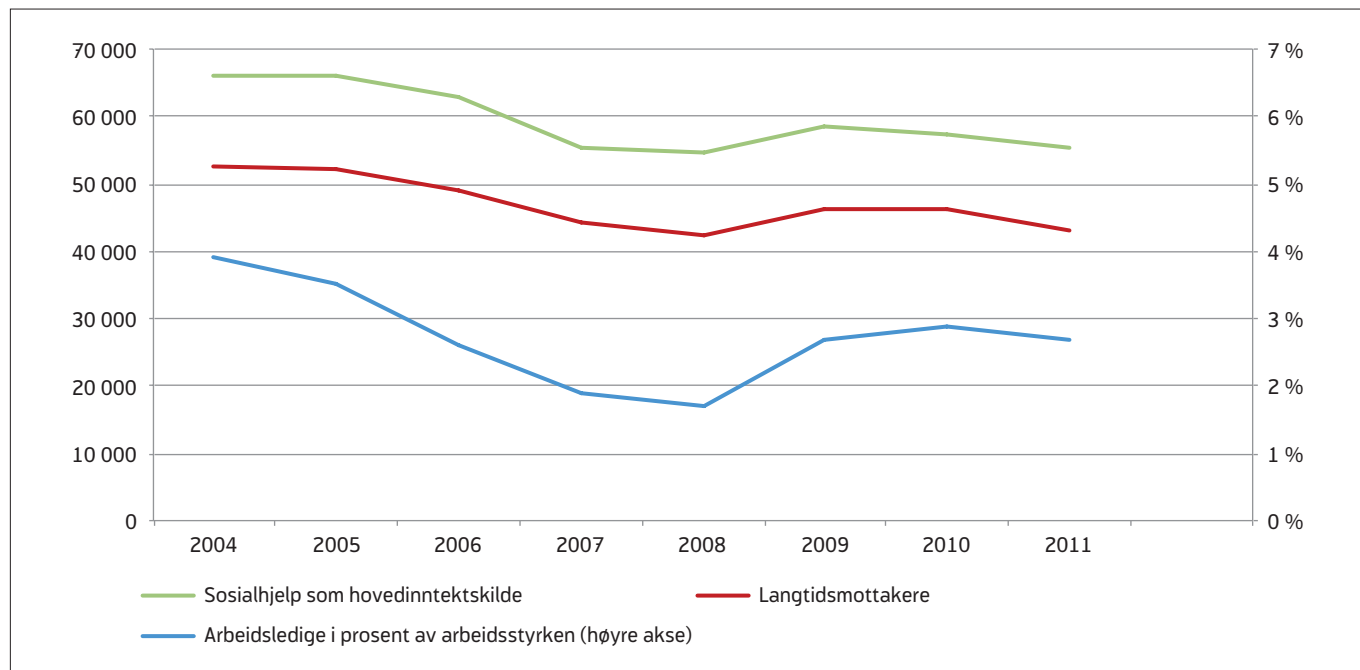


Kilde: Statistisk sentralbyrå og NAV

Vi ser av figur 8 at sammenliknet med ledighetsraten er raten for økonomisk sosialhjelp svært stabil over tid. Dette skyldes blant annet at når antall brukere er stort, er varigheten kortere. Hovedinntrykket er at det er en liten, men relativt stabil andel av befolkningen som får økonomisk sosialhjelp. Raten for mottakere av økonomisk

sosialhjelp samvarierer likevel med ledighetsraten, dette gjelder særlig for de unge. Det skyldes at de unge i mindre grad har opparbeidet seg rett til dagpenger. De er også mer utsatt for oppsigelser, er oftere ansatt på midlertidige kontrakter, samtidig som liten arbeidserfaring gjør at det kan ta lenger tid å finne nytt arbeid.

**Figur 9** Antall langtidsmottakere av sosialhjelp og med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde (venstre akse) og arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken (høyre akse).



Kilde: Statistisk sentralbyrå og NAV

Også antall med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde og antall langtidsmottakere samvarierer med arbeidsledigheten i perioden, som figur 9 viser. Begge grupper utgjør allikevel en synkende *andel* av sosialhjelpsmottakerne i perioden.

### 1.2.3 Hvem er mottakere av økonomisk sosialhjelp?

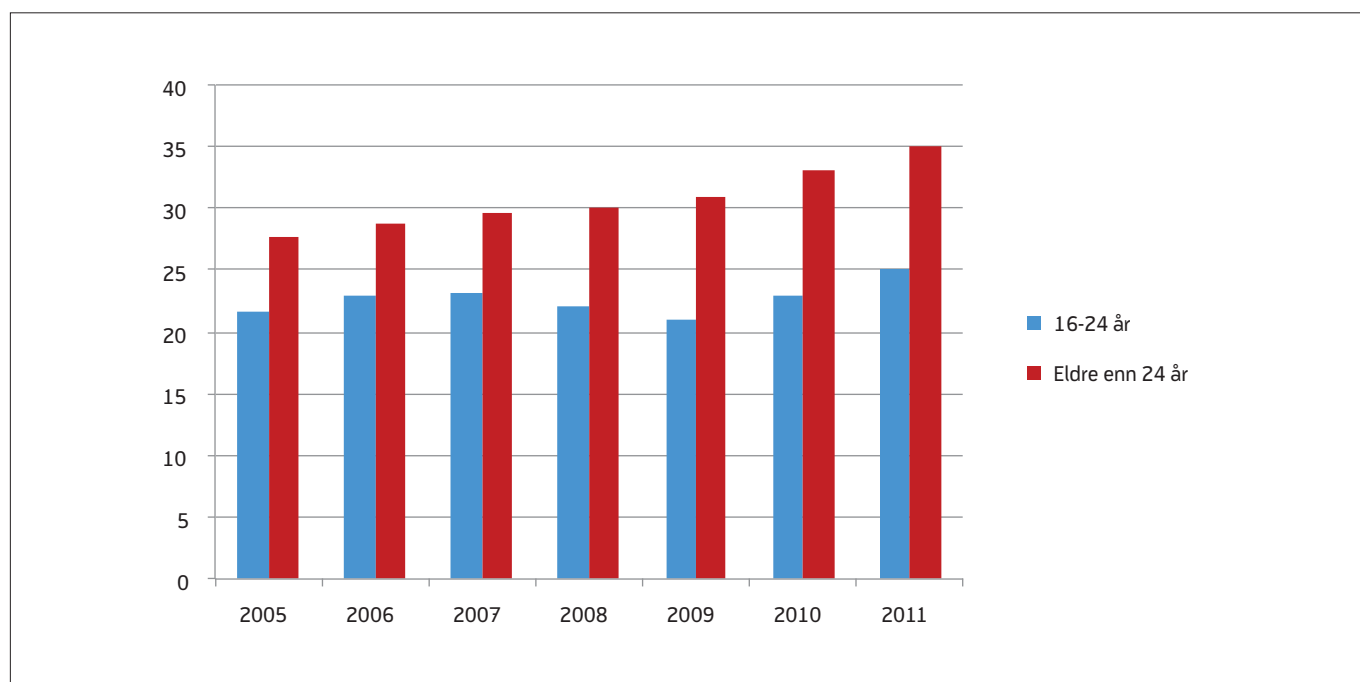
De unge utgjør en stor andel av mottakerne av økonomisk sosialhjelp. 37 prosent av stønadsmottakerne er under 30 år, det samme som i 2010. Dette er den høyeste andelen som er observert etter 2000, men andelen har ligget rundt 36 prosent i det meste av perioden. Særlig aldersgruppen 20-24 år er overrepresentert blant mottakerne av økonomisk sosialhjelp sett i forhold til befolkningen. Selv om andelen unge i befolkningen har gått ned fra 2002 til 2010, så har aldersgruppens andel av de som mottar økonomisk sosialhjelp økt.<sup>53</sup>

Det er noe flere menn enn kvinner som mottar økonomisk stønad. Mottak av økonomisk stønad forekommer i likhet med tidligere år hyppigst blant enslige uten barn. 63 prosent av mottakerne er i

denne gruppen. En av fire personer som mottok økonomisk stønad i 2011 hadde forsørgerplikt for barn under 18 år. Dette er en liten økning fra året før, men et lavere antall enn de to foregående årene. Selv om nesten fire av ti mottakere av økonomisk sosialhjelp også mottar en trygdeytelse, er det totalt sett relativt få mottakere av NAVs statlige ytelser som mottar økonomisk sosialhjelp som et supplement. Andelen varierer mellom ulike brukergrupper. Det er en liten andel av alderspensjonister, også minstepensjonister, som mottar økonomisk sosialhjelp. Det er også relativt få uførepensjonister blant mottakerne. Derimot skiller langtidsledige og langtidssyke seg ut ved å ha en høy andel sosialhjelpsmottakere.<sup>54</sup>

En av tre som mottok økonomisk sosialhjelp i 2011 var innvandrere eller norskfødt med innvandrerforeldre. Dette er en betydelig økning i forhold til 2005, da en av fire stønadsmottakere hadde innvandringsbakgrunn. I Figur 10 skiller vi ut de unge, og ser da at det særlig er blant stønadsmottakere over 24 år at andelen innvandrere er størst, og har økt jevnt i perioden, fra 28 prosent i 2005 til 35 prosent i 2011. Økningen har vært kraftigst de siste årene, og gjaldt da også for unge.

**Figur 10** Andel innvandrere av stønadsmottakere, etter alder og år. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå og NAV

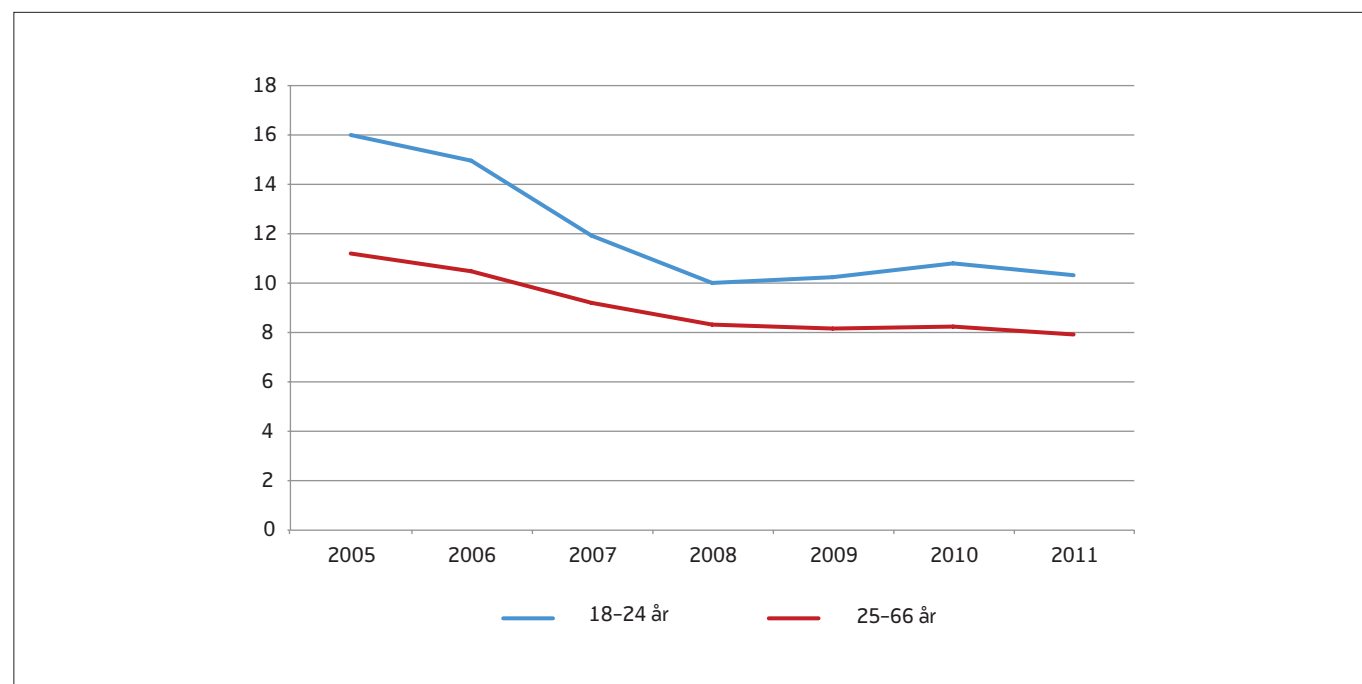
Selv om andelen av mottakere av økonomisk sosialhjelp som er innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre har økt, så har andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre som mottar økonomisk sosialhjelp falt i perioden.

Fra 2005 til 2011 økte antallet innvandrere i Norge kraftig. Det er større andel blant innvandrere enn norskfødte som mottar økonomisk sosialhjelp. I 2009 mottok 8,3 prosent av innvandrerne i Norge økonomisk sosialhjelp, men det er stor forskjell i stønadsbruk etter innvandrergrunn. Arbeidsinnvandrere gjør lite bruk av økonomisk sosialhjelp, bare vel en prosent er mottakere, mens dette gjelder en av fem flyktninger. Den viktigste grunnen til økt innvandring etter 2005

er arbeidsinnvandring. Siden disse har lavere stønadsforbruk enn ikke-innvandrere, har ikke nødvendigvis den økte innvandringen hatt så mye å si for utviklingen i antall stønadsmottakere.

Figur 11 viser at andelen stønadsmottakere blant innvandrerne falt fra 2005-2008, særlig blant de unge. Med unntak av en økning i 2010 har rundt 8 prosent av innvandrere 25-66 år og rundt 10 prosent av innvandrerne 18-24 år mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av året etter 2007. Denne nedgangen skyldes nok i hovedsak den endrede sammensetningen av innvandrerne. Hvis vi sammenlikner med figur 6 ser vi at andelen med økonomisk sosialhjelp fortsatt er betydelig høyere enn for befolkningen totalt.

**Figur 11** Andel innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn med økonomisk sosialhjelp, etter alder. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå og NAV

Stønadsutbetalingene til innvandrere øker med alder og er høyest blant de eldste. Dette står i skarp kontrast til den generelle befolkningen, der bruken av økonomisk sosialhjelp synker kraftig med alder blant de eldre aldersgruppene og er svært lav blant de eldste.<sup>55</sup> Mottak av økonomisk sosialhjelp varierer også etter opprinnelsesregion. Knapt hver fjerde innvandrer med opprinnelse i et afrikansk land fikk økonomisk sosialhjelp i 2009, mens bare

1,5 prosent av innvandrere fra EU-land utenom Norden fikk det. Andelen som mottar økonomisk sosialhjelp er noe høyere blant de med lang botid enn blant de med kort botid.<sup>56</sup>

Statistisk sentralbyrå utarbeidet i 2010 en rapport om økonomisk sosialhjelp blant innvandrere.<sup>57</sup> Rapporten viser at andelen som mottar økonomisk sosialhjelp varierer sterkt med landbakgrunn.

Andelen som mottok økonomisk sosialhjelp i 2008 var høyest blant somaliere og den lille gruppen burmesere i Norge (ca. 38 prosent), etterfulgt av afghanere, irakere og eritreere (ca. 25 prosent). Innvandrere med bakgrunn fra Litauen, Tyskland, Polen, Danmark, India, Romania og Filippinene mottar derimot sjeldnere økonomisk sosialhjelp enn det befolkningen som helhet gjør. Rapporten viser også at innvandrere i hovedsak mottar økonomisk sosialhjelp over lengre tid enn personer i den øvrige befolkningen.

## 1.2.4 Stønadsmottakeres levekår

### 1.2.4.1 Helse og sosial kontakt

Flere studier har vist at stønadsmottakere har dårligere helse enn den øvrige befolkning. Dette til tross for at stønadsmottakere i gjennomsnitt er ganske unge. I Levekårsundersøkelsen fra 2008 vurderer en av fem sin helse som dårlig eller meget dårlig.<sup>59</sup> Når det gjelder befolkningen for øvrig er det en av 20 som vurderer helsen sin som dårlig eller meget dårlig. I Levekårsundersøkelsen er det flere spørsmål om psykisk helse som kan brukes til å lage ulike indekser. Andel med tre eller flere varige og tilbakevendende symptomer på psykiske plager de siste tre månedene blant mottakere av økonomisk sosialhjelp og i befolkningen for øvrig viser store forskjeller. 27 prosent av de som mottar økonomisk sosialhjelp har tre eller flere plager, mens det tilsvarende tallet for befolkningen er syv prosent.

Rus- og helseproblemer, særlig psykiske helseproblemer, er nært knyttet sammen. Det er vanskelig å si hva som kommer først, plagene eller rusen. Rusproblemer øker de psykiske og fysiske plagene, men rusen kan også være en måte å dempe de psykiske og fysiske plagene på (selvmedisinering). Likevel finner en at de som har et rusproblem har mye større risiko for også å ha en psykisk lidelse. Selv om mange stønadsmottakere har problemer knyttet til rus, gjelder ikke dette alle. Langvarig stønadsmottakere med innvandrerbakgrunn har i langt mindre grad enn etniske nordmenn problemer med rus.

Det at mottakere av økonomisk sosialhjelp har helseproblemer stemmer overens med det i NAV-kontorene rapporterer om. KVP og andre tette oppfølgings- og kartleggingsprogrammer avdekker at det er mye skjult og ukjent fysisk og psykisk sykdom blant personer som mottar økonomisk sosialhjelp.

Særlig langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har dårlig helse. En studie av langtidsmottakere fant at på visse områder hadde disse dårligere helse enn uførepensjonister.<sup>60</sup> En studie av unge mottakere av økonomisk sosialhjelp som hadde mottatt stønaden i kortere tid, fant ikke det samme resultatet.

Det er også slik at mottakere med lang varighet har høyere dødelighet. Dette kan ha sammenheng med seleksjon. Det vil si at personer med problemer som fører til langvarig bruk av økonomisk sosialhjelp også vil ha høy dødelighet (særlig helse- og rusproblematikk). Men det kan også være en indikasjon på at langvarig sosialhjelpsmottak kan være mer skadelig for helsen enn kortvarig. Analyser som tar hensyn til dødsårsak viser at nesten all denne effekten kan tilskrives rusrelaterte dødsfall, noe som indikerer at sammenhengen i hovedsak skyldes seleksjon.<sup>62</sup> Mannlige langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp har nesten fem ganger så høy dødelighet som andre menn.<sup>63</sup> 29 prosent av overdødeligheten blant menn kan tilskrives rusrelaterte dødsfall, og totalt kan halvparten av overdødeligheten tilskrives rus og såkalt ytre årsaker (ulykker, drap, selvmord). For kvinner er betydningen av de ulike dødsårsakene noe jevnere fordelt, men også for kvinner kan en tredjedel tilskrives rusrelaterte og ytre årsaker.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> Unni Beate Grebstad (red.): *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>60</sup> Kjetil van der Wel m. fl: Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp. HiO-rapport nr. 29 2006.

<sup>61</sup> Torild Hammer. *Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder*. NOVA-rapport nr 11/2009.

<sup>62</sup> Silje Ohrem Naper. Social assistance duration and cause-specific mortality. Upublisert.

<sup>63</sup> Silje Ohrem Naper og Espen Dahl: Sosialhjelpsmottakeres dødelighet. I hvilken grad kan overdødeligheten tilskrives deres sosiale status? *Norsk epidemiologi*, 2007, 1.

<sup>64</sup> Silje Ohrem Naper: All-cause and cause-specific mortality of social assistance recipients in Norway: A register-based follow-up study. *Journal of Public Health*, 2009:37, 820-825.

Stønadsmottakere har mindre sosial kontakt enn de som ikke mottar økonomisk sosialhjelp.<sup>65</sup> Dette gjelder både kontakt med familie og med venner. De opplyser også at de har mindre kontakt med naboer og færre å spørre om hjelp dersom det skulle være noe. Dette viste også studien av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.<sup>66</sup> De er oftere ensomme og isolerte enn befolkningen ellers, selv om dette gjelder et mindretall. Stønadsmottakere deltar vesentlig mindre i organisasjoner og foreninger enn befolkningen for øvrig.<sup>67</sup> De har mindre sosialt nettverk og har færre relasjoner som kan bidra til inkludering på ulike arenaer, blant annet i forhold til arbeidstilknytning.<sup>68</sup> Studier peker blant annet på at det ikke alltid er hvem du er eller hva du kan, men hvem du kjenner som betyr noe for å finne seg en jobb. Derfor kan det å ikke delta på denne arenaen forsterke et allerede svakt utgangspunkt.

En studie basert på data fra funksjonsevnestudien, viser at sosial kapital, særlig kontakt med venner og tilgang på sosiale ressurser, har positiv sammenheng med psykisk helse. Også det vi kaller brobyggende sosial kapital, som generell tillitt og tillitt til sosialarbeideren har positiv sammenheng med mental helse. Studien konkluderer med at det er viktig med fokus på betydningen av å øke den sosiale kapitalen blant langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp gjennom praktisk sosialt arbeid, da det kan ha positive effekter på den mentale helsen.<sup>69</sup>

#### **1.2.4.2 Økonomi og bolig**

Mottakere av økonomisk sosialhjelp har ofte lavinntekt. I 2009 var det 75 000 personer i husholdninger med årlig lavinntekt, der hovedinntektstaker er stønadsmottaker i henhold til EU-skalaen.<sup>70</sup> Det tilsvarende tallet er 43 000 personer når vi benytter OECD-skalaen. Mottak av økonomisk sosialhjelp forutsetter akutte økonomiske problemer og det er derfor ikke overraskende at vi finner høy andel med betalingsproblemer i denne gruppen. Særlig de unge er utsatt.

Mottakere av økonomisk sosialhjelp står svært svakt i boligmarkedet. Et flertall av dem leier boligen de bor i.<sup>71</sup> Så mange som 63 prosent av mottakerne

av økonomisk sosialhjelp bodde i en leid leilighet i 2009, mens det kun var 18 prosent blant befolkningen for øvrig. Og tilsvarende: Mens 82 prosent av befolkningen eier egen bolig, er det kun 16 prosent av mottakere av økonomisk sosialhjelp som gjør det.

Mange opplever å ha høye boutgifter. Hvor mange som har belastende utgifter til bolig kan måles både subjektivt og objektivt. Et objektivt mål kan være å se på hvordan de samlede boutgiftene står i forhold til inntekten. Statistisk sentralbyrå tar utgangspunkt i at dersom utgiftene til husleie, renter og avdrag utgjør 25 prosent eller mer av husholdningens totale inntekt etter skatt, har de høy boutgiftsbelastning.<sup>72</sup> I befolkningen som helhet bodde 25 prosent i en husholdning med høy boutgiftsbelastning i 2009. Blant sosialhjelpsmottakerne gjaldt dette 59 prosent. Andelen med høy boutgiftsbelastning blant sosialhjelpsmottakerne har økt fra 48 prosent i 2003 til 60 prosent i 2006 for deretter å ha ligget stabilt. For befolkningen i sin helhet har andelen ligget relativt stabilt i hele perioden.

Det å ha problemer med å betale husleie, sammen med betalingsproblemer<sup>73</sup> i forbindelse med strøm og kommunale avgifter, er de områdene der det er vanligst å oppleve betalingsproblemer. I 2009 var det 28 prosent av mottakerne av økonomisk sosialhjelp som hadde problemer med å betale for elektrisitet og kommunale avgifter. Ganske mange av dem som sliter med betaling på ett område, sliter også med betaling på et annet. I 2009 hadde 28 prosent av stønadsmottakerne to eller flere av betalingsproblemer (husleie, elektrisitet/kommunale avgifter, huslån eller andre lån).

<sup>65</sup> Unni Beate Grebstad (red.): *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>66</sup> Kjetil van der Wel: *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Høgskolen i Oslo, 2006.

<sup>67</sup> Unni Beate Grebstad (red.): *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012, Statistisk sentralbyrå og Kjetil van der Wel m. ft: *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Høgskolen i Oslo, 2006.

<sup>68</sup> Kjetil van der Wel m. ft: *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Høgskolen i Oslo, 2006.

<sup>69</sup> Ira Malmberg-Heimonen. The social capital and mental health of long-term social assistance recipients in Norway. *European Journal of Social Work*, Vol. 10, nr. 1, 2010

<sup>70</sup> *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. Rapport 8/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>71</sup> Unni Beate Grebstad (red.): *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>72</sup> Unni Beate Grebstad (red.): *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>73</sup> Unni Beate Grebstad (red.): *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012, Statistisk sentralbyrå.

Samtidig hadde halvparten av stønadsmottakerne ikke noen av betalingsproblemene. I befolkningen som helhet har 90 prosent verken problemer med betaling av husleie, boliglån og andre typer lån elektrisitet og kommunale avgifter. Fire prosent hadde to eller flere av problemene. Mottakerne av økonomisk sosialhjelp har også i større grad betalingsproblemer enn andre lavinntektsgrupper. Det er kun blant langtidssyke i alderen 16-44 år (21 prosent) vi finner oppimot like stor andel som ikke har kunnet betale regninger på to eller flere av områdene over. Blant langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp mottok 71 prosent bostøtte i 2009.<sup>74</sup>

Den økonomiske situasjonen kan føles trang selv om man ikke har betalingsproblemer med konkrete regninger. I Levekårsundersøkelsen spørres det om det er lett eller svært lett, vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes for husholdningen. I befolkningen som helhet opplever omtrent halvparten at det er lett eller svært lett å få endene til å møtes i 2009, mens syv prosent opplevde det som vanskelig eller svært vanskelig. Blant mottakerne av økonomisk sosialhjelp var det en liten andel (syv prosent), som opplevde at det var lett eller svært lett å få endene til å møtes, mens halvparten mente det var vanskelig eller svært vanskelig. Disse forskjellene i økonomisk romslighet holder seg stabile over tid.

For å kunne takle uforutsette utgifter som kommer på toppen av de faste utgiftene kan det være bra å ha noen penger i bakhånd. For personer som finner de faste utgiftene vanskelig å takle, kan en uforutsett utgift på 10 000 kroner være vanskelig å håndtere. I befolkningen som helhet er det 24 prosent som sier at de ikke kunne klart en uforutsett utgift på 10 000 kroner. Blant stønadsmottakerne oppgir 80 prosent det samme i 2009.

Å reise på ferie er også et av de godene mottakere av økonomisk sosialhjelp i større grad enn andre gir avkall på. Mens åtte prosent av befolkningen som helhet oppgir at de ikke har råd til en ukes ferie borte fra hjemmet, sier 52 prosent av mottakere av økonomisk sosialhjelp det samme. Det har ikke vært noen endringer i andelen som ikke har råd til en ukes ferie borte fra hjemmet blant stønadsmottakere de siste årene. Også når det gjelder de mer grunnleggende behov er det store forskjeller mellom de som mottar økonomisk sosialhjelp og den øvrige befolkningen. Mens tre prosent i befolkningen sier de ikke har råd til å spise kjøtt eller fisk annenhver dag, sier hele 26 prosent av stønadsmottakere det samme.

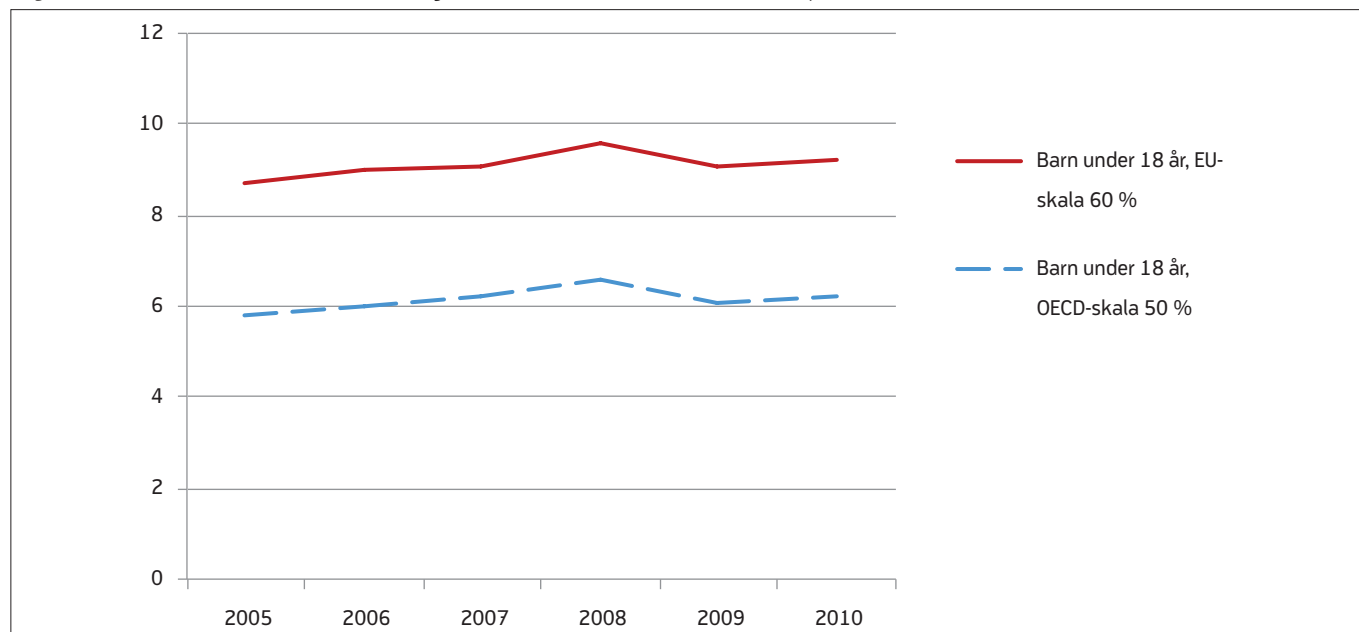
### 1.3 Fattigdom blant barn og ungdom

#### 1.3.1 Fattigdom blant barn i Norge

De fleste norske barnefamilier har hatt en sterk velstandsøkning de siste årene og de opplever en materiell og økonomisk trygghet og svært gode

levekår. Veksten er imidlertid ikke likt fordelt mellom familiene. Vi ser at samtidig med at inntektene har økt, har også ulikhetene blitt større. Andelen barn som lever i lavinntektsfamilier har økt i det siste tiåret, men gikk noe ned fra 2008 til 2009, og holdt seg på omtrent samme nivå i 2010. Dette dreier seg om årlig fattigdom.

**Figur 12** Andel barn under 18 år i Norge med lavinntekt. To ulike definisjoner. Prosent

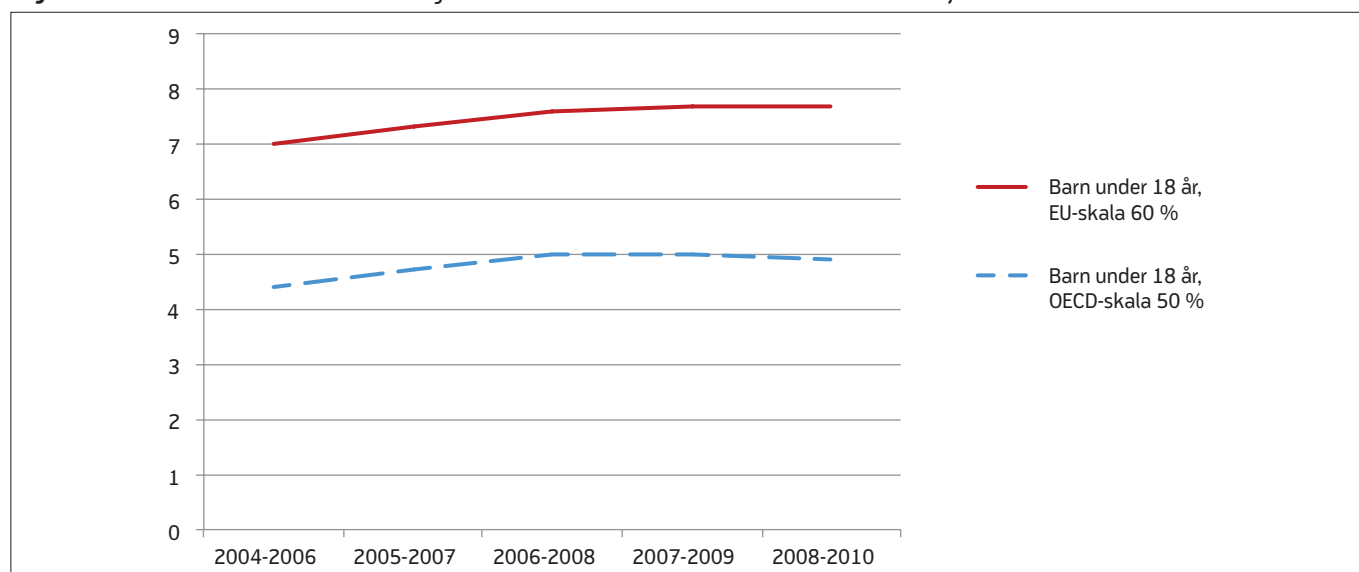


Kilde: Statistisk sentralbyrå

74 300 barn tilhørte en husholdning som hadde *vedvarende*<sup>75</sup> lavinntekt i følge EUs lavinntektsdefinisjon i perioden 2008-2010. Det tilsvarer 7,7 prosent. Andelen har vært uendret de siste årene (se figur 13). Ved bruk av OECDs lavinntekts-

definisjon er andelen noe lavere, 5 prosent, eller 47 400 barn.<sup>76</sup> I en tiårsperiode har andelen økt ved begge målemetodene, men utviklingen har vært stabilt de siste årene.

**Figur 13** Andel barn under 18 år i Norge med vedvarende lavinntekt. To ulike definisjoner. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

<sup>75</sup> Det finnes flere måter å regne vedvarende lavinntekt på. Her har SSB definert vedvarende lavinntekt ut i fra gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode.  
<sup>76</sup> SSB. Inntektsstatistikk for husholdninger. Ulike grupper, 2010. Færre eldre med lavinntekt. Frigitt 25.4.2012. <http://www.ssb.no/emner/05/01/inntind/>

Innvandrerbarn er klart overrepresentert blant barn med vedvarende lavinntekt. Det har blitt flere innvandrerbarn i lavinntektsgruppen både i relative og absolutte tall de siste årene. Fire av ti barn med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn. I 2009 hadde nesten 37 prosent av alle barn med bakgrunn fra Øst-Europa, Afrika, Asia eller Latin-Amerika vedvarende lavinntekt, ifølge EUs lavinntektsdefinisjon. Vel 30 000 barn av de i alt 74 000 barna i lavinntektsgruppen, hadde innvandrerbakgrunn fra disse områdene. Særlig høy andel fattige barn finner vi i hushold med innvandrerbakgrunn fra Irak, Afghanistan og Somalia, men også barn fra Pakistan, Tyrkia, Marokko og Russland er kraftig overrepresentert i lavinntektsgruppen.<sup>77</sup>

Det er viktig å presisere at selv om den relative andelen med lavinntekt blant barnefamilier har økt de siste årene – siden de nederst i fordelingen ikke har holdt tritt med gjennomsnittshusholdningen – så har likevel også disse opplevd en betydelig inntektsvekst i absolutt forstand, og har i denne perioden fått en klar forbedring i sine materielle levekår.<sup>78</sup>

FN har nylig utarbeidet en rapport<sup>79</sup> der de sammenlikner fattigdom blant barn i den rike industrialiserte verden. I tillegg til å sammenlikne inntektsmål, foretar de også en sammenlikning når det gjelder tilgang til 14 grunnleggende goder som er viktig for barns levekår:

1. Tre måltider om dagen
2. Minst ett måltid om dagen med kjøtt, kylling eller fisk (eller tilsvarende vegetarisk)
3. Frisk frukt og grønnsaker hver dag
4. Bøker tilpasset barns alder og kunnskapsnivå (ikke inkludert skolebøker)
5. Utendørs fritidsutstyr (sykkel, rullestol etc.)
6. Faste fritidsaktiviteter (idrett, spille instrument, delta i ungdomsorganisasjon etc.)
7. Innendørsleker (minst ett per barn)
8. Penger nok til å være med på skoleturer og andre aktiviteter
9. Et stille sted med nok rom og lys til å gjøre hjemmelekser
10. Internettforbindelse
11. Noen nye klær (ikke bare brukte)

12. To par sko som passer (inkl. minst ett par allværssko)
13. Muligheten innimellom til å invitere venner hjem for å leke og spise
14. Muligheten til å feire spesielle anledninger som bursdager, religiøse markeringer etc.

Barn som mangler to eller flere goder regnes som fattige. I følge denne beregningen er 1,9 prosent av barna i Norge fattige, mens i Romania er over 70 prosent fattige. Faktisk er det nesten halvparten av rumenske barn som mangler fem av godene eller mer, mens dette gjelder kun for 0,1 prosent i Norge. Alle de nordiske landene ligger lavt i denne målingen, mens mange land i Sør- og Øst-Europa ligger høyt. Tallene er riktignok fra før finanskrisen, så situasjonen kan ha forverret seg ytterligere for en del av de hardest rammede landene.

I forhold til denne listen kan vi anta at barn i Norge stort sett får dekket de grunnleggende behovene som mat, hus og klær. Derimot vet vi fra undersøkelser at det kan være en del barn og ungdommer som ikke har anledning til å delta i ulike sosiale sammenhenger. Norge er et rikt land. Vi har en høy levestandard og de fleste barn har det de trenger og mer enn det. Kanskje er det enda mer sårt å være den som ikke kan delta når alle andre barn tar deltakelsen for gitt?

I de fleste land vi sammenlikner oss med, er sannsynligheten for å være fattig høyere blant barn enn blant voksne. I Norge og de andre nordiske landene har dette tradisjonelt vært motsatt. Bakgrunnen for dette er blant annet at barnefamilier har blitt tilgodesett med store offentlige overføringer som barnetrygd og kontantstøtte, men også at vi finner en stor andel kvinner med arbeidsinntekt. Denne trenden holder på å snu. Bakgrunnen for dette er at overføringene til barnefamilie ikke har vært justert på mange år. Dette har medført at overføringene som et bidrag til inntektsutjevning har redusert sin betydning. I rapporten fra Unicef finner vi at land som Irland, Ungarn, England, Australia og New Zealand oppnår en kraftig reduksjon av andelen barn som rammes av fattigdom gjennom skatter

24 <sup>77</sup> Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. Rapporter 8/2012, Statistisk sentralbyrå.

<sup>78</sup> Jon Epland og Mads Ivar Kirkeberg: Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling i Tone Fløtten (red): Barnefattigdom, Gyldendal 2009.

<sup>79</sup> Measuring Child Poverty. New league tables of child poverty in the world's rich countries. Unicef Innocenti Research Centre. Report Card 10, 2012.



og overføringer.<sup>80</sup> Irland har for eksempel en andel barn under fattigdomsgrensen på hele 40 prosent før overføringer, mens den er sunket til under 10 prosent etter overføringer.

### 1.3.2 Hvilke barn rammes av fattigdom i Norge?

Barnefattigdom rammer ikke tilfeldig. Resultatene fra ulike undersøkelser er gjengitt i kunnskapsoppsummeringen om barnefattigdom.<sup>81</sup> Der konkluderer de med at følgende barn har størst risiko for vedvarende fattigdom:

- Barn med foreldre som står utenfor arbeidslivet: Barn i familier der bare én eller ingen av foreldrene er i arbeid og der familier er avhengig av trygdeytelser eller sosialhjelp.
- Barn med én forsørger: Barn i familier med bare én forsørger har nesten 2,5 ganger så stor sannsynlighet for å tilhøre lavinntektsgruppen som barn som bor sammen med to voksne. Spesielt barn av enslige mødre har risiko for å oppleve vedvarende fattigdom.
- Barn i barnerike familier: Det er en nær sammenheng mellom antall barn i familien og sannsynligheten for å havne i lavinntektsgruppen. Denne sammenhengen ser ut til å ha blitt styrket de senere årene.
- Barn med innvandrerbakgrunn: Innvandrerbarn er betydelig overrepresentert i gruppen med lavinntekt. Det er store forskjeller i lavinntektsandelen avhengig av opprinnelsesland.

I tillegg omtaler de at overgangen fra ungdom til voksen er særlig risikofylt for ungdom fra lavinntektsfamilier. Det samme er det for barn som har vært under omsorg fra barnevernet.

Andelen fattige barn i 2010 er høyest i fylker som Oslo, Østfold og Telemark, mens det er lavt i Rogaland, Akershus og Sogn og Fjordane.<sup>82</sup>

### 1.3.3 Fattige barns levekår

NOVA har foretatt en studie av levekårene til barn og unge i lavinntektsfamilier gjennom en landsomfattende, representativ intervjuundersøkelse.<sup>83</sup> Dette er en longitudinell undersøkelse med datainnsamling over ti år, med både kvantitativ og kvalitativ informasjon. Studien omfatter intervjuer med over 1300 barn og tilsvarende antall foreldre.

Barna og foreldrene er intervjuet på tre forskjellige tidspunkt, i 2003, 2006 og 2009. Studien viser at lavinntektsfamilier har opplevd en viss bedring i sin økonomi i løpet av 2000-tallet. Likevel befinner fortsatt mange seg i fattigdom og avstanden til den øvrige befolkningen har ikke minket i perioden.

Flertallet av informantene i undersøkelsen kommer fra lavinntektsgruppen og de sammenliknes med et kontrollutvalg som representerer alle inntektsgrupper. Viktige spørsmål som rapporten søker svar på, er knyttet til ulike sider ved familiens levekår, helse, inntekt, arbeidstilknytning, bostandard og tilgang til ulike forbruksgoder. Barna svarer også på spørsmål i forhold til skole, venner og fritidsaktiviteter. Den sentrale problemstillingen i prosjektet har vært å studere hvilke konsekvenser det har over tid for barn å vokse opp i familier med lav inntekt.

I familier med lav inntekt finner en at foreldrenes svar på hvordan de opplever sine levekår viser signifikante forskjeller med et kontrollutvalg. Bildet er mer sammensatt for hva barna selv oppgir. Også her går alle ulikheter i disfavør av barn i familier med lav inntekt, men på mange områder finner forskerne ikke store forskjeller mellom barn fra ulike inntektsgrupper. Forskerne spør om dette kan skyldes at foreldrene prioriterer barna – men ikke fullt ut klarer å beskytte dem. Flere av funnene peker i retning av at barna fanger opp den faktiske økonomiske situasjonen i hjemmet, særlig når den er vanskelig nok. I en annen studie presenteres familienes egne fortellinger om hvordan de håndterer en vanskelig hverdag.

<sup>80</sup> Measuring Child Poverty. New league tables of child poverty in the world's rich countries. Unicef Innocenti Research Centre. Report Card 10, 2012.

<sup>81</sup> Sissel Seim og Hege Larsen (red.): Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om barnefattigdom og eksklusjon blant barn i Norge. Høgskolen i Oslo. HiO-rapport 2011 nr. 10.

<sup>82</sup> Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken.

<sup>83</sup> Mona Sandbæk (red.): Barns levekår. NOVA Rapport 7/2008 og Mona Sandbæk og Axel West Pedersen (red.): Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009. NOVA-rapport 10/01.

Studien viser at foreldre i noen grad klarer å skjerme barna sine mot opplevelsen av å leve med dårlig økonomi, men samtidig opplever barna at de skiller seg ut og at de ikke kan delta sammen med andre barn.<sup>84</sup> Svært mange foreldre prioriterer altså sine barn og skjermer dem mot konsekvensene av svak økonomi, men ikke alle. Blant annet viser undersøkelser at jenter med innvandrerbakgrunn i langt mindre grad deltar i fritidsaktiviteter, mens gutter med innvandrerbakgrunn ikke har vesentlig lavere deltakelse enn majoritetsungdommene.<sup>85</sup>

Vi ser også at barn fra lavinntektsfamilier sjeldnere oppgir at de kan ta med seg andre barn hjem enn barn i den øvrige befolkningen, særlig gjelder dette barn i innvandrerfamilier. Det er naturlig å tenke at noe av dette har med trangboddedhet og dårlig bokvalitet å gjøre.

Hjemmet og rammen rundt er helt avgjørende for barns oppvekstvilkår. Dårlige boforhold kan særlig for barn være starten på en marginaliseringsprosess.<sup>86</sup> I familier med barn og unge er det spesielt viktig at det er en trygg og god bosituasjon. Forskning viser at familier i lavinntektsgrupper har flere flyttinger og at de ofte bor trangt.<sup>87</sup> Barna disponerer blant annet sjeldnere et eget rom. De bor oftere i leid bolig og kvaliteten på boligen og beliggenheten kan være dårlig. Det er en særlig utfordring for barn å vokse opp i områder med stor tetthet av kommunale boliger og i et belastet bomiljø.<sup>88</sup> Undersøkelser viser nemlig at kvaliteten på boligen i kommunale boliger ofte kan være særlig dårlig.<sup>89</sup>

Barn og unge fra lavinntektsfamilier kan være forhindret fra å delta på ulike arenaer som er viktige for læring og sosialt samvær med voksne og andre barn. Barnehage er en svært viktig arena for sosial læring og språkutvikling. På mange måter kan vi si at barnehagen er starten på utdanningsløpet og at barnehagen kan bidra til å gi barn et godt utgangspunkt før de begynner på skolen. Om lag 87 prosent av alle barn gikk i barnehage i 2009. Undersøkelser viser at barn fra fattige familier benytter seg av barnehage sjeldnere enn andre barn. Likevel ser vi en økt bruk også blant grupper med lav inntekt, nettopp på grunn av økt utbygging og maksprisreformen. Skolefritidsordningen

(SFO) er frivillig. SFO har ikke vært gjennom en maksprisreform. Undersøkelser har vist at deltakelsen er lavere blant lavinntektsfamilier og familier med minoritetsbakgrunn. En undersøkelse fra NIFU viser at det er samvariasjon mellom læringsresultater og deltakelse i SFO.<sup>90</sup> Dette synliggjør at dette er en viktig arena som en del barn fra lavinntektsfamilier ikke deltar på.

I en doktorgradsavhandling beskrives hvordan ungdoms velferd påvirker deltakelse og sosial inkludering.<sup>91</sup> I rapporten konkluderer forskeren med at ungdom i familier som har dårlig råd, både er mindre sammen med jevnaldrende og oftere opplever å være upopulære. Men det er ikke en nødvendig sammenheng mellom det å delta mindre sosialt og den subjektive opplevelse av å stå utenfor. Hvordan ungdom oppfatter seg selv er også viktig, om vi vil se konsekvensene fattigdom i ungdomstiden kan ha på lengre sikt.

Vi vet at dårlig helse kan gjøre det vanskelig å gjennomføre skolegang og at dårlig helse i ungdomsårene kan påvirke muligheter på arbeidsmarkedet senere i livet. I NOVAs panelstudie av barn og unges levekår i lavinntektsfamilier finner de at barna vurderer sin egen helse som dårligere enn barn i normalbefolkningen. Foreldrene oppfatter også barnas helse som dårligere i lavinntektsfamiliene enn i normalbefolkningen.<sup>92</sup> I det samme longitudinelle datamaterialet finner forskerne også en sammenheng mellom svak familieøkonomi i seg selv og svekket subjektiv helse blant ungdommer i Norge.<sup>93</sup>

<sup>84</sup> Geir Moshuus, Elisabeth Backe-Hansen, Inger-Hege Kristiansen og Helle Suseg: *Verdighetsforvaltning i liv på grensen. En kvalitativ studie av barn og foreldre i familier med vedvarende lavinntekt*, NOVA Rapport 16/10.

<sup>85</sup> Tone Fløtten og Hanne Cecilie Kavli: *Barnefattigdom og sosial deltakelse* i Tone Fløtten (red.): *Barnefattigdom*, Gyldendal 2009 og Lars B. Kristofersen: *Fritid og sosial deltakelse* i Mona Sandbæk og Axel West Pedersen (red.): *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*, NOVA-rapport nr. 10/10.

<sup>86</sup> NOU 2011:15 "Rom for alle".

<sup>87</sup> Anne Skevik Grødem: *Flytting boforhold og boligproblemer i: Mona Sandbæk, red., Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*, NOVA-rapport 7/2008 og Mona Sandbæk og Axel West Pedersen (red.): *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*, NOVA-rapport nr. 10/10.

<sup>88</sup> Inger Lise Skog Hansen, Hanne Bogen, Tone Fløtten, Axel West Pedersen og Jardar Sørvoll: *Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom*, Fafo-rapport 2008:18.

<sup>89</sup> Mona Sandbæk og Axel West Pedersen (red.): *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*, NOVA-rapport nr. 10/10.

<sup>90</sup> Marie Louise Seeberg, Idunn Seland og Sahra Cecilie Hassan: *Litt vanskelig at alle skal med! Rapport 1: Evaluering av leksehjelpestilbudet 1.-4. Trinn*, NIFU og NOVA, NOVA-rapport 3/2012.

<sup>91</sup> Mira Sletten Aaboen: *Å ha, å delta, å være en av gjengen. Velferd og fattigdom i et ungdomsperspektiv*, NOVA-rapport nr. 11/11.

<sup>92</sup> Mona Sandbæk og Axel West Pedersen (red.): *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*, NOVA-rapport nr. 10/10.

<sup>93</sup> Jon Ivar Elstad og Axel West Pedersen: *Fører dårlig familieøkonomi til flere subjektive helseplager blant ungdom?* i *Tidsskrift for velferdsforskning* nr. 2 2012. Fagbokforlaget.

Flere har pekt på at inntektsnivået ikke nødvendigvis sier noe om hvorvidt man har dårlige levekår eller opplever seg selv som fattig. Undersøkelser viser at folk kan ha gode materielle levekår til tross for lav inntekt og at mange inntektsfattige familier i stor grad prioriterer barna sine slik at barna ikke nødvendigvis opplever at de har dårlig råd. På den annen side kan vi også tenke oss at noen foreldre med relativt høye inntekter ikke prioriterer barnas behov.

Flere forskere har derfor argumentert for å studere forekomsten av barnefattigdom på andre måter enn kun å se på husholdningens inntekt. Forskerne Tone Fløtten og Axel West Pedersen har tatt til orde for at vi også kan måle fattigdom ved hjelp av undersøkelser om man faktisk har tilgang på ulike goder som i stor grad anses som nødvendig i dagens Norge.<sup>94</sup>

Det ble i 2007 gjennomført en spørreundersøkelse av hva som inngår i en akseptabel materiell levestandard for befolkningen som helhet og for barn i aldersgruppen 10-18 år i dagens Norge. Respondentene ble presentert for en liste over åtte relevante levekårssteder og seks aktiviteter og bedt om å angi hvilke av disse de mener det er helt nødvendig å ha råd til for en barnefamilie i dag, og hvilke de mener ikke er strengt nødvendige. Eksempler på levekårssteder er mobiltelefon, PC og spillkonsoller, men også om det å ha eget rom, få nye klær og utstyr som sykkel og ski.<sup>95</sup> Når det gjelder aktiviteter omfatter dette for eksempel utenlandsferier, bursdager og organiserte fritidsaktiviteter. Det er særlig stor oppslutning om aktivitetene å kunne gå i bursdag med gave, holde bursdagsselskap selv og delta i organiserte fritidsaktiviteter og ett av godene; å eie egen sykkel. De sosiale aktivitetene vurderes som mer nødvendig enn de tekniske forbruksgodene. Videre ble respondentene som hadde barn i den samme aldersgruppen spurt om de selv hadde tilgang på de aktuelle godene og om de eventuelt manglet disse på grunn av dårlig økonomi. I neste omgang bruker forskerne resultatene fra den opinionsmålingen til å konstruere alternative fattigdomsmål.

Fløtten og West Pedersen peker på at ved å kombinere informasjon fra tradisjonelle inntektsfattigdomsmål, egenvurderinger av

fattigdom og mangel på levekårssteder som anses som nødvendige i befolkningen, får vi bedre og mer nyansert forståelse av hvordan ulike typer av fattigdom rammer. Deres studie viste at det langt fra var et perfekt sammenfall mellom barnefattigdom målt ved hjelp av et konvensjonelt inntektskriterium og levekårsdeprivasjon. Likevel viste de at risikoen for å mangle ett eller flere «nødvendige» goder er mye høyere blant barn som lever i familier med lave inntekter.

### 1.3.4 Fattigdom går i arv

I kunnskapsoppsummeringen til Høgskolen i Oslo fra 2010 trekker forskerne fram flere grupper som særlig har en risiko for å oppleve fattigdom.<sup>96</sup> Dette gjelder barn som vokser opp i husstander som mottar sosialhjelp, barn som får hjelp fra barnevernet og barn med innvandrerbakgrunn. Dette er alle tre grupper som NAV-kontoret må være særlig oppmerksomme på.

Alle barn har krav på en god oppvekst. Om foreldrene rammes av fattigdom og sosial utstøting, kan denne målsettingen undergraves. I formålsparagrafen til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen står det at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen presiserer at det skal legges særlig vekt på hensynet til barn når økonomisk stønad skal utmåles.<sup>97</sup> Barn skal ha trygge oppvekstvilkår og mulighet til å delta i alminnelige aktiviteter, selv om foreldrene har dårlig økonomi. Foreldreansvaret etter barneloven innebærer at foreldre skal sørge for sine barn økonomisk ved å tilfredsstille deres materielle behov. De sosiale tjenestene skal understøtte dette ansvaret.

Figur 14 viser at andelen barn som bor i husholdninger som mottok økonomisk sosialhjelp har hatt en nedgang fram til 2007. Det er så en økning i 2008 og 2009. Deretter ser vi en nedgang i 2010. Endringene er små, og hovedmønsteret for perioden er preget av stabilitet. Vi har ikke tall for 2011.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> Tone Fløtten (red.): *Barnefattigdom*, Gyldendal 2009.

<sup>95</sup> Listen har en del overlappende goder med listen som FN benytter.

<sup>96</sup> Sissel Seim og Hege Larsen (red.): *Barnefattigdom i et rikt land*.

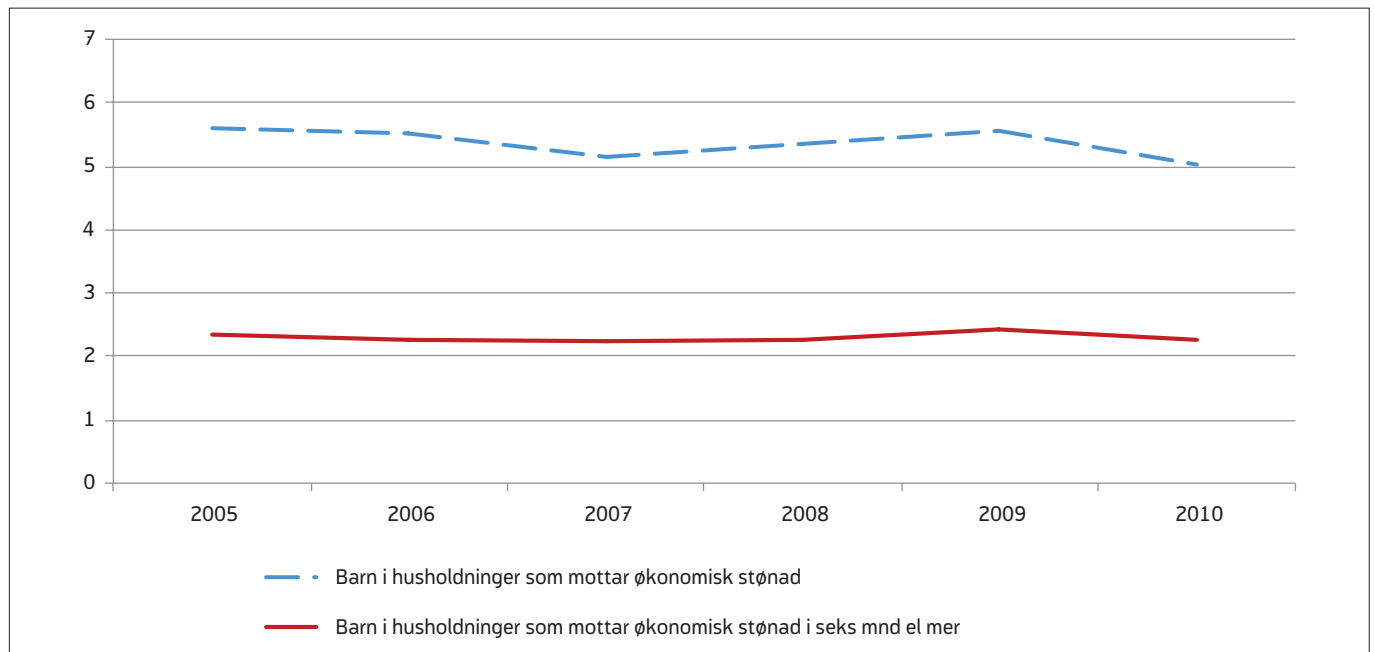
*Kunnskapsoppsummering om barnefattigdom og eksklusjon blant barn i Norge*.

Høgskolen i Oslo, HiO-rapport 2011 nr. 10.

<sup>97</sup> Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, 22.06.2012 Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>98</sup> SSB har ikke publisert tall for 2011.

**Figur 14** Barn som bor i husholdninger som mottar økonomisk stønad som andel av alle barn (MFM) 0–17 år. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi vet at familier som mottar økonomisk sosialhjelp ofte også har andre utfordringer enn de rent økonomiske. Ofte får de derfor også hjelp på andre livsområder, både fra NAV og andre offentlige hjelpeinstanser.

Barn kan ikke selv påvirke familiens inntekts-situasjon. De kan heller ikke påvirke sine levekår. Forskning på barn viser at levekår i stor grad påvirker deres utviklingsmuligheter i barndommen.<sup>99</sup> Videre er barns utviklingsmuligheter sentrale for hvordan de skal kunne forsørge og ivareta seg selv og egen familie i framtiden.

For å gi barn og unge gode utviklingsmuligheter må en se på hva som bidrar til å styrke vanskeligstilte barns muligheter til å utvikle sine evner og ferdigheter. Svake skoleprestasjoner og manglende skoletilknytning forsterkes ofte av levekårsproblemer og utfordringer som barn og unge opplever ved siden av skolehverdagen.<sup>100</sup> Derfor er det viktig å få hjelp til problemer i familien, i tillegg til tiltak som hindrer marginalisering og sosial eksklusjon.

SSB har sett på om økonomiske problemer under oppveksten påvirker barns økonomi i voksen alder.<sup>101</sup> De finner at barn som bodde

i husholdninger der det var økonomiske problemer under oppveksten, også i stor grad har vanskeligheter med økonomien når de er voksne.

En studie fra Fafø ser på langtidseffektene av å vokse opp i familier som mottar økonomisk stønad.<sup>102</sup> Studien konkluderer med at det foreligger en vesentlig overføring av fattigdom, sosial ulikhet og sosial eksklusjon mellom generasjoner i Norge i dag. Lorentzen og Nilsen finner at hele 25 prosent av 20-åringene som vokste opp i en familie som mottok økonomisk sosialhjelp i 1994, selv mottok økonomisk sosialhjelp innenfor perioden 2002–2004. De konkluderer med at sosialhjelpsmottak går i arv, kontrollert for relevante bakgrunnskjennetegn. En høy andel av mottakerne vil sannsynligvis komme til å få barn som også mottar økonomisk sosialhjelp. I en nyere studie av Lorentzen finner han at overføringen av stønadsbruk mellom generasjoner i hovedsak kan forklares med bakenforliggende problemer hos foreldrene knyttet til blant annet fysisk og psykisk helse og rus.<sup>103</sup> Det er i følge studien forhold knyttet til foreldrenes livssituasjon som er årsaken til at økonomisk sosialhjelp går i arv, og ikke stønadsmottaket i seg selv. Dette gir implikasjoner om i større grad å fokusere på mottakerens problemer og bidra til å løse dem.

28 <sup>99</sup> Ivar Frønes og Halvor Strømme: *Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*. Gyldendal, 2010.

<sup>100</sup> Ivar Frønes og Halvor Strømme: *Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*. Gyldendal, 2010.

<sup>101</sup> J.-P. Sæther: *Sosial arv – utdanning, yrke og materielle kår*, Rapport 2009/16. Statistisk sentralbyrå.

<sup>102</sup> Thomas Lorentzen og Roy A. Nielsen: *Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. Oslo: Fafø-rapport 2008:14.

<sup>103</sup> Thomas Lorentzen: *Social assistance in Norway: A sibling study of intergenerational mobility*. Uni-Rokkansenteret. Report 3/2010.

Studien av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp viste at mange av dem hadde opplevd forskjellige problemer i oppveksten.<sup>104</sup> Dette kan for eksempel være økonomiske problemer i familien, konfliktfylt forhold mellom foreldre og foreldres rusmisbruk. Mange har også opplevd mobbing og problemer på skolen. Vi ser også en opphopning av flere problemer blant en stor del av mottakerne. Så mange som 60 prosent oppgir tre eller flere oppvekstproblemer.

Fattigdom er ofte sammenfallende med dårlig helse. Både fysisk aktivitet og kostholdsvaner påvirker helsen. Slike vaner læres tidlig i livet og har en tendens til å følge en fra ungdomstiden til voksen alder. Det er også en sterk sammenheng mellom fysisk aktivitet, kosthold og utdanning. Barn som vokser opp i hjem med foreldre som har lav utdanning er mindre fysisk aktive, har et mer usunt kosthold og er oftere mer overvektige enn andre barn.

En annen studie som ser på hvorledes fattigdom og dårlige levekår går i arv er NOVAs undersøkelse av barn som har fått tiltak fra barnevernet fra 1990 til 2005.<sup>105</sup> De har sett på denne gruppen barn og sammenliknet med et utvalg barn og unge som ikke har vært registrert i barnevernet. Hovedkonklusjonen er at personer som har hatt tiltak fra barnevernet, kommer dårligere ut på alle levekårsfaktorene som ble undersøkt, sammenliknet med personer med lik aldersfordeling som aldri har fått barnevernstiltak. Det gjelder inntekt, arbeidsledighet, utdanning og ikke minst helse. Blant annet er det en mye større andel uførepensjonister blant tidligere barnevernsbarn enn det man finner i sammenlikningsutvalget og dødeligheten er mye høyere blant tidligere barnevernsbarn.

En svært lav andel av tidligere barnevernsbarn hadde høyere utdanning da de var 25 år, sammenliknet med befolkningen for øvrig. Kun åtte prosent hadde høyere utdanning, mot 40 prosent i sammenlikningsutvalget. Barnevernsbarn med foreldre som var langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, hadde lavere utdanningsnivå enn andre barnevernsbarn. Unge voksne som hadde vært i

barnevernstiltak, hadde også mye lavere inntekt enn sammenlikningsutvalget. Det var også betydelig arbeidsledighet blant personer som hadde vært i barnevernstiltak. Nesten 70 prosent hadde vært arbeidsledige i perioden 1997-2004. Tallet var 75 prosent for dem som i tillegg hadde foreldre som var langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

De barna som tidligere har hatt barnevernstiltak, bruker også vesentlig oftere selv økonomisk sosialhjelp enn andre. Vel 65 prosent av tidligere barnevernsbarn mottok sosialhjelp i perioden 1997-2005. Den tilsvarende andelen i sammenlikningsutvalget var 15 prosent. Det var særlig høyt mottak av økonomisk sosialhjelp blant tidligere barnevernsbarn som hadde foreldre som hadde mottatt sosialhjelp – hele 75 prosent. Man finner også en høy andel langtidsmottakere blant de unge voksne som selv hadde barnevernstiltak som barn.

Foreldrene til barn som har hatt barnevernstiltak, bruker vesentlig oftere økonomisk sosialhjelp sammenliknet med foreldrene til andre barn. I perioden 1997-2005 hadde 55 prosent av barnevernsbarna mødre som hadde mottatt økonomisk sosialhjelp minst én gang, mens andelen i sammenlikningsutvalget var åtte prosent. Dessuten er foreldre til barn i barnevernet vesentlig oftere langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Over halvparten av mødrene til barna som mottok økonomisk sosialhjelp hadde mottatt støtte i over 12 måneder.

I rapporten om barnevernsbarn fra NOVA framheves det at et viktig tiltak for å hindre reproduksjon av sosial ulikhet er bedre samarbeid mellom NAV-kontor, barnevern og helsetjenester. Nettopp dette samarbeidet var i 2008 gjenstand for et landsomfattende tilsyn da landets fylkesmenn på oppdrag fra Statens helsetilsyn førte tilsyn med kommunenes samarbeid om tjenester til utsatte barn og unge.<sup>106</sup> I disse dager foregår et landsomfattende tilsyn med hvordan NAV-kontorene behandler søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer som har forsørgeransvar for barn. At NAV-kontorene tilbyr vanskeligstilte barnefamilier hjelp er et viktig bidrag for å hindre at fattigdom går i arv.

<sup>104</sup> Kjetil van der Wel (red.): *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*, Høgskolen i Oslo, 2006.

<sup>105</sup> Lars B. Kristoffersen og Sten-Erik Clausen: *Barnevern og sosialhjelp*, Oslo: NOVA notat 3/2008.

<sup>106</sup> Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn. Barne- og likestillingsdepartementet og Helsetilsynet. Rapport fra Helsetilsynet 5/2009.

Mye tyder på at det går langt bedre med de ungdommene som har mottatt ettervern<sup>107</sup> fra barnevernet, enn de ungdommen som ikke har det. Det ble i en rapport fra NOVA anbefalt å styrke ettervernet. I 2009 ble barnevernloven derfor endret slik at hovedregelen skal være at tiltak skal videreføres etter at ungdom fyller 18 år og at det må begrunnes dersom tiltak *ikke* videreføres. Ungdom i denne alderen kan i tillegg ha krav på oppfølging som råd og veiledning, tilrettelegging av bolig, oppfølging i bolig (i henhold til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester), bistand til å komme i utdanning og arbeid. Det fordrer et nært samarbeid mellom barnevernet og andre sektorer, ikke minst med NAV, for å sikre en god overgang til voksenlivet.

Som nevnt tidligere er det barn med innvandrerbakgrunn som representerer økningen i barnefattigdom de siste årene. Sannsynligheten for å tilhøre husholdninger med vedvarende lavinntekt er ti ganger så høy for et barn med ikke-vestlig bakgrunn,<sup>108</sup> som for et barn med norsk bakgrunn. Det er stor variasjon etter landbakgrunn. Barn med somalisk, irakisk og afghansk bakgrunn er mest økonomisk utsatt.<sup>109</sup> Undersøkelser viser også at voksne med ikke-vestlig bakgrunn har mer psykiske plager og sosiale problemer enn etnisk norske.<sup>110</sup> Dette kan svekke foreldrenes omsorgsevne og svekke kvaliteten på samspillet mellom foreldre og barn. Det kan derfor være en større andel barn med innvandrerbakgrunn enn barn i befolkningen for øvrig som vokser opp med risiko for selv å utvikle psykiske problemer. Delvis fordi de selv kan ha opplevd dramatiske hendelser og delvis fordi foreldrene har slike opplevelser.

Både dårlig økonomi og de helsemessige og sosiale problemene kan bidra til at barn og unge med innvandrerbakgrunn i mindre grad deltar i fritidsaktiviteter og aktiviteter i skolesammenheng. Det kan også være en utfordring for foreldrene å følge opp barna sine slik det forventes i norsk skole. Dette kan vanskeligjøres av både kultur- og språkforskjeller, men også fordi utdanningsnivået blant en del innvandrergrupper er langt lavere enn for befolkningen for øvrig. Mange barn og unge med innvandrerbakgrunn gjør det svært godt i norsk skole, vi ser likevel at ungdommer

med bakgrunn fra enkelte landområder er overrepresentert blant frafallselever i videregående skole.

## 1.4 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er et av regjeringens viktigste tiltak for å bekjempe fattigdom. Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne. Dette handler i stor grad om personer som ellers vil være avhengig av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder. Målet med programmet er å bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging - også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker.

### 1.4.1 Utviklingen i antall deltakere

Arbeids- og velferdsdirektoratet oppsummerte i 2011 i en artikkel i *Arbeid og velferd* erfaringene med kvalifiseringsprogrammet fra prosjektperioden fra 2007 til 2010.<sup>111</sup> Konklusjonen var at programmet kunne vise til relativt gode resultater når det gjelder utviklingen i antall deltakere, hvorvidt målgruppen var nådd, kvalitet i programmet og overgang til arbeid. I artikkelen ble det også avdekket flere utfordringer for den videre utviklingen.

Fra 1. januar 2011 gikk kvalifiseringsprogrammet fra et prosjekt og med øremerket tilskudd til kommunene, til å bli et program i ordinær drift og med rammefinansiering. Utviklingen i antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet i 2011 og hittil i 2012 viser en nedgang. Antall deltakere var i 2011 på topp 1. januar med 8 802 deltakere. Antall deltakere har siden sunket, som Figur 15 viser, med unntaket av høsten 2011, da det var en liten oppgang. Det er i all hovedsak Oslo som står for økningen. Fra desember 2011 var det igjen en nedgang. I august 2012 var det på landsbasis 6 337 deltakere, og antallet var dermed tilbake på samme nivå som høsten 2009, da programmet fortsatt var under oppbygging. I 2011 så vi en jevnt synkende tendens for andelen avslag på søknad om kvalifiseringsprogram. Tendensen fortsatte i første og andre tertial 2012. Direktoratet ser det som positivt at andelen avslag går ned.

30 <sup>107</sup> Lars B. Kristofersen: *Barnevern og ettervern*. Hjelpetiltak for 16-22-åringer og levekår for unge voksne. NOVA-rapport nr. 10/09.

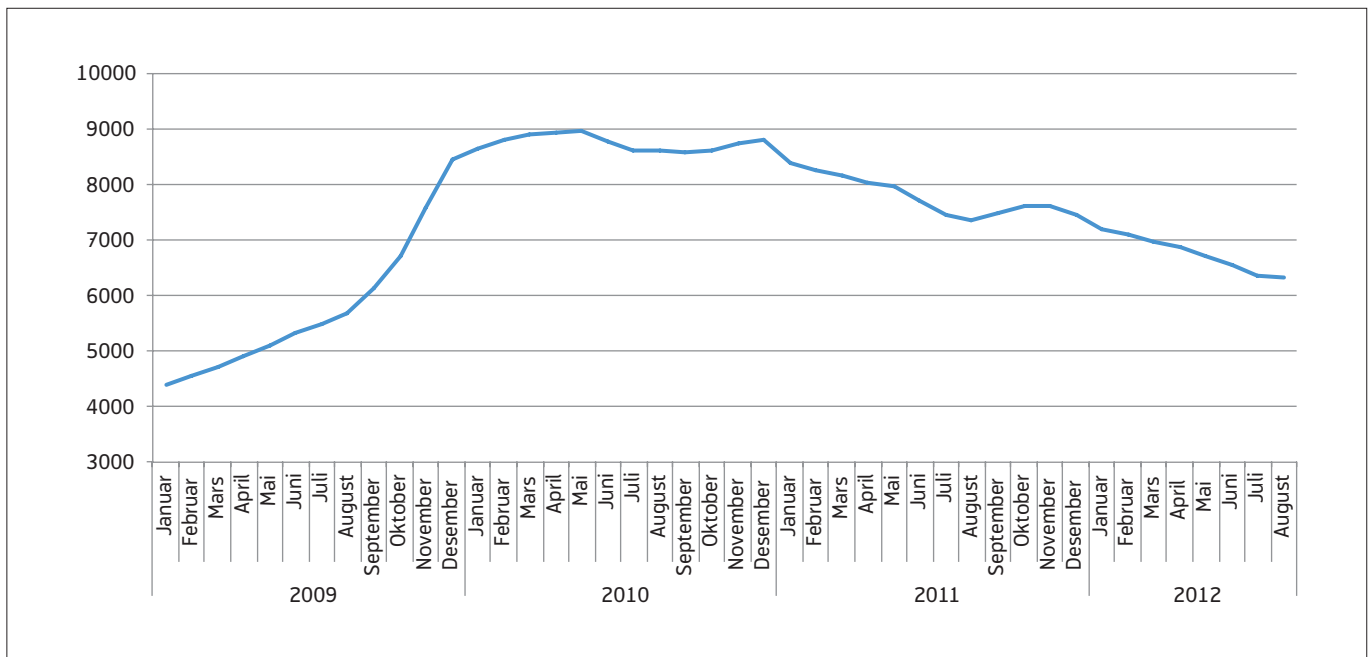
<sup>108</sup> Jon Epland og Mads Ivar Kirkeberg: *Barn i lavinntektsfamilier - omfang og utvikling* i Tone Fløtten (red.): *Barnefattigdom*, Gyldendal 2009.

<sup>109</sup> Mer om dette i kap. 1.1.2.4.

<sup>110</sup> Sissel Seim og Hege Larsen (red.): *Barnefattigdom i et rikt land*. Høgskolen i Oslo. HiO-rapport 2011 nr 10.

<sup>111</sup> Langeng og Dehli: *Kvalifiseringsprogrammet 2007-2010: Ble forventningene innfridd?* *Arbeid og Velferd* 2/2011.

**Figur 15** Antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet



Kilde: NAV

Vi har ikke kunnskap som gjør at vi kan si noe sikkert om en enkelt årsak til nedgangen i antall deltakere. Vi har imidlertid en del informasjon fra rapporteringene fra fylkesmennene, fra samlinger og fra besøk på NAV-kontor. Det er sannsynligvis ulike årsaker til nedgangen.

For det første ble det beregnet en årlig tilgang på vel 5 000 deltakere. Det kan tenkes at disse anslagene er noe for høye. Det ble registrert 6 157 nye søknader i 2011, men bare 4 640 søkere fikk innvilget kvalifiseringsprogram.

En del kommuner mener at deltakerantallet i KVP nå er på et «riktigere» nivå enn i prosjekt-perioden. Oppmerksomheten omkring måltall førte til at mange som fikk innvilget KVP ikke fikk nødvendig tett og koordinert bistand. I forlengelsen av dette rapporterer noen at man nå har mulighet til å fokusere mer på kvalitet enn i prosjektperioden. Andre rapporterer om en forskyvning av målgruppen mot mindre krevende deltakere på grunn av at de oppfatter at arbeidsrettingen er sterkere nå enn tidligere. Det rapporteres at man i større grad velger ut deltakere som man mener står nærmere arbeidslivet og som det er mer sannsynlig kan komme i arbeid i løpet av programperioden.

En annen årsak kan være at det kun er mulighet for ett gjeninntak. Dette er ikke klart i loven, men følger av forskriften og presiseres i rundskrivet.<sup>112</sup> Det oppleves som uheldig for denne målgruppen og fører til at mange NAV-kontor er blitt mer tilbakeholdne med å «bruke opp» engangsmuligheten. Det er heller ikke lenger mulig å få permisjon uten stønad slik det har vært praktisert tidligere.

Fra 1. januar 2010 kunne alle kommuner tilby KVP, også de som på det tidspunktet ikke hadde etablert NAV-kontor. Når et NAV-kontor starter med KVP regner en med at antall deltakere øker det første året, for så å flate ut det neste. Det tredje året går antallet ned, for så å legge seg på et «normalnivå» etter 12 kvartal. Både i 2011 og i 2012 er det mange NAV-kontor som er i siste, det vil si nedadgående/stabiliserende fase.

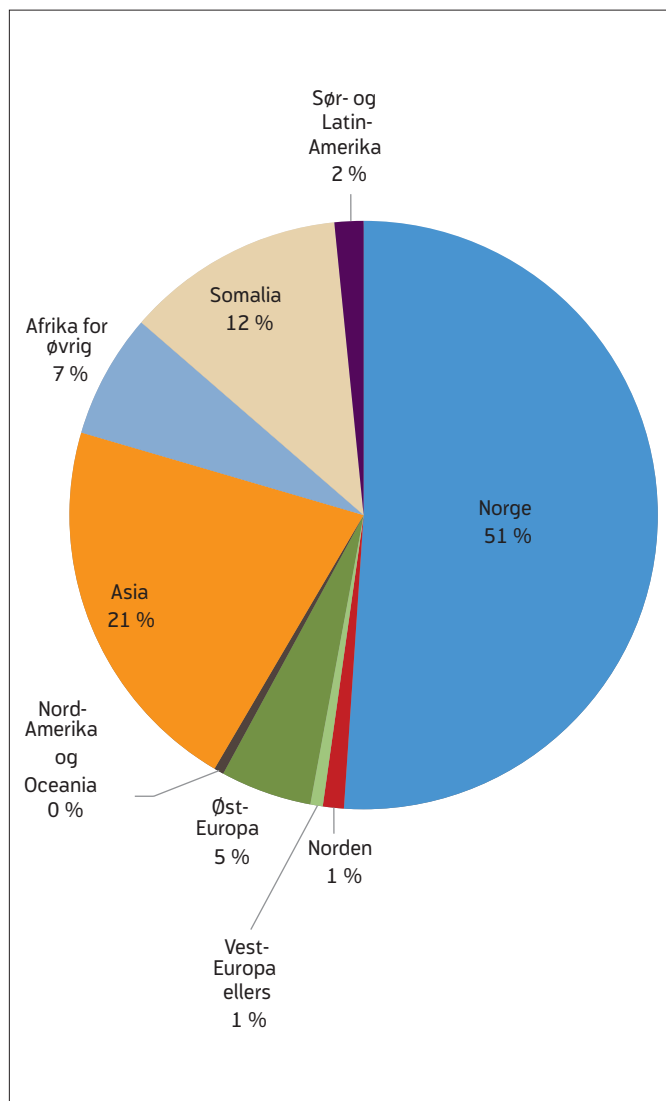
Til sist vil overgangen fra øremerket tilskudd til rammefinansiering for noen kommuner bety færre ressurser til KVP. Flere fylkesmannsembeter peker på at en del kommuner ikke overfører hele beløpet som overføres fra staten til kommunens driftsramme til NAV-kontoret.

<sup>112</sup> Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV. Utarbeidet 22.06.2012 av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

### 1.4.2 Deltakerne i 2011<sup>113</sup>

Litt over halvparten av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet er menn. 18 prosent av deltakere er nå under 25 år.<sup>114</sup> Det er stor variasjon i andelen unge mellom fylkene. I Oslo – som har 25 prosent av landets deltakere – var kun fem prosent under 25 år. For landet utenom storbyene var andelen unge 23 prosent. Variasjonen skyldes blant annet ulike prioriteringer og vurderinger av hvilke virkemidler som passer for ungdom.

**Figur 16** Deltakere i kvalifiseringsprogrammet 2011 etter fødeland



Kilde: NAV

Halvparten av deltakerne i kvalifiseringsprogrammet i 2011 var født i ett annet land enn Norge (se figur 16).<sup>115</sup> Det var en noe større andel enn i 2009. Om lag en av fem var født i et land i Asia, og like

mange i Afrika. Av de som er født i Afrika var over halvparten fra Somalia. Det er stor variasjon mellom de ulike fylkene etter hvor stor andel av deltakerne som er utenlandskfødt. I Oslo er tre av fire født i et annet land enn i Norge.

For landet som helhet hadde 75 prosent av dem som fikk innvilget KVP økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold forut for inntaket

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har evaluert kvalifiseringsprogrammet. Her finner de at de fleste deltakerne har sammensatte problemer, mange har psykiske problemer og mange er voksne uten fullført utdanning.<sup>116</sup>

### 1.4.3 Hva skjer med deltakerne etter programslutt?

Kvalifiseringsprogrammet har tre hovedmålsettinger. For det første å bekjempe fattigdom, for det andre å bidra til at flere som står langt fra arbeidsmarkedet kommer i arbeid, og for det tredje å redusere langtidsmottak av sosialhjelp. Det er derfor interessant å følge med på hvordan det går med deltakerne etter programmet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har to kilder til statistikk om hva deltakerne går til etter at de har vært i KVP. Den første er kommunenes rapporteringer om dette tre ganger i året, den andre er avgangsstatistikk, som NAV også produserer når det gjelder andre brukere. Figur 17 viser hva deltakerne gikk til for hvert tertial. I annet tertial 2012 gikk 36 prosent til arbeid (heltid eller deltid, med eller uten lønnskutt) etter gjennomført eller planmessig avviklet program. Til sammen gikk 53 prosent over i arbeid eller et arbeidsrettet løp (arbeidsmarkedstiltak eller skolegang). 22 prosent gikk over til økonomisk sosialhjelp, noen i påvente av avklaring av søknad om uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger. Andelen med overgang til arbeid har vært høyere etter 3. tertial 2011 enn tidligere. En mulig forklaring på det er at deltakerne det siste året står

32 <sup>113</sup> SSB innhenter data om KVP gjennom KOSTRA. Disse tabellene var ikke oppdatert med 2011-data da denne rapporten ble ferdigstilt. Vi kunne derfor ikke benytte tallene. I følge opplysningene på <http://www.ssb.no/soshjelpk> skal dataene frigis «tidlig i høst». Vi har derfor benyttet egne data fra kommunenes rapportering til oss på aggregert nivå, og egne registerdata.

<sup>114</sup> April 2012. Arbeids- og velferdsdirektoratet. KVP-rapport for 1. tertial 2012.

<sup>115</sup> NAVs analyser av egne registerdata.

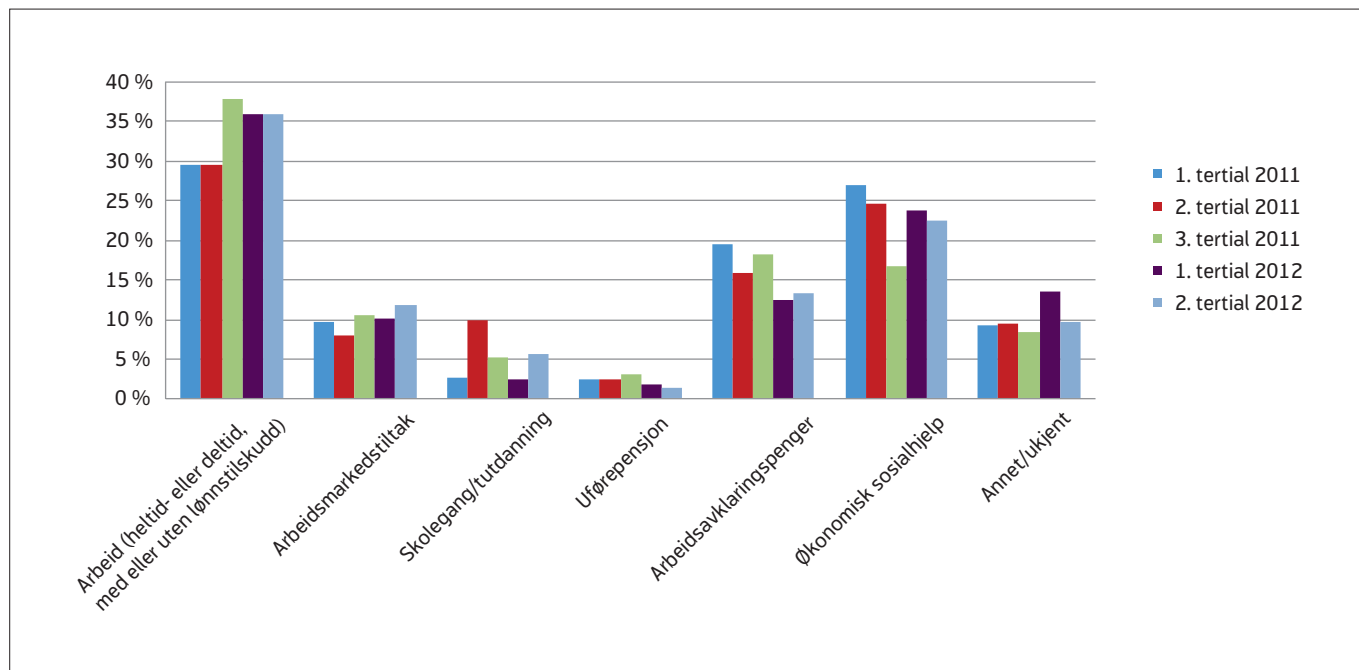
<sup>116</sup> Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik: *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet*. Sluttrapport. AFI-rapport 4/2011.



nærmere arbeidsmarkedet enn de gjorde tidligere. Rapporteringen viser at overgangen til arbeidsavklaringspenger for de med fullført eller planmessig avsluttet program også har

sunket, sammenliknet med alle fjorårets tertialrapporteringer. I utgangspunktet mener vi at dette er positivt da det kan tyde på at det gjøres bedre arbeidsevnevurderinger.

**Figur 17** Hva deltakere med gjennomført eller planmessig avsluttet program gikk til



Kilde: NAV

14 prosent gikk til «annet» i 1. tertial 2012. En del kommuner har også svart på hva disse gikk til. Opplysningene gir en pekepinn om at en stor del av kvinnene har omsorg for små barn i etterkant av deltakelsen i programmet.

Tallene fra kommunene sier bare noe om de som har fullført eller planmessig avsluttet programmet, og det sier kun noe om hva deltakerne gjør umiddelbart etterpå, ikke om hvor lenge de forblir i den statusen eller hva de gjør senere. Det er heller ikke mulig ut fra disse tallene å se om noen grupper i større grad enn andre kommer over i arbeid. For å undersøke overganger til arbeid i litt mer detalj har vi tatt utgangspunkt i alle som var registrert i NAVs saksbehandlingsverktøy Arena som deltakere i kvalifiseringsprogrammet, og som hadde avgang fra programmet i første halvår 2010.<sup>117</sup> Både dataene som er brukt og definisjonene er forskjellig

fra det som er vist i figur 17, og resultatene blir ganske ulike.

Vi finner da at 19 prosent (438 personer) av alle med avgang fra kvalifiseringsprogrammet i første halvår var i arbeid rett etter avgang fra programmet. Av disse igjen, var 82 prosent fortsatt i arbeid etter 6 måneder. Etter 12 måneder var 69 prosent fortsatt i arbeid, og etter 22 måneder – det siste tidspunktet vi har opplysninger for – var fortsatt 63 prosent i arbeid. Dette gjelder altså kun de som gikk rett over i arbeid etter kvalifiseringsprogrammet. Hvis vi derimot tar for oss *alle* som hadde avgang i 1. halvår 2010, altså ikke bare de som gikk rett ut i jobb, var totalt 23 prosent i jobb 22 måneder senere (tabell 1). Det er altså en del som ikke går ut i jobb umiddelbart etter avsluttet program, men som får arbeid etter hvert.

<sup>117</sup> Sammenliknet med rapportert antall deltakere var 82 % av deltakerne registrert i Arena på det tidspunktet. Avgang er definert som at de var registrert som deltakere i KVP i en måned, men ikke i de to påfølgende månedene, tilsvarende vår avgangsstatistikk på andre områder. Ut ifra denne definisjonen hadde 2275 personer avgang i 1. halvår 2010

**Tabell 1** Andel med avgang fra KVP 1. halvår 2010 som er i jobb 22 måneder senere, etter alder og fødeland og totalt N=2275.

Fødeland	18–24 år	25–66 år	Totalt
Født i Norge	23	19	21
Født i annet land	31	24	25
Totalt	25	22	23

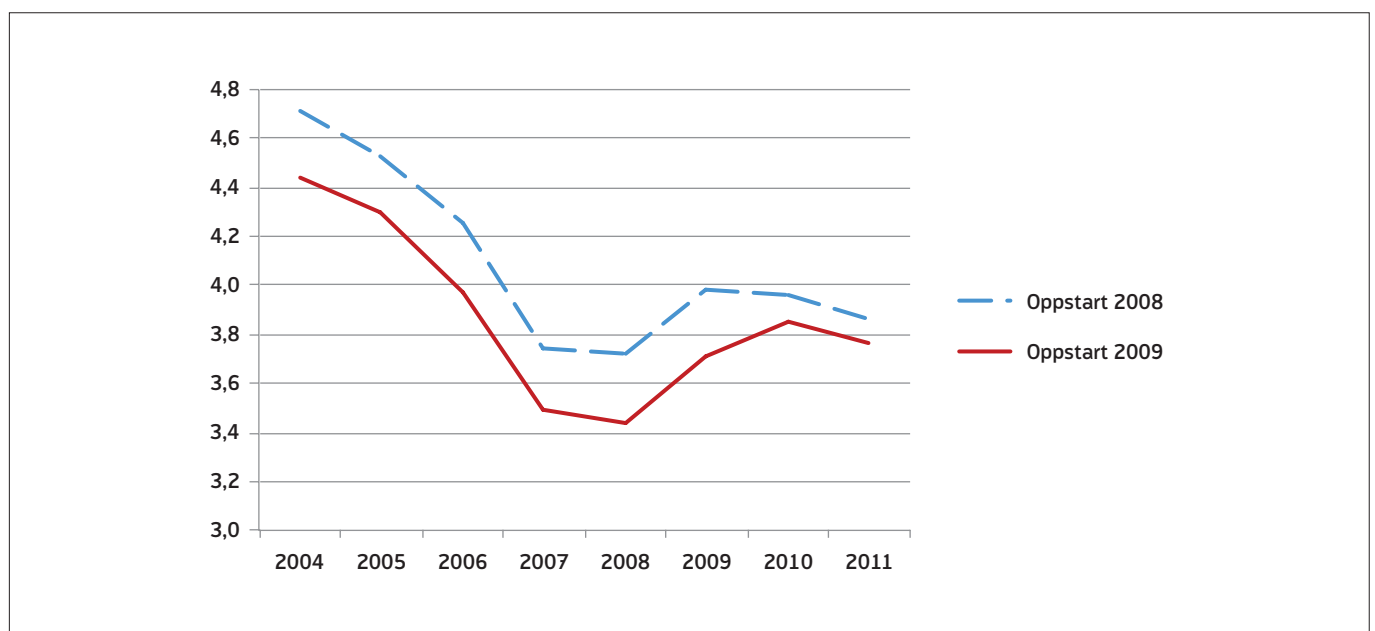
Kilde: NAV

Andelen som er i arbeid nesten to år etter avgang fra kvalifiseringsprogrammet varierer etter fødeland og alder. Det er en noe høyere andel unge som er i arbeid, og da særlig unge som var født i et annet land enn Norge. Andelen i arbeid var høyere blant de som var født i utlandet også i aldersgruppen 25-66 år. Vi antar at dette har sammenheng med at innvandrere i kvalifiseringsprogrammet ikke nødvendigvis har like store og sammensatte problemer som de med norsk bakgrunn, men nærmere analyser vil trolig avdekke store forskjeller mellom deltakere med ulike fødeland.

#### 1.4.4 Hvilken betydning har innføringen av KVP hatt for sosialhjelpsutviklingen?

En viktig hensikt med kvalifiseringsprogrammet er som nevnt å redusere antall langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Kvalifiseringsprogrammet omfatter et begrenset antall personer. I 2010 var

det ti ganger så mange med økonomisk sosialhjelp som med kvalifiseringsstønad. Det er derfor ikke å vente at programmet har stor effekt på antall sosialhjelpsmottakere samlet, men at programmet har bidratt til å redusere antall langtidsmottakere. Samtidig ble programmet innført i en periode med stigende arbeidsledighet, noe som førte til økende antall sosialhjelpsmottakere. Det har derfor vært nødvendig å gjøre en analyse der vi skiller mellom betydningen av utviklingen på arbeidsmarkedet og innføringen av kvalifiseringsprogrammet. Vi sammenlikner utviklingen i mottakere av økonomisk sosialhjelp mellom kommuner etter hvilket år de innførte kvalifiseringsprogrammet, og hvor mange deltakere de har i kvalifiseringsprogrammet i forhold til antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, kontrollert for blant annet arbeidsledighet og demografiske variable.<sup>118</sup>

**Figur 18** Mottakere av økonomisk sosialhjelp som andel av befolkningen, etter oppstartsår for KVP. Prosent

Kilde: SSB og NAV

Figur 18 viser at kommuner som startet med kvalifiseringsprogrammet i 2008 ikke hadde vekst i antall sosialhjelpsmottakere fra 2009 til 2010, i motsetning til kommuner som ikke startet før i 2009.

En økning i antall deltakere på kvalifiseringsprogrammet kan se ut til å gi en reduksjon i antall mottakere av økonomisk stønad, men effekten er liten. Varigheten av sosialhjelp ser ut til å reduseres ved innføringen av kvalifiseringsprogrammet, særlig andelen langtidsmottakere, som jo også er hovedmålgruppen. Ledighetsraten har langt større innvirkning på antall mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Tidspunktet for innføringen av kvalifiseringsprogrammet i de ulike kommunene faller sammen med opprettelsen av NAV-kontor i kommunen. Vi kan i vår analyse ikke skille en mulig effekt av gjennomføringen av NAV-reformen via andre mekanismer fra en mulig selvstendig effekt av innføringen av kvalifiseringsprogrammet.

#### **1.4.5 Erfaringer med programmet – noen utfordringer**

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har i sin evaluering av kvalifiseringsprogrammet levert en underveis-rapport (i 2009) og en sluttrapport (i 2011).<sup>119</sup> Sluttrapporten er basert på data fram til utgangen av 2010 og beskriver implementering, organisering, innhold og metoder. AFI samarbeider også med Frischsenteret som i perioden 2012-2013 skal gjennomføre en effektevaluering av programmet.

AFIs undersøkelse gir et samlet inntrykk av at KVP gir stor fleksibilitet med tanke på muligheter for å kombinere ulike statlige og kommunale (og andre) tiltak, samtidig som oppfølgingen av deltakerne på de ulike tiltak og aktiviteter er tett fra NAVs side. Det er i større grad enn tidligere mulig å få til parallellitet og samordning av ulike tilbud, tiltak og aktiviteter. I følge tiltaksarrangørene får KVP-deltakere som regel samme oppfølging som andre tiltaksdeltakere, men oppfølgingen av KVP-deltakere fra NAVs side er tettere og tiltakene kombineres med andre typer tilbud og aktiviteter. Etter den første fasen i KVPs utvikling, hvor hovedvekten lå på tilbud i skjermede

virksomheter og kommunale lavterskeltilbud, ble oppmerksomheten rettet mot å øke og utvikle tiltak i ordinært arbeid.

KVP-deltakerne har positive erfaringer med veilederne i NAV når det gjelder det som både veilederne og deltakerne selv refererer til som «tett oppfølging». Dette må ses i sammenheng med at de oppfatter KVP-stønaden bedre enn økonomisk sosialhjelp. Samtidig har mange deltakere tro på at KVP vil føre dem videre til utdanning og særlig til jobb. Der den tette individuelle oppfølgingen fra NAV svikter, er deltakerne klart mindre positive. De mest positive deltakerne er de som NAV selv følger tett opp i praksisplasser i ordinært arbeidsliv.

Det er ikke alle deltakerne som fullfører programmet. I sin evaluering finner AFI at rusrelaterte problemer er en av grunnene som nevnes hyppigst som årsaker til frafall. De finner samtidig at rus er et av de områdene hvor det rapporteres om mangel på kompetanse. AFI viser også til at det er en tendens til svak motivasjon blant deltakerne, særlig blant de som har de største utfordringene. Dette kan tyde på at tiltak kan målrettes i enda sterkere grad mot oppbygging av kompetanse på rusfeltet og mot motivasjonsarbeid.

Deltakerne er gjennomgående av den oppfatning at de ikke har hatt særlig mye valg, verken når det gjelder spørsmålet om å bli med i KVP eller når det gjelder hva slags tilbud de kunne benytte seg av. Dette kan tyde på at kartleggingen er for dårlig, manglende tilgang på tiltak eller det kan tyde på stort arbeidspress i NAV-kontorene.

Deltakerne er mer positive til de tiltakene/tilbudene de har fått enn til medvirkning i valg av tiltak. Selv om deltakerne blir mer fornøyd etter hvert, er det en tendens til at de synes mange av tiltakene er lite meningsfulle, kjedelige og at de ikke fører dem fram til jobb. Det er en tendens til svak motivasjon til aktiviteter i tiltak blant nokså mange deltakere, særlig blant dem som er i tiltak hos tiltaksarrangør.

Funn og konklusjoner i AFI-rapporten er i stor grad i overensstemmelse med øvrig informasjon direktoratet har innhentet om kvalifiserings-

<sup>119</sup> Sveinung Legard, Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik: *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Underveis-rapport*. Notat 7/2009 og Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik: *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Slutt-rapport*. AFI-rapport 4/2011.

programmet blant annet fra fylkesmennene. Resultatene for overgang til arbeid var bedre i 2011 enn i 2010. Alle som tilhører målgruppen for KVP skal få mulighet til å delta i et arbeidsrettet kvalifiseringsprogram. Det kan virke som enkelte ikke blir vurdert for KVP da man anser veien fram for å være for lang. Den enkeltes program skal ha arbeid som mål selv om veien fram kan være lang. Tiltak og virkemidler skal understøtte og sette deltakerne i stand til å nå målet.

Rapporteringen tyder også på at det er en økende tendens til at NAV-kontorene forbereder brukeren bedre før inntreden i KVP. Dette kan særlig være aktuelt blant annet for personer med rus og psykiske problemer som står langt fra arbeidslivet. Det er viktig å oppmuntre kontorene til å samarbeide med potensielle KVP-deltakere om tiltak som kan forberede dem for et kvalifiseringsprogram slik at programtiden blir brukt optimalt.

Det kan virke som praktisering av ordningen er blitt mer arbeidsrettet. Dette samsvarer også med resultatene i AFIs undersøkelse. Arbeidsfokuset skal ikke være til hinder for at de som fyller vilkårene skal få tilbud om KVP – særlig når det ses i sammenheng med det arbeidet som kan gjøres før iverksettelsen av program. Direktoratet mener det er viktig å sørge for gjennomføring av arbeidsevnevurdering før program og jobbe med utfordringen om at mange ikke klarer å nyttiggjøre

seg programmet på grunn av språkproblemer. I mange fylker er KVP godt integrert i det øvrige arbeidet ved NAV-kontoret. De fleste fylkesmenn mener at rett til KVP er godt kjent og at iverksatte program er i samsvar med loven. Dette er ikke verifisert ut fra tilsyn eller undersøkelser, men en antakelse Fylkesmannen har på grunnlag av kjennskap til fagfeltet.

Det nye rundskrivet til lov om sosiale tjenester i NAV<sup>120</sup> og den pågående opplæringen i regelverket til KVP vil avhjelpe mye av problematikken knyttet til kompetansemangel, manglende oppmerksomhet om KVP som rettighet og eventuelle uklarheter knyttet til målgruppe. Fylkesmennene rapporterer om at det er stor bevissthet omkring å ta hensyn til familieforhold ved utforming av program for den enkelte. Likevel viser fylkesmennenes pågående tilsyn med hvordan NAV-kontorene behandler søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer som har forsørgeransvar for barn at det fortsatt tas avgjørelser der barns behov ikke blir tilstrekkelig ivarettatt.

Det er viktig at NAV-kontoret generelt har kunnskap og kompetanse om ulike tiltak og virkemidler samt inngående kjennskap til lokalt og regionalt næringsliv. Det er også viktig å gjøre kjent at NAV-kontorene selv har ansvar for oppfølging av deltakere i program selv om det er tiltaksarrangører som har fått dette oppdraget.



---

---

## 2 OPPSUMMERING OG VURDERINGER - UTFORDRINGER FOR NAV

### 2.1 Barneperspektivet

De fleste forskere er enig om at de universelle og forebyggende tiltakene mot barnefattigdom virker. Dette dreier seg om den generelle oppvekst-, utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken. Det å fullføre skolegang og utdanning og det å ha jobb gir stor grad av beskyttelse mot fattigdom. Det samme gjelder en god oppvekstpolitikk, gode og inkluderende barnehager, skoler og fritidsaktiviteter. Forskere trekker også fram betydningen av billige og/eller subsidierte barnehager og skolefritidsordninger og arbeid for å motvirke frafall fra videregående opplæring.

I tillegg har vi direkte fattigdomsreducerende tiltak i form av overføringer som barnetrygd og andre overføringer. Fordelingsutvalget viste i sin tid til at barnetrygdens omfordelende effekt er betydelig svekket de senere år.<sup>121</sup> Bakgrunnen er at beløpet ikke er justert for prisstigning eller lønnsvekst de siste 15 årene. Overføringer via barnetrygden bidrar til å redusere antallet personer som lever under lavinntekstgrensen og den ville ha løftet mange fler ut av fattigdom dersom beløpet ble hevet. Utvalget pekte videre på at en gjeninnføring av søskentilleggene i barnetrygden vil ha gode fordelingsvirkninger og at dette vil ha positive virkninger med hensyn til å bekjempe fattigdom blant innvandrere, særlig blant innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn. En heving av barnetrygden vil etter utvalgets mening ikke ha sterke uheldige virkninger på tilbøyeligheten til å arbeide. Utvalget fant ikke at barnetrygden bidro til å holde kvinner hjemme og de la vekt på at barnetrygden var enkel å administrere. Høgskolen i Oslo kom i sin kunnskapsoppsummering om barnefattigdom med tilsvarende analyse og anbefaling.<sup>122</sup>

I stortingsmeldingen som fulgte opp Fordelingsutvalget ble dette forslaget avvist med at regjeringen har prioritert utbygging og redusert pris for barnehageplasser.<sup>123</sup> Økt satsing på barnehager har kommet barnefamilieene til gode, og har som

Fordelingsutvalget påpekte, trolig stor betydning for barns læring og framtidige levekår. Regjeringen har også økt fradraget for pass og stell av barn for familier med to eller flere barn, noe som skal gjøre det mer lønnsomt å jobbe og å ha barn i barnehage.

Brochmannutvalget la i 2011 fram sin utredning om den norske velferdsmodellens framtid i møte med økt innvandring og migrasjon.<sup>124</sup> Utvalget pekte på at modellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse og en relativt lik inntektsfordeling for å opprettholde et generøst og universelt velferdstilbud. På denne bakgrunn konkluderte de med at det må legges mer vekt på å aktivisere brukeren innenfor de eksisterende ordningene. Videre anbefalte de, der det er mulig, å vri offentlig forbruk fra kontantytelser til tjenester. Tjenestetilbud rettet mot barn og unge kan hindre at lav familieinntekt hemmer deltakelse på arenaer som skaper integrering. De så ikke hevingen av barnetrygden som et egnet virkemiddel mot lavinntekt fordi de mener det har negativ effekt på særlig innvandrerkvinnens yrkesdeltakelse.

I Høgskolen i Oslo kunnskapsoppsummering om barnefattigdom anbefalte de at man ser på de ulike barnetilleggene i de ulike ytelsene som NAV forvalter.<sup>125</sup> De varierer fra ca. 4500 for foreldre som mottar dagpenger til nesten 38 000 for foreldre som er uføretrygdet. Utgiftene og kostnadene knyttet til barn og barns aktiviteter er de samme uansett hvilken ytelse foreldrene mottar, noe som tilsier at barnetilleggene ikke skulle være så ulike. Sett i et barneperspektiv er ikke dette snakk om passive ytelser, men ytelser som gjør det mulig for barn og unge å være i aktivitet og delta på lik linje med andre barn. I kunnskapsoppsummeringen foreslo de derfor å innføre en «in-work tax credit» for å motvirke disinsentiveffekter av økte trygdeytelser og samtidig verne barn mot lavinntekt. Dette vil være en slags negativ inntektsskatt for de med de potensielt laveste lønnsinntektene, som utbetales når en forlater en stønadsordning og går over i lønnet arbeid.

<sup>121</sup> NOU 2009:10 Fordelingsutvalget.

<sup>122</sup> Sissel Seim og Hege Larsen (red.): Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om barnefattigdom og eksklusjon blant barn i Norge. Høgskolen i Oslo. HiO-rapport 2011 nr 10.

<sup>123</sup> Meld. St. 30 (2010-2011) Melding til Stortinget. Fordelingsmeldingen.

<sup>124</sup> NOU 2011:7. Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid.

<sup>125</sup> Sissel Seim og Hege Larsen (red.): Barnefattigdom i et rikt land. Høgskolen i Oslo. HiO-rapport 2011 nr 10.

Høsten 2011 gikk en arbeidsgruppe fra Statens helsetilsyn gjennom 87 klagesaker fra seks fylker. I alle sakene representerte klageren en husstand med barn. Bare en fjerdedel av sakene inneholdt opplysninger om barna ut over rene personaliaopplysninger. Ikke i noen av disse sakene var barnas behov tilstrekkelig utredet.

I 2012 gjennomføres landsdekkende tilsyn der fylkesmannen ser på hvordan NAV-kontorene behandler søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer som har forsørgeransvar for barn. De undersøker om kommunen sikrer at søkerens situasjon blir kartlagt i tilstrekkelig grad og om det blir gjort individuelle vurderinger. Tilsynet som er foretatt hittil tyder på at det fortsatt tas avgjørelser der barns behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Fylkesmannens tilsyn er viktig for å påse at tjenestene utføres i tråd med lov og forskrift. Kommunen i NAV har et ansvar for at ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter for å utføre jobben. Alle landets fylkesmenn får opplæring i det nye rundskrivet. De skal deretter gi opplæring til NAV-ansatte og NAV-ledere.

Kommunene skal gjennom NAV sikre at utsatte barn, unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dette kommer klart fram av formålsbestemmelsen til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>126</sup> Direktoratet har utarbeidet rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>127</sup> Rundskrivet inneholder merknader til bestemmelsene i loven og tilhørende forskrifter. Merknadene er en fortolkning og presisering av hvordan politiske myndigheter og overordnet forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres.

Barneperspektivet er godt synliggjort i rundskrivet. I rundskrivet presiseres det at hvis tjenestemottaker har barn, så skal det tas særlig hensyn til barnas behov i alle vurderinger som foretas. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Dette innebærer at utgifter til barn og unge kan være en del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter til voksne ikke er det. Det er også presisert at hvis

tjenestemottaker ikke bor sammen med egne barn, skal utgifter til samvær inngå i livsoppholdet. Dette kan blant annet være reiseutgifter eller utgifter som tilrettelegger for overnatting, som seng, sengetøy, håndklær med videre. Tilsynet avdekker manglende kompetanse ved NAV-kontorene når det gjelder lov om sosial tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Opplæringen i rundskrivet til loven vil imøtekomme noe av dette behovet, men det vil fortsatt i tiden framover være et stort behov for veiledning og opplæring.

Arbeid er det viktigste virkemiddelet mot fattigdom. Noen foreldre vil bruke lang tid på å komme i arbeid. Da er det viktig at hjelpeapparatet ser barna og bidrar til å iverksette avhjelpende tiltak. Både NAV og barnevernet kan bistå familier som sliter økonomisk, slik at barn og unge får delta i skole- og fritidsaktiviteter på lik linje med andre barn. Barn av mottakere av økonomisk stønad er en sårbar gruppe. For familier som mottar økonomisk stønad, regnes kostnader for barns deltakelse i fritidsaktiviteter og utstyr til slike aktiviteter som en del av livsoppholdet etter loven. NAV-kontorene har dermed plikt til å ta slike kostnader med i vurderingen ved utmåling av økonomisk stønad.

I rundskrivet er det også presisert at NAV-kontoret skal sikre at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes en avgjørelse om tjenester etter loven. Det skal gjøres en konkret og individuell vurdering av hvilke opplysninger som er nødvendig og tilstrekkelig. Det kan være nødvendig å innhente nærmere opplysninger om tjenestemottakers barn som har betydning for vurderingen av livsoppholdsbehovet. Dette kan blant annet gjelde barnets behov i tilknytning til sosialt samvær med andre barn og fritidsaktiviteter.

Tilskuddsordninger skal også bidra til å utvikle tjenester og virkemidler etter loven både når det gjelder boligsosialt arbeid, tiltak rettet mot barn og unge og tiltak for å videreutvikle arbeidet med økonomisk rådgivning. Selv om tilskuddene til tiltak og aktiviteter ikke fjerner fattigdom, så er det avhjelpende eller kompenserende i forhold å demme opp for konsekvensene av fattigdom og sosial eksklusjon. Mens vi venter på at foreldrene

38 <sup>126</sup> Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. LOV-2009-12-18-131.

<sup>127</sup> Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV. Publisert 22.06.2012 av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

skal komme i arbeid og aktivitet og få en bedre økonomi, har barn behov for å delta på aktiviteter sammen med andre barn. Det å få foreldre i arbeid kan som nevnt ta lang tid. Derfor er slike tiltak fortsatt viktige. Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter tilskuddsordningen mot barnefattigdom i samarbeid med fylkesmannen. Sluttevalueringen av tilskuddsordningen ble ferdigstilt i november 2009.<sup>128</sup> Evalueringen viste at tiltakene ikke har motvirket fattigdom, men at de har bidratt til inkludering ved å skape anledninger for barn og unge til å delta på viktige sosiale arenaer på linje med andre. Det vil si at tiltakene har medvirket til å redusere marginalisering og sosial isolasjon. Tilskuddsordningen har også ført til økt oppmerksomhet om barnefattigdom. I dag er det et krav at NAV-kontoret står som søker. Tilskuddsordningen er et viktig virkemiddel for tjeneste- og tiltaksutvikling i NAV, samt for å prøve ut metoder og strukturer for samarbeid. Evalueringen i 2009 pekte på behovet for tydeligere forankring i kommunene, og at det er viktig at kommunene får et mer helhetlig grep om hvordan forholdene for barn og unge i fattige familier kan bedres. Derfor har direktoratet gitt tilskudd til å utarbeide lokale handlingsplaner mot barnefattigdom, og har bidratt til å avholde seminarer om barnefattigdom og om handlingsplanarbeid.

Undersøkelser viser at mange av de som befinner seg utenfor arbeidslivet som unge voksne har en bakgrunn med overgrep, omsorgssvikt og/eller mobbing.<sup>129</sup> Dette betyr at mange ikke har fått den hjelpen de har trengt i barne- og ungdomsårene. Et bedre forebyggende arbeid og økt samarbeid mellom de ulike offentlige etatene vil derfor bidra til at barn og unge fanges opp tidligere og får den hjelpen de trenger. Mange av de som sliter som voksne, har hatt problemer langt tilbake i tid, gjerne i oppvekstfamilien. Da blir det avgjørende viktig at NAV og alle andre virksomheter som har med barn og unge å gjøre ser barn som har det vanskelig og at de som kan tilby hjelp og støtte kommer på banen. NAV er i kontakt med svært mange personer i vanskelige livssituasjoner. Derfor er det viktig at NAV er oppmerksom på behovene til barna i familien. For noen kan NAVs

tiltak, tjenester og virkemidler være løsningen på problemene, for andre er det helt nødvendig at andre instanser bidrar med sine tjenester. I formålsbestemmelsen til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen står det at NAV skal bidra til at utsatte barn, unge og deres familier får en helhetlig og samordnet tjenestetilbud. NAV-kontoret skal delta i samarbeid på individnivå og systemnivå for å finne forsvarlige, helhetlige løsninger til beste for sosialt vanskeligstilte.

## 2.2 Forebygging og tidlig innsats

Det lønner seg å forebygge framfor å reparere, både når vi tar hensyn til samfunnsøkonomiske konsekvenser og konsekvenser for den enkelte og dens omgivelser. Dette betyr å gripe tidlig inn i forhold til en problemutvikling. Det kan også bety å komme tidlig inn med hjelp til en familie som sliter, for å forebygge problemer og å motvirke at problemer går i arv.

NAV-kontorets og kommunens ansvar for informasjon og generelt forebyggende arbeid er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Forebygging handler om at tjenester til utsatte grupper er inkluderende og lett tilgjengelig for å hindre eksklusjon og marginalisering. Eksempler på dette kan være boligsosialt arbeid. Utkastelser er svært vanskelig for den enkelte og kostnadskrevene for en kommune.<sup>130</sup> Godt boligsosialt arbeid med tett oppfølging i bolig fører til færre utkastelser. Ofte vil også både økonomiske rådgivning og økonomisk stønad være viktige virkemidler for å hindre utkastelser. Etablering av et lavterskeltilbud på økonomisk rådgivning kan gi store besparelser på sosialhjelpsbudsjettet. Økonomisk rådgivning er en obligatorisk tjeneste i henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er viktig at NAV har nødvendig kunnskap og ferdigheter, samt kjennskap til ulike tiltak og virkemidler slik at kontoret kan gi kvalifiserte råd og god veiledning i slike saker. Den som har økonomiske problemer kan få bedre styring blant annet gjennom å få hjelp til å sette opp budsjett og hjelp til å løse gjeldsproblemer.

<sup>128</sup> Nuland, Hjort, Fløtten, Backe-Hansen (2009): *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. Oslo: Fafo-rapport 2009: 50.

<sup>129</sup> Torunn S. Olsen m.ft: *Et liv jeg ikke valgte*. Agderforskning og Universitetet i Agder. FOU-rapport 9/2009.

<sup>130</sup> Anne Skevik Grødem: *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon. Hvordan fungerer de lokalt?* Fafo-rapport 2012:24.

Kommunen skal drive forebyggende virksomhet både mot befolkningen generelt og spesielt utsatte grupper for å forhindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. NAV-kontoret har plikt til å medvirke i dette arbeidet. NAV-kontoret skal være særlig oppmerksom på forhold som er av betydning for sosialt vanskeligstilte, personer utenfor arbeidslivet og oppvekstvilkårene for barn og unge. I kommunene som mottar midler til tiltak mot barnefattigdom er det en økende bevissthet om at dette arbeidet som direkte retter seg mot barna, kan ha potensiale til å hindre reproduksjon av fattigdom.<sup>131</sup>

For å komme tidlig inn og forebygge er det viktig at NAV-kontoret samhandler tett med andre instanser. Griper man tidlig inn, vil det ofte være enklere å iverksette tiltak som gir en positiv utvikling. Eksempler på dette kan være lettere psykiske vansker eller betalingsproblemer. Det finnes mange egnede metoder innenfor helsevesenet for å behandle psykiske lidelser, og ordninger innenfor NAV, som kan bidra til at folk kan gjennomføre studier, komme seg på jobb og mestre hverdagen. Økonomiske problemer kan overkommes ved hjelp av råd og veiledning, avtaler med banken og andre kreditorer, hjelp til å sette opp et budsjett osv. Dersom psykiske lidelser eller betalingsproblemer får utvikle seg over tid, vet vi at problemene vokser og kostnadene for den enkelte og systemene som skal hjelpe blir også langt høyere. Et styrket fokus på det boligsosiale arbeidet er viktig for å forebygge økt bostedsløshet og økte ulikheter i boligstandard og bomiljø.

Mange oppsøker ikke NAV-kontoret selv. Andre venter så lenge at problemene har blitt så store at det kreves omfattende og kostbare tiltak. I noen tilfeller vil det derfor være hensiktsmessig at NAV-kontoret driver utadrettet og oppsøkende arbeid. Hvorledes dette skal gjøres må avgjøres ut fra lokale forhold. Vi ser at mange har god nytte av å være i tett dialog med aktører, som for eksempel treffer personer med livsproblemer, slik at NAV kan tilby sin hjelp der det er hensiktsmessig.

<sup>131</sup> Anne Skevik Grødem: *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon. Hvordan fungerer de lokalt?* Fafo-rapport 2012:24.

<sup>133</sup> Gudmund Hernes: *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*. Fafo-rapport 2010:03., Eifred Markussen m.fl.: *Bortvalg og kompetanse*. NIFU STEP-rapport 13/2008.

## 2.3 Frafall i videregående opplæring

Vi vet at mye av årsakene til fattigdom er at folk befinner seg utenfor arbeidslivet. Personer med ikke fullført videregående opplæring er overrepresentert blant langtidssyke, langtidsarbeidsledige, sosialhjelpsmottakere og uføretrygdene. Frafallet i Norge er høyt og har ligget mer eller mindre stabilt høyt i lengre tid.<sup>132</sup> I løpet av rettighetstiden på fem år er det 1/3 som ikke fullfører videregående skole. Særlig er frafallet fra yrkesfag stort.<sup>133</sup> I dag finnes svært få arbeidsplasser for ufaglærte, og personer uten noen form for fullført opplæring etter grunnskolen står derfor svært svakt på arbeidsmarkedet. Mye tyder på at ungdom som blir stående utenfor opplæring og arbeidsliv står i fare for å bli varige stønadsmottakere. En analyse fra 2007 viste at to prosent av ungdom i alderen 16-19 år sto utenfor arbeid og opplæring i alle tre av analyseårene 2001-2003.<sup>134</sup> For de i alderen 20-30 år var andelen åtte prosent. En studie fra Senter for økonomisk forskning viser at andelen som mottok uførepensjon, sosialhjelp, attføring og rehabilitering var langt høyere blant unge som ikke hadde fullført videregående opplæring.<sup>135</sup> Studien viser dessuten at fullføring av videregående opplæring er betydelig viktigere for arbeidsmarkedstilknypningen enn innvandrerbakgrunn.

Senter for økonomisk forskning har foretatt en analyse av kohorten som avsluttet grunnskolen i 1994.<sup>136</sup> Analysen viser at i 2007 – når disse var 29 år – var det 14,3 prosentpoeng flere som var registrert på en eller annen form for offentlig støtteordning blant dem som ikke hadde fullført videregående opplæring enn blant dem som hadde fullført. I hovedsak vil det være kommunen som bærer kostnadene ved behandling, intervensjon og oppfølging av ungdom i alderen 16-20 år. Vista Analyse har foretatt en beregning av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av at ungdom blir stående utenfor arbeid og opplæring.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> Et nylig igangsatt forskningsprosjekt ved Universitetet i Bergen skal forsøke å finne forklaringer på hvor-for frafallet er så stort på yrkesfag. Prosjektet støttes av Forskningsrådet.<sup>135</sup> Tor Morten Normann (red.): *Ungdoms levekår*. Statistiske analyser 2007:93.

Statistisk sentralbyrå. Statistisk sentralbyrå arbeider med en ny rapport om ungdoms levekår som vil være ferdig i 2013.

<sup>136</sup> T. Falch og O. Nyhus: *Videregående opplæring for unge voksne innvandrere*. SØF-rapport nr. 04/10. Senter for økonomisk forskning.

<sup>137</sup> Falch, Johannesen, Strøm (2009): *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Senter for økonomisk forskning AS.

<sup>138</sup> Ingeborg Rasmussen m. fl.: *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Vista Analyse rapport nr. 2010/07.



Kostnadene kan beløpe seg til mellom 2 000 og 200 000 kr per år per person. I tilfeller med institusjonsbehandling og omfattende behandling, vil kostnadene bli vesentlig høyere. Dersom tiltakene lykkes, slik at man unngår uførhet, vil staten få besparelser i form av reduserte trygdeutbetalinger. Besparelsen kan være rundt 3 millioner kroner i nåverdi per person. I tillegg vil kommunen også ha besparelser på anslagsvis 200 000 – 400 000 kr (nåverdi) per person. Andre studier viser også at det er store kostnadmessige besparelser ved å prioritere arbeid som hindrer frafall og utenforskap og at manglende gjennomføring handler om mer enn lærevansker, sånn som blant annet problemer i familien, psykiske helseproblemer og mobbing.<sup>138</sup>

Frafall i videregående opplæring henger nøye sammen med manglende grunnleggende ferdigheter fra grunnskolen.<sup>139</sup> Det betyr at arbeidet med å hindre frafall må starte tidlig. I nyere forskning fra NIFU finner en at hver femte slutter skolen på grunn av psykiske vansker.<sup>140</sup> Syv prosent av ungdommene oppga vanskelig hjemmeforhold som årsak til at de sluttet skolen. Ofte har slike problemer vedvart og de kan bli forsterket over tid dersom barna, ungdommene og familiene ikke får hjelp. Dette er et felles ansvar for mange ulike offentlige virksomheter.

Kunnskapsdepartementet har satt i gang et stort arbeid for å bidra til økt gjennomføring av videregående opplæring – Ny GIV. Et av delprosjektene – Oppfølgingsprosjektet – er et samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet på nasjonalt plan og mellom fylkeskommunen/Oppfølgingstjenesten og NAV på regionalt nivå. Enkelte av NAVs fylkeskontorer formidler at de synes arbeidet er viktig, men at det ikke er tilstrekkelig tid og ressurser til å bidra godt nok i Ny GIV-arbeidet.<sup>141</sup>

Det har vært en diskusjon i media der enkelte har hevdet at ungdom dropper ut av skolen for å få «betalt» for dette i form av individstønad. Det er lite som tyder på at dette er et utbredt fenomen. Gjennom en intervjuundersøkelse på utvalgte NAV-kontorer var det en mer vanlig oppfatning blant saksbehandlere at dette er aktuelt for en begrenset

gruppe ungdommer som i en kortere periode trenger å gjøre noe annet enn å gå på videregående skole.<sup>142</sup> For disse ungdommene er individstønaden en motivasjon til å delta i et tiltak, fremfor å ikke være i aktivitet overhodet. Det er ikke store beløp det er snakk om og de fleste ungdommer skjønner at det på sikt ikke fins så mange gode alternativer til å fullføre videregående opplæring.

I følge opplæringsloven har ungdom rett til tre års videregående opplæring. Denne retten må tas ut innen utgangen av det året man fyller 24 år, og i løpet av en sammenhengende periode på fem år. Fristen begynner å løpe det året man starter opplæringen. En konsekvens av denne regelen er at det alltid vil være et antall ungdommer i alderen 21-24 år som ikke har brukt opp sine tre år med ungdomsrett, men som likevel står uten rettigheter fordi fristen for uttak er utløpt. Denne gruppen vil måtte vente til det året de fyller 25 år og kommer inn under opplæring for voksne. Det er en utfordring for NAV å finne egnede tiltak for denne gruppen. Ny GIV har synliggjort dette problemet og en del steder velger fylkeskommunen å se bort fra denne regelen, men ikke alle.

Erfaringer fra ulike utviklingsarbeider<sup>143</sup> og en rekke ulike studier tyder på at arbeid for at ungdom fullfører videregående opplæring handler om å komme tidlig inn i en problemutvikling, det handler om samarbeid og koordinering av ulike tjenester, det handler om tett individuell oppfølging, tilrettelagte tiltak og tilgjengelighet og tid.<sup>144</sup> Evaluering av tilrettelagte og kvalifiserende tiltak for ungdom som har falt utenfor ordinær skole og arbeidsliv, viser at seks av ti ungdommer som har

<sup>138</sup> Selma Therese Lyng, Sveinung Legard m.ft: Tilbake til framtiden? En studie av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv: Kjennetegn, resultater, suksessfaktorer og utfordringer. AFI-rapport 3/2010., Hilde Marie Thrana, Cecilie Høy Anvik, Trond Bliksvær og Tina Luther Handegård: Hverdagsliv og drømmer. Unge utenfor arbeid og skole. Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 6 2009., Inger-Hege Kristiansen og Anna Skårberg: Sluttevaluering av utvikling arbeidet Utsatt unge 17-23 år i overgangsfaser. NOVA-rapport nr. 14/10., Cecilie Høy Anvik og Ann Kristin Eide: De trodde jeg var en skulker, men jeg var egentlig syk. Ungdom med psykiske helseproblemer med svak tilknytning til skole og arbeidsliv. Nordlandsforskning. NF-notat nr. 1001/2011.

<sup>139</sup> Eifred Markussen m. ft: Bortvalg og kompetanse. Rapport 13/2008. NIFU STEP. <sup>140</sup> Eifred Markussen og Idunn Seland: Å redusere bortvalg – bare skolens ansvar? Rapport 6/2012.

<sup>141</sup> Blant annet gjort kjent gjennom virksomhetsrapporter fra NAV fylke.

<sup>142</sup> Jorunn Furuberg og Sigrid Myklebø: Kva for tiltak bruker NAV overfor unge arbeidssøkjere? Skal publiseres i Arbeid og velferd nr. 3 2012.

<sup>143</sup> Tio-prosjektet, Arbeid og psykisk helse, fattigdomssatsingene til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, Unge utenfor-satsingen til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, ungdomssatsingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet m.fl.

<sup>144</sup> Hilde Marie Thrana, m. ft.: Hverdagsliv og drømmer. Unge utenfor arbeid og skole. Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 6 2009., Inger-Hege Kristiansen og Anna Skårberg: Sluttevaluering av utviklingsarbeidet Utsatt unge 17-23 år i overgangsfaser. NOVA-rapport nr. 14/10.

deltatt på denne type tiltak, vendte tilbake til skole eller gikk ut i jobb etter tiltaket.<sup>145</sup> I slikt arbeid har NAV med sine tiltak og virkemidler en helt sentral rolle. Mye tyder på at arbeidet rettet mot ungdom blir mer robust og effektivt ved at NAV-kontorer av en viss størrelse organiserer seg med ungdomsteam. Også for våre samarbeidspartnere er dette hensiktsmessig. Gjennom rapporteringer fra NAV fylke og gjennom studier foretatt av direktoratet går det fram at NAV-kontorene, særlig de store kontorene, i økende grad organiserer seg i ungdomsteam og/eller har spesialiserte ungdomskonsulenter.<sup>146</sup>

I kunnskapsoppsummeringen av barnefattigdom påpekes det at økonomisk sosialhjelp ofte er det eneste økonomiske alternativet for arbeidsledig ungdom, særlig når det gjelder familier fra lavere sosioøkonomisk lag som selv har en utfordrende økonomisk situasjon.<sup>147</sup> En studie av unge stønadsmottakere fra ungdom til voksen alder, viser at mange av dem kommer igjen i voksen alder.<sup>148</sup> Det er vanskelig å konkludere med at dette skyldes mottaket av økonomisk sosialhjelp som unge. Det ser blant annet ut som om det er en spesiell rekruttering til økonomisk sosialhjelp blant unge fra lavere sosiale lag med dårlig mental helse, men forskerne mener likevel at det å møte voksenlivet som stønadsmottaker kan få noen uheldige konsekvenser. De mener derfor at en burde se på andre muligheter enn sosialhjelp, for ungdom som ikke har krav på dagpenger.

En større studie av unge som møtte voksenlivet som arbeidsledig og stønadshjelpsmottaker i Sverige på 90-tallet viser at en stor gruppe av disse fortsatt er marginalisert 15 år senere.<sup>149</sup> Også Angelin, som har foretatt denne omfattende studien, mener at møtet med voksenlivet som arbeidsledig og som avhengig av økonomisk stønad øker risikoen for senere utenforskap og marginalisering.

## 2.4 Integrering og fattigdom

Forekomsten av lavinntekt er spesielt høy blant innvandrere av ikke-vestlig opprinnelse, og andelen og antallet innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn i lavinntektsgruppen har økt siden slutten av 1990-tallet. Fattigdomsandelen reduseres med botid, men for noen befolkningsgrupper er den høy også etter lang botid. Dette gjelder blant annet personer fra Somalia, Irak, Pakistan og Tyrkia. Barnefamilier med slik landbakgrunn står for mye av den økte forekomsten av lavinntekt blant barnefamiliene. Lav eller ingen utdanning og dårlige norskkunnskaper bidrar til å svekke innvandreres muligheter på det norske arbeidsmarkedet. Mange innvandrere har liten eller ingen utdanning når de innvandrer til Norge.

Mye av forklaringen på at innvandrergруппene er å finne blant dem med vedvarende lavinntekt er at de i liten grad er sysselsatt. Særlig har kvinnene en lav sysselsettingsgrad. Mens 75 prosent av kvinnene uten innvandringsbakgrunn er sysselsatt, er tilsvarende tall for somaliske kvinner 23 prosent, for pakistanske kvinner 32 prosent og for afghanske og irakiske kvinner 33 prosent.<sup>150</sup>

Vi finner mange innvandrere i den nederste delen av inntektsfordelingen.<sup>151</sup> I Norge har vi svært få såkalte «working poor» (personer som er fattige til tross for at de har lønnsinntekt) i motsetningen til de fleste andre land. Mens «working poor» knapt finnes blant majoritetsbefolkningen, er det derimot en viss andel blant innvandrere i fulltidsjobb. Dette handler om personer med manglende yrkesdeltakelse og lavt utdanningsnivå, samt ufaglærte i manuelle yrker.

<sup>145</sup> Selma Therese Lyng m. ft: *Tilbake til framtiden? En studie av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv: Kjennetegn, resultater, suksessfaktorer og utfordringer*. AFI-rapport 3/2010.

<sup>146</sup> Sigrid Myklebø: *Unge arbeidssøkere – hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV? I Arbeid og velferd nr. 1 2012* og Jorunn Furuberg og Sigrid Myklebø: *Kva for tiltak bruker NAV overfor unge arbeidssøkjarar? Skal publiseres i Arbeid og velferd nr. 3 2012*.

<sup>147</sup> Sissel Seim og Hege Larsen (red.): *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om barnefattigdom og eksklusjon blant barn i Norge*. Høgskolen i Oslo. HiO-rapport 2011 nr 10

<sup>148</sup> Torild Hammer: *Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder*. NOVA-rapport nr. 11/09.

<sup>149</sup> Anna Angelin: *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund Dissertations in Social Work 38. 2009.

<sup>150</sup> Jon Epland og Mons Ivar Kirkeberg: *Barn i lavinntektsfamilier – omfang og utvikling i Tone Fløtten: Barnefattigdom*. Gyldendal 2009.

<sup>151</sup> Manudeep Bhuller og Rolf Aaberge: *Vedvarende økonomisk fattigdom blant innvandrere. En empirisk undersøkelse for perioden 1993-2007*. Statistisk sentralbyrå. Rapport nr. 32/2010.

En annen viktig faktor for å forklare innvandreres overrepresentasjon i lavinntektsgruppen er husholdningsstørrelse. Jo flere som skal forsørges av husholdets inntekter, jo større er risikoen for å tilhøre lavinntektsgruppen. Mange innvandrerfamilier gjør mer eller mindre bevisste valg om selv å ha omsorgen for sine små barn.<sup>152</sup> Det kan være et bevisst valg om å være hjemme, det kan handle om manglende formell kompetanse i forhold til det arbeidslivet har bruk for eller det kan være snakk om mangelfulle språkferdigheter. Det vil ha aspekter knyttet til tradisjon og kultur når det gjelder ansvaret familien selv (mødrene) har for å ha omsorg for små barn. De kvinnene som kommer fra land der kvinner i liten grad deltar i lønnsarbeid, vil i mindre grad delta i lønnsarbeid i Norge, enn vi ser blant kvinner som kommer fra land der kvinner tradisjonelt deltar i yrkeslivet. Det kan også tenkes at det er vanskelig praktisk å gjennomføre hverdagen med to fulltids utarbeidende og det å ha ansvaret for en stor barneflokk.

En siste faktor som det er verdt å nevne er helseproblemer. Studier om innvandreres levekår viser at de har flere fysiske og psykiske helseproblemer enn majoritetsbefolkningen.<sup>153</sup> Dårlig helse vanskeliggjør deltakelse i arbeidslivet, og svak deltakelse kan også forverre helsen ytterligere.

Erfaringsmessig er det vanskelig å oppnå målet om å få alle i arbeid gjennom de programmene vi har til rådighet i dag. Ytterligere komplisert blir det når utsiktene til inntekt i en del yrker for ufaglærte kan være langt lavere enn de overføringene en barnerik familie kan motta. I tillegg kommer besparelsene ved å passe egne barn. Dette er bakgrunnen for at Velferds- og migrasjonsutvalget foreslo å fjerne kontantstøtten og foreta flere andre innstramninger for å bedre insentivene til yrkesaktivitet.<sup>154</sup> De foreslo heller å vri tiltakene fra ytelse til tjenester, slik som subsidierte barnehager, skolefritidsordninger osv.

Mye tyder på at for barn og unge er det viktigere for deres oppvekstsituasjon og framtidige levekår hvorvidt foreldre er i arbeid enn om de befinner seg over eller under en statistisk fattigdomsgrense.<sup>155</sup> Foreldrenes deltakelse i arbeidslivet er viktig både for familiens sosiale integrasjon og i forhold

til foreldres posisjon som rollemodeller. For en del barnerike innvandrerfamilier der foreldre står langt fra arbeidslivet vil det kanskje være behov for et spesielt tilrettelagt kvalifiserings- og oppfølgingsprogram. Dette kan innebære elementer fra kvalifiseringsprogrammet, men kan også inkludere språkopplæring og kombineres med tilsyn av små barn og fritidsaktiviteter og leksehjelp for de større barna. En kan tenke seg at foreldrene kan motta en økonomisk stønad etter mønster fra kvalifiseringsstøtten. Programmet kan inneholde oppfølging av foreldre med sikte på å forbedre den generelle livssituasjonen for familien. Ved en helhetlig tilnærming skal en se på muligheter for arbeid eller annen inntektssikring, boligsituasjonen, sikre en ordnet økonomi og eventuelle andre sosiale problemer som måtte eksistere. Samtidig bør det utarbeides en plan for barn og ungdom i familien som skal sikre at de får delta på arenaer med andre barn gjennom aktivitetsstøtte, dekning av utgifter til barnehage og SFO og dekning av utgifter til fritidsaktiviteter o.l. Det må også legges vekt på tiltak som kan bidra til å bedre læringsutbytte for barn og ungdommer blant annet gjennom leksehjelp og andre tiltak som kan styrke deres grunnleggende ferdigheter og hindre frafall i skolen.

Analyser av utdanningsmønstre blant andregenerasjons innvandrere tilsier at den økonomiske situasjonen trolig vil bli bedre enn for førstegenerasjon.<sup>156</sup> Norskfødte under 25 år med innvandrerbakgrunn, ligger nært opp til ungdom i majoritetsbefolkningen når det gjelder deltakelse i utdanning og arbeid. Forskjellen øker noe blant de over 25 år, noe som i hovedsak skyldes et lavere sysselsettingsnivå blant de norskfødte kvinnene med innvandrerforeldre. Vi ser at andelen sysselsatte kvinner går ned når de stifter familie og får barn. Vi ser også en viss tendens til at det i enkelte innvandrergrupper er vanlig å stifte familie med en som bor i opprinnelseslandet.<sup>157</sup>

<sup>152</sup> Kavli og Nadim: Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier. Fafo-rapport 2009:39

<sup>153</sup> NOU 2011:14. Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak.

<sup>154</sup> NOU 2011:7: Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid.

<sup>155</sup> Ivar Frønes: Kunnskapssamfunn, sosialisering og sårbarhet. Om utvikling og barnevern under kunnskapssamfunnets betingelser i Edvard Befring, Ivar Frønes og Mari-Anne Sørli (red.): Sårbare unge. Nye perspektiver og tilnærming. Gyldendal 2010.

<sup>156</sup> Bjørn Olsen: Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 9/2010.

<sup>157</sup> Gunnlaug Daugstad: Søker krake make? Ekteskap og pardannelser blant unge med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan og Vietnam. Statistisk sentralbyrå Rapporter 2009/33, Kristin Henriksen: Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2008. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 10/2012.

Således vil disse ekteparene bestå av en som er født og oppvokst i Norge, og kanskje også har foreldre som er født og oppvokst i Norge, mens ektefellen er innvandret. Den som er innvandret vil ha utfordringer i forhold til språk, skolegang og arbeidsliv, og det vil ofte ta noe tid før denne personen er integrert i norsk arbeidsliv. Fra tjenestefeltet rapporteres det om at for en del innvandrere med svært dårlige norskkunnskaper så er ikke Kvalifiseringsprogrammet et egnet program. Studier viser også at en del av denne gruppen ikke profitterer i like stor grad på de eksisterende tiltak og aktivitetsprogrammenet.<sup>158</sup>

## 2.5 Inntektssikring og sosiale tjenester

Det viktigste bidraget til å løfte folk ut av fattigdom er utvilsomt å få folk i arbeid. Sammenliknet med andre land har vi et arbeidsliv som i all hovedsak sikrer de som er i jobb mot inntektsfattigdom. Norge har høye sysselsettingstall og lav ledighet, selv i en tid med stor økonomisk uro og høy arbeidsledighet i landene rundt oss.

I en kunnskapsoppsummering om fattigdom i Norge konkluderer forskerne med at det alltid vil være mennesker som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet.<sup>159</sup> Dette kommer blant annet av at det er et misforhold mellom den kompetansen arbeidsmarkedet etterspør og kompetansen til de som har svak eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. Arbeidslivet stiller i dag høye krav til formal- og realkompetanse, helse og evne til omstilling. Mange av de som står utenfor arbeidslivet har ikke fullført videregående opplæring, de har helseproblemer eller manglende språkferdigheter. Dette er en utfordring og stiller store krav til et godt fungerende tiltaksapparat og oppfølgingsarbeid.

<sup>158</sup> Anne-Britt Djuve og Kristian Rose Tronstad: *Innvandrere i praksis*. Fafo-rapport 2011:07.

<sup>159</sup> Tone Fløtten, Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem, Arne Backer Grønningseter og Roy A. Nielsen: *Kunnskap om fattigdom i Norge*. Fafo-rapport 2011:22.

<sup>160</sup> Sissel Seim og Hege Larsen (red.): *Barnefattigdom i et rikt land*. Kunnskapsoppsummering om fattigdom og eksklusjon blant barn i Norge. HiO-rapport 2011 nr. 10.

<sup>161</sup> Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2010 med sosiale tjenester i NAV. Rapport fra Helsetilsynet 4/2011.

Når mange av de som står utenfor arbeidslivet også har en del fysiske og psykiske plager, fordrer dette at den enkelte får den hjelp hun eller han trenger i forhold til disse plagene. Det fordrer også og at arbeidslivet i større grad er åpent for personer som ikke kan stå i full jobb og personer som ikke kan yte fullt til enhver tid. Her har NAV en jobb å gjøre når det gjelder å bidra til å åpne arbeidslivet for disse.

I Norge har vi et godt utbygget velferdssystem som skal sørge for at personer som ikke kan jobbe også har et tilfredsstillende livsgrunnlag. Et av argumentene for å holde satsene for økonomisk sosialhjelp og andre ytelser nede, er at dette vil motivere mottakeren til aktiv deltakelse og være et insentiv til å komme seg inn eller å bli i arbeidslivet. En kan også tenke seg at dersom ytelsene holdes på et svært lavt nivå, og man lever på økonomisk sosialhjelp over lengre tid, vil det for mange være vanskelig å få til endringer i livet sitt. Å leve i fattigdom kan føre til passivitet, marginalisering og isolasjon istedenfor til økt aktivitet. I følge enkelte forskere kan arbeidslinjen kollidere med barns grunnleggende rettigheter og rett til tilfredsstillende levestandard etter barnekonvensjonen og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>160</sup> For noen kan arbeid være vanskelig å oppnå. Enkelte langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp er sykere enn uføretrygdede og oppfølgingsprogrammer som Kvalifiseringsprogrammet avdekker større fysiske og psykiske plager enn først antatt. Da er det viktig at personene blir helsemessig avklart, får den hjelp de trenger og blir sikret økonomisk.

Fylkesmannen gjennomførte på oppdrag fra Statens helsetilsyn et landsomfattende tilsyn i 2010 der det ble undersøkt om NAV håndterer henvendelser om økonomisk sosialhjelp i samsvar med lovens krav.<sup>161</sup> Fylkesmennene så på hvordan kommunene sikret at søkerens situasjon ble kartlagt og at saken ble tilstrekkelig opplyst. Det ble også undersøkt om kommunen foretok individuell vurdering av hva søkeren har krav på, og at dette ble lagt til grunn ved tildeling og utmåling av økonomisk stønad. Fylkesmennene fant avvik i 45 av 50 undersøkte

---

---

kommuner og bydeler. Tilsynet avdekket at ytelser tildeles med utgangspunkt i normer uten at det ble foretatt individuelle vurderinger av stønadsbehovet. Etter regelverket skal den som ikke har krav på stønad til livsopphold etter lovens § 18, alltid få vurdert om han eller hun kan ha rett til stønad etter § 19, som kan gi stønad i særlige tilfeller. Fylkesmennene fant at flere kommuner rutinemessig lot være å vurdere retten etter § 19.

Sosialtjenesten i NAV er en kommunal tjeneste, og kommunen har det overordnede ansvar for at tjenestene ytes i samsvar med regelverket. Plikt til internkontroll er innført som et virkemiddel som skal bidra til å sikre at tjenestene er forsvarlige. Som et ledd i internkontrollen skal kommunen sørge for at de som skal utføre oppgaver etter lov om sosiale tjenester i NAV – enten de er kommunalt eller statlig ansatte – har tilstrekkelige forutsetninger til å kunne utføre dem.

Når det gjelder brukere med sammensatte problemer viser erfaring og forskning at det kreves langvarig og tett oppfølging for at de skal komme i arbeid eller aktivitet. Fylkesmannsembetene og NAV-kontorer rapporterer at det er en utfordring å ha tid og ressurser til å drive tett individuell oppfølging av de som trenger det. Når saksbehandlere i NAV blir bedt om å si hva som skal til for å hjelpe folk med sammensatte utfordringer, så er svaret tett individuell oppfølging. Samtidig rapporterer saksbehandlerne at mangel på tid og ressurser til slikt arbeid er det som kan hindre gode resultater. Ved hjelp av et godt sosialfaglig arbeid, for eksempel gjennom Kvalifiseringsprogrammet, kan brukere med langtids økonomisk sosialhjelp bli selvhjulpne. Hensikten med den økonomiske stønaden er å bidra til å gjøre brukere selvhjulpne.

Det nye rundskrivet til lov om sosial tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til en bedre og mindre tilfeldig praksis når det gjelder stønadsnivå og vurderingene av hva som skal til for å sikre et forsvarlig livsopphold. Det nye rundskrivet skal også bidra til godt sosialfaglig arbeid ved landets NAV-kontorer.

## AVSLUTNING

Norge er blant landene i verden med lavest andel fattige. Norge er også et av de landene som har lavest andel barn og unge som lever i lavinntektsfamilier. Mens det i store deler av verden er økt risiko for å være fattig som barn enn som voksen, har det tradisjonelt vært motsatt i Norge. Denne trenden holder på å snu. Bakgrunnen for dette er at overføringene til barnefamiliene ikke har vært justert på mange år. Dette har ført til at overføringene som bidrag til inntektsutjevning har redusert sin betydning. I tillegg ser vi at fattigdom har en etnisk dimensjon. Store barnefamilier med innvandrerbakgrunn er klart overrepresentert og utgjør mye av veksten i barnefattigdom.

NAV setter arbeid først: Alle skal gis en mulighet til å være selvstendig og selvforsørget. Dersom ikke arbeid er mulig, er det viktig at folk får mulighet å leve et anstendig liv basert på NAVs ytelser. Nivået på inntektssikringen er et politisk spørsmål.

Å finne et riktig mål for fattigdom i et rikt land er krevende. De fleste som befinner seg under fattigdomsgrensen i Norge, vil ha langt høyere levestandard enn fattige i de fleste andre land i verden. I Norge opererer vi med ulike mål for fattigdom, basert på EUs skala og på OECDs skala. Vi bruker både 50 og 60 prosent av medianinntekten og ulike ekvivalensskalaer. Dette resulterer i at det er mye usikkerhet og uenighet om omfanget av fattigdom eller lavinntekt. Det er viktig å finne et fattigdomsmål som det er konsensus om og som oppleves legitimt. Et fattigdomsmål der personer med minstepensjon havner under grensen vil av mange oppleves som uhensiktsmessig, all den tid nivået på minstepensjonen er politisk bestemt. I Danmark har de satt ned en ekspertkommisjon som blant annet skal utrede hvor dette nivået skal ligge. Dette kunne også være nyttig å gjøre i Norge.

Fattigdom har også andre viktige dimensjoner enn bare inntekt. Noen kan ha inntekt over fattigdomsgrensen, men likevel ha dårlig råd. Det finnes familier som ikke klarer eller vil prioritere sine barns behov. Det finnes også familier som lever et godt liv og har gode levekår til tross for lave inntekter.

Uansett hvor vi setter fattigdomsmålet, er arbeidet mot utenforskap viktig. Selv om vi hadde avskaffet inntektfattigdom vil vi ikke nødvendigvis ha avskaffet sosial eksklusjon, marginalisering og utenforskap. Derfor er det viktig å forebygge og bekjempe fattigdom på mange ulike samfunnsarenaer: i barnehagen, i skolen, på fritidsarenaer og i arbeidslivet.

Fattigdom har ofte sammenheng med manglende skolegang, dårlige oppvekstkår og helseproblemer. Da sier det seg selv at dette er et felles ansvar for mange ulike samfunnsaktører og institusjoner. NAV har sitt ansvar, mange ulike tiltak og virkemidler som kan bidra i en samlet og koordinert innsats rettet mot enkeltpersoner og familier. For at hver enkelt skal få god hjelp er vi samtidig avhengig av at andre virksomheters innsats. Når folk kommer for å få hjelp fra NAV har ofte en negativ utvikling foregått over lengre tid. For samfunnet og for den enkelte ville omkostningene vært mindre dersom problemer ble håndtert på et tidligere tidspunkt. Dette er vår felles utfordring!



---

UTGIVER  
Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012

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

Rapporter er tilgjengelig på [www.nav.no](http://www.nav.no)

ISBN 978-82-551-2312-5

